



УДК 342.924

ЗНАЧЕНИЕ ИНСТИТУТОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО РЕГЛАМЕНТА В БУДНЯХ МИГРАЦИОННОЙ СЛУЖБЫ РФ

Н.В. МУЛЕНКО¹
В.Н. САМСОНОВ²

Белгородский государственный национальный исследовательский университет

¹ e-mail:
nvmulenko.belfms@mail.ru

² e-mail:
samsonov@bsu.edu.ru

В данной статье проанализированы основные задачи миграционной службы Российской Федерации и комплексный подход к решению многих проблем, возникающих в процессе реализации государственной политики в сфере миграции. Рассмотрено понятие «административного регламента» как эффективного способа комплексного подхода к регулированию вопросов, связанных с исполнением государственных функций и предоставлением государственных услуг в деятельности миграционной службы.

Ключевые слова: административный регламент, миграционная служба, административная реформа, государственные услуги, профилактика коррупции, должностной регламент, концепция

Новое правовое явление как административные регламенты в современной России появились в результате проведения административной реформы исполнительной власти. Существенным направлением данного преобразования явилось исследование, анализирование и дальнейшее введение административного регламента в деятельность государственной службы. В свое время А. Ф. Ноздрачев отметил, что во время проведения административной реформы возникла актуальная необходимость резкого укрепления законодательства в части регулирования административных процессов. На первом месте признана необходимость мониторинга нормативных актов и разработка административных регламентов¹.

25 октября 2005 г. издано распоряжение Правительства Российской Федерации за № 1789-р определяющее Концепцию административного реформирования на срок период с 2006 по 2010 года. В рамках Концепции концентрируется внимание на административно-управленческие процедуры в государственных органах исполнительной власти субъектов на всей территории России, которые окончательно не сформированы и во многом безрезультативны. Улучшить качество данных процедур возможно, главным образом, путем их усовершенствования. В свою очередь, за основу необходимо взять тщательную проработку и в дальнейшем эффективное исполнение административных регламентов, опираясь на современные технологии².

Логическим следствием дальнейшего совершенствования государственного и муниципального управления явилась Стратегия социально-экономического развития России на период до 2014 г., а также Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», Федеральный закон от 27.07.2010 г. №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10.06.2011 г. №1021-р «Об утверждении концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 годы», которыми определены следующие основные цели:

- повышение качества и доступности услуг, в том числе предоставление услуг по принципу «одного окна» в многофункциональных центрах;
- внедрение единых стандартов оказания услуг;
- повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти;
- снижение административных барьеров и нагрузки на заявителя;

¹ Ноздрачев А.Ф. Административная реформа: Законодательный аспект // Административная реформа: проблемы развития и совершенствования. 2006. № 2. С. 22.

² Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах» // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.



- повышение информационной открытости деятельности органов исполнительной власти;
- и задачи:
- внедрение процессов и принципов государственного управления по итогам деятельности;
- подготовка и введение стандартов государственных услуг;
- внедрение системы и единого порядка обеспечения межведомственного электронного взаимодействия при оказании услуг;
- реализация единой базы обзора результатов служебной деятельности государственных органов исполнительной власти по важнейшим показателям социальных и экономических форм развития России;
- оптимизация и контроль исполнения услуг и функций;
- организация предоставления услуг в электронной форме;
- введение механизмов противодействия коррупции в сфере деятельности органов власти;
- обеспечение открытости деятельности государственных органов власти;
- совершенствование информационной системы обеспечения в деятельности государственных органов власти;
- подбор и подготовка профессионального кадрового состава, мониторинг и модернизация информационного обеспечения административной реформы, а также усовершенствование инструментов продвижения передового и эффективного опыта государственного управления.

Таким образом, административные регламенты должны служить нормативно-правовым ядром в целях упорядочения административных процедур в деятельности государственных органов исполнительной власти субъектов на всей территории страны, в том числе, и в деятельности федеральной миграционной службы.

Федеральная миграционная служба России представляет собой орган исполнительной власти, который осуществляет функции по формированию и исполнению государственной политики в сфере миграции, связанной с государственным контролем и предоставлением государственных услуг гражданам. В современных условиях основными задачами миграционной службы являются: разработка и внедрение стандартов услуг, способствующих их качественному предоставлению; реализация принципов и процедур управления по результатам деятельности; внедрение системы межведомственного электронного взаимодействия при оказании государственных услуг; реализация единой системы мониторинга результативности деятельности миграционной службы всех субъектов Российской Федерации. Немаловажными задачами службы являются: обмен опытом работы; систематический контроль исполнения услуг с оказанием практической помощи в проблемных ситуациях; организация предоставления гражданам услуг в электронной форме с помощью системы Интернет; введение механизмов противодействия коррупции; повышение эффективности взаимодействия миграционной службы и гражданского общества; своевременная модернизация системы информационного обеспечения; формирование необходимого организационного и кадрового обеспечения³.

Первостепенной задачей реформы миграционной службы России выступают пересмотр, разработка и внедрение административных регламентов. Основой, для рассматриваемых нами регламентов предоставления государственных услуг гражданам и исполнения государственных функций, являются нормативно-правовые акты, содержащие подробное описание управленческих процессов и действий, строгие требования к порядку оформления и обработке документации, установленные сроки их подготовки, оформления и выдачи, блок-схемы прохождения документов. Применение административных регламентов – есть результативный способ системного подхода к регулированию проблем и возникающих вопросов, связанных с исполнением миграционной службы государственных функций и оказанием государственных услуг населению.

³ Постановление Правительства РФ от 13 июля 2012 г. № 711 «О вопросах Федеральной миграционной службы» // Российская газета. 2012, 20 июля.

В течении анализа и разработки административных регламентов миграционной службы России, прежде всего, предельное внимание уделяется устранению избыточных и дублирующих административных процессов, в результате исполнение которых приведет к повышению качества исполнения функций и предоставлению государственных услуг. В настоящее время значительно сокращено количество документов, необходимых предоставлению гражданам для получения государственной услуги. При этом проблема устранена не полностью. Существует еще много пробелов в административных регламентах, которыми руководствуется миграционная служба.

Иным, не менее существенным направлением при анализировании, разработке и исполнении административных регламентов федеральной миграционной службой, стало установление и закрепление персональной ответственности сотрудников за соблюдением требований нормативно-правовых актов по каждому действию и процедуре, осуществляемым ими при предоставлении государственной услуги, и что немало важно устранение анонимности административных процессов и принимаемых решений. Должностные лица обязаны четко следовать требованиям регламента, соблюдать установленные сроки и процедуры. Административные регламенты в миграционной службе должны создать систему качества предоставления услуги (исполнения функции), что крайне важно для органов публичной власти. На наш взгляд, для вновь поступающих на службу, необходимо ввести квалифицированные подготовительные курсы по обучению кадров миграционному законодательству с выдачей свидетельства об окончании специальной подготовки.

В юридической науке понятие «административный регламент» усматривается в совокупности действий или принятых решений государственного органа исполнительной власти и его подразделений, принятых с определенной целью во исполнение своих полномочий⁴. В трудах П.И. Кононова, административный регламент определяется как официально-правовая форма административной деятельности наравне с правовыми актами, в виде указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, ведомственных приказов, правил, инструкций и других нормативно-правовых актов⁵. На наш взгляд справедливой выглядит позиция П.Г. Лахно и В.Ю. Синюгина. В своих работах они указывают на основное отличие административных регламентов от иных документов. Главной особенностью административного регламента является наличие в нем строго определенных сроков и порядка действий государственным органом исполнительной власти. А также, в регламенте установлен порядок межведомственных взаимодействий, взаимодействий структурных подразделений и должностных лиц при исполнении сотрудниками миграционной службы, возложенных на них задач и функций при предоставлении государственных услуг населению⁶.

Основываясь на мнение М.Я. Масленникова, административный регламент можно рассматривать как документ, определяющий особую форму процессуальных действий в административном праве, которая выражается во внешнем, объективном и обязательном выражении содержания административного процесса и исключает варианты действий субъектов, участвующих в процессе.⁷

Функция по предоставлению государственных услуг населению является первичной функцией в деятельности миграционной службы.

В июле 2010 г. вышел закон об организации предоставления государственных и муниципальных услуг⁸, где закреплено понятие административного регламента и определяется оно как нормативно-правовой акт, закрепляющий порядок и стандарт предоставления государственных услуг гражданам. В принятом Федеральном законе № 210 определены четкие требования к структуре регламентов, к проектам их разработке, к стандартам предоставления государственных услуг.

⁴ Филатов А.В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора). Ростов н/Д., 2009. С. 116.

⁵ Административное право России: учебник / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Киялханова. М., 2009. С. 342-343.

⁶ Лахно П.Г. Теория и методология административно-правового управления реформированием // Предпринимательское право. 2006 № 4. С. 10.

⁷ Масленников М. Я. Российский административный процесс: триединство процессуальной нормы, содержания и формы // Административное право и процесс. 2008. № 2. С. 3.

⁸ Федеральный закон РФ от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Российская газета. 2010, 30 июля.



Согласно ст. 6 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» государственные органы, оказывающие государственные услуги населению, должны строго соблюдать требования и нормы, установленные административным регламентам.

Внедрением в практику миграционной службы регламентов достигается важнейшая цель российской административной реформы – это повышение качества и общедоступность государственных услуг, предоставляемых населению.

Для расширения доступности государственных услуг и повышения их качества миграционной службе, считаем целесообразным, с учетом антикоррупционной составляющей, сформировать организационный, информационный и кадровый механизмы, выработать четкую программу модернизации всей системы информационного обеспечения, разработать четкость, эффективность и прозрачность Службы при взаимодействии, как с гражданами, так и между структурными подразделениями.

ФМС России особое внимание уделяется повышению качества оказания государственных услуг путем применения системы «одного окна» и электронного обмена информацией. Собственно это, в большой мере, создает отношение граждан к профессиональной деятельности миграционной службы России на всех уровнях осуществления профессиональной деятельности.

Приумножается количество государственных услуг, предоставляемых миграционной службой России, используя информационные системы всеобщего пользования, т.е. через систему Интернет, организуется возможность максимально обширного доступа граждан к информации о деятельности Службы и проводимых социальных реформах. Поэтому необходимо привлекать общественное мнение с помощью опросов, проведения конференций, рабочих встреч по актуальным проблемам миграции, рассматривать предложения граждан по совершенствованию миграционного законодательства, упростить процедуру регистрации оказания государственных услуг в электронном виде и др.

Необходимо отметить, что административные регламенты становятся «прозрачными» благодаря информационной открытости. В этих целях и во исполнение утвержденного Постановления Правительства Российской Федерации за № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление государственных услуг в электронной форме» ФМС России продолжает работу в направлении предоставления в полномочный орган сведений о государственных услугах для размещения их в федеральном реестре⁹.

Для поддержания прогрессивной межведомственной тенденции развития миграционной системы России требуется напористость при установлении крепких межведомственных информационных и нормативно-правовых связей для уменьшения встречающихся дублируемых задач и организации контроля в целях оптимального согласования совместных действий.

Максимальный результат достигается за счёт глубокого анализа, апробации, разработки и дальнейшего внедрения перспективной автоматизированной системы информатизации. В будущем, предполагается создание единой информационной системы, основанной на нормах права, с целью реализации следующих важнейших задач в деятельности миграционной службы:

систематизация и автоматизация методов паспортного, пограничного и других видов государственного контроля;

стандартизация автоматизированных рабочих мест, обладающих общей системой сбора, обработки и накопления служебной информации о миграционной ситуации в настоящем времени и прогнозируемой социальной и экономической обстановками в нашей стране и за её пределами, для формирования удобной среды приема мигрантов и дальнейшего их трудоустройства на территории России;

образования общедокументального информационного банка данных мигрантов, прошедших дактилоскопическую регистрацию;

воспитание терпимого общественного сознания с целью увеличения результативности нормативно-правового регулирования миграционного движения;

⁹ Постановление Правительства РФ от 24 октября 2011 г. № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг» // Российская газета. 2011, 2 ноября.

стабильное содействие миграционной службе и поддержка средств массовой информации для своевременного информирования общества, как в России, так и за её пределами об острых проблемах миграционной деятельности с целью формирования объективного мнения о миграционной обстановке;

усовершенствование и систематизация информационных систем сбора и обработки сведений о миграционной и социальной обстановке в России для создания благоприятных условий в дальнейшем трудоустройстве мигрантов на территории Российской Федерации¹⁰.

Список литературы

1. Федеральный закон РФ от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Российская газета. 2010, 30 июля.
2. Постановление Правительства РФ от 24 октября 2011 г. № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)» // Российская газета. 2011, 2 ноября.
3. Постановление Правительства РФ от 13 июля 2012 г. № 711 «О вопросах Федеральной миграционной службы» // Российская газета. 2012, 20 июля.
4. Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах» // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.
5. Административное право России учебник / под ред. П.И. Конова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Кияханова. М., 2009.
6. Ермолаева А.В. Документирование правотворческой деятельности органов государственной власти России в постсоветский период: теоретико-методологический аспект: Автореф. дис. ... д-ра ист. наук. Саратов, 2012.
7. Лахно П.Г. Теория и методология административно-правового управления реформированием // Предпринимательское право. 2006. № 4.
8. Маланина Е.Н. Понятие и значение административных регламентов // <http://www.allbest.ru/>
9. Масленников М.Я. Российский административный процесс: триединство процессуальной нормы, содержания и формы // Административное право и процесс. 2008. № 2.
10. Музыченко П.Б. Административно-правовая информациология паспортно-визовой работы при регулировании миграционных процессов в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2002.
11. Ноздрачев А.Ф. Административная реформа: Законодательный аспект // Административная реформа: проблемы развития и совершенствования. 2006. № 2. С. 22.
12. Филатова А.В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора). Ростов н/Д., 2009.

THE ROLE OF ADMINISTRATIVE REGULATIONS INSTITUTIONS IN WORK OF RF MIGRATION SERVICE

N.V. MULENKO¹⁾
V.N. SAMSONOV²⁾

*Belgorod State National
Research University*

*¹⁾ e-mail:
nvmulenko.belfms@mail.ru*

*²⁾ e-mail:
samsonov@bsu.edu.ru*

Summary: The main tasks of the Russian Federation Migration Service are analyzed in the article. The article also deals with the issue of a complex approach to the solution of many problems in the course of state policy implementation in migration. The author of the article also dwells on the concept «administrative regulations» as an effective means of a complex approach to regulation and administrative implementation of the state functions and provision of the state services by the RF Migration Service.

Key words: administrative regulations, migration service, administrative reform, state services, prevention of corruption, administration plan, concept.

¹⁰ Музыченко П.Б. Административно-правовая информациология паспортно-визовой работы при регулировании миграционных процессов в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2002. С. 24.