

carried out. In order to study approaches to the definition of state control, the concept of “control” is analyzed, the relationship between the concepts of “control” and “supervision” is established. The varieties of state control are examined, the conclusion is drawn about the relationship between state control and other types of control. Examples are given of the normative consolidation of the term “state control”. International experience in legislative recognition of the concept of “state control” was studied; suggestions are made to improve the legislation of the Republic of Belarus in this area.

Keywords: control; supervision; state control; types of state control; reception of law.

UDC 342.9

*Статья поступила
в редакцию 28. 01. 2022 г.*

Е. Р. КИСЛЫЙ

**О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ
ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ СЛУЖБЫ
«ОДНО ОКНО» В ИСПОЛКОМАХ
БАЗОВОГО УРОВНЯ**

В статье анализируются вопросы, связанные с деятельностью службы «одно окно», приемом заявлений лиц об осуществлении административных процедур и выдачи по ним решений. Выявлены значение практики организации работы службы в исполкомах базового уровня, различный объем административных процедур у службы «одно окно». Новизна статьи заключается в разработке предложений по совершенствованию работы службы «одно окно» для максимального удовлетворения законных потребностей граждан. Подчеркивается, что определение закрытого перечня административных процедур, закрепленных за службой «одно окно», установление необходимости и разумности уплаты государственной пошлины за осуществление той или иной административной процедуры является сложной научно-правовой, организационной проблемой.

Ключевые слова: государственная пошлина; пошлина; административная процедура; служба «одно окно»; исполнительный комитет; решение исполнительного комитета.

УДК 336.228 + 352

Введение. На современном этапе при усложнении общественных отношений, увеличении объема государственных функций, росте бюрократических процедур обеспечение функционирования государственных органов в интересах простых людей становится все более сложной и актуальной задачей.

Евгений Романович КИСЛЫЙ (Kisly@bsu.by), аспирант кафедры государственного управления Белорусского государственного университета (г. Минск, Беларусь).

В Республике Беларусь уделяется огромное внимание и предпринимаются меры по дебиюрократизации государственных органов и упрощению административных процедур. Данная работа рассматривается как одно из ключевых направлений государственной политики [1].

На сегодняшний день, согласно Указу Президента Республики Беларусь от 26.04.2010 № 200 «Об административных процедурах, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан», исполкомы базового уровня и их подразделения принимают решения по 238 административным процедурам из 691 (что составляет 34,4 % общего количества). Ни один государственный орган не «приближен» так к обычным людям, как исполкомы базового уровня.

С целью максимального сокращения административных барьеров, а также повышения доступности, удобства при прохождении процедур, обеспечения прозрачности принятия решения в исполкомах базового уровня была создана служба «одно окно» (далее — служба). Она призвана обеспечить прием заявлений от граждан при осуществлении административных процедур. В других государственных органах данная служба не создавалась. Зона ответственности службы затрагивает интересы самого широкого круга физических лиц и организаций и имеет национальный уровень приоритетности. Однако существует ряд факторов, создающих препятствия в деятельности службы, что в итоге приводит к созданию барьеров для граждан при осуществлении своих прав и законных интересов. До сих пор не произошло должного закрепления за службой закрытого объема административных процедур, процедур, за осуществление которых уплачивается государственная пошлина. Порядок взаимодействия властных структур с населением, удовлетворенность населения оказанной услугой (выдачей лицензии, проведением регистрационного действия и т. д.), требования к качеству этих услуг выпадают из сферы внимания и анализа, а во многих случаях попросту замалчиваются. На наш взгляд, данный широкий спектр теоретико-прикладных вопросов в комплексе практически не исследован и требует их совместного осмысления и надлежащего разрешения.

На саму постановку проблематики оказали прямое воздействие работы зарубежных и отечественных ученых. Среди них Н. А. Саванович [1], Е. Ф. Киреева [2], И. И. Янжул [3], А. В. Реут [4], А. А. Пилипенко [5], Е. П. Ярмош [6], Т. В. Телятицкая [7], Д. Г. Цыганков [8] и другие, которые отмечают данную проблематику как актуальную и требующую дальнейшего научного исследования.

Основная часть. Проводимые в нашей стране реформы в сфере административных процедур приводят к росту количества юридически значимых действий. Данное обстоятельство в свою очередь ведет к увеличению уплаты государственной пошлины в бюджет. Более 30 лет прошло со дня принятия закона Республики Беларусь от 10 января 1992 г. № 1394-ХІІ «О государственной пошлине», однако некоторые вопросы правоприменительной практики требуют переосмысления и внесения изменений в соответствующие нормативные акты.

В настоящее время порядок исчисления и уплаты государственной пошлины закреплен в гл. 27 Особенной части Налогового кодекса Республики Беларусь.

Государственной пошлиной признается обязательный платеж в республиканский и (или) местные бюджеты, взимаемый с организаций и физических лиц, как правило, в виде одного из условий совершения в отношении их государственными органами, в том числе местными Советами депутатов, исполнительными и распорядительными органами, иными уполномоченными

организациями и должностными лицами, юридически значимых действий (п. 2 ст. 6 Налогового кодекса Республики Беларусь).

Государственная пошлина взимается исключительно за предоставление плательщику юридически значимых действий [9, с. 315].

Плательщиками государственной пошлины являются юридические и физические лица, которые обращаются за совершением юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу отдельных документов, в специально уполномоченные на то государственные органы, иные уполномоченные организации — к должностным лицам (абз. 2 ст. 283 Налогового кодекса Республики Беларусь).

Белорусское законодательство в сфере административных процедур пошло по пути выведения форм взаимодействия органов государственной власти и управления с физическими и юридическими лицами с узковедомственного регулирования на общегосударственный уровень. Цель такого подхода понятна и оправдана — дополнительная защита прав и свобод человека и организаций.

Так, отдельные ученые отмечают, что гражданин должен знать, что он вправе обратиться к государству и получить ответ на свой запрос, получить ясное и прозрачное решение, знать технологию принятия этого решения [10, с. 8]. На это и была направлена работа по совершенствованию работы в сфере административных процедур и де бюрократизация государственного аппарата. В качестве примера принятых нормативных актов можно назвать следующие: Директива Президента Республики Беларусь от 27.12.2006 г. № 2 «О де бюрократизации государственного аппарата и повышении качества обеспечения жизнедеятельности населения», Указ Президента Республики Беларусь от 24.05.2018 г. № 202 «О службе «одно окно» (вместе с «положением о порядке создания и деятельности службы «одно окно»», постановление Совета Министров Республики Беларусь от 17.10.2018 г. № 740 «О перечне административных процедур, прием заявлений и выдача решений по которым осуществляются через службу «одно окно» и др.

Также на протяжении ряда лет одной из линий совершенствования государственного управления являются анализ и последующая стандартизация деятельности службы «одно окно», формирование целостной, непротиворечивой правовой базы осуществления административных процедур, внедрение информационных технологий.

Конечно, не за все административные процедуры, осуществляемые службой «одно окно» в исполкомах базового уровня, уплачивается государственная пошлина. Пошлина уплачивается за такие процедуры, как «О переводе жилого помещения в нежилое», «Об отмене решения о переводе жилого помещения в нежилое», «О переводе нежилого помещения в жилое», «Об отмене решения о переводе нежилого помещения в жилое», «О согласовании использования не по назначению многоквартирного, блокированного жилого дома или его части», «О согласовании (разрешении) переустройства и (или) перепланировки жилого помещения, нежилого помещения в жилом доме», «О согласовании (разрешении) самовольных переустройства и (или) перепланировки жилого помещения, нежилого помещения в жилом доме» и др.

На наш взгляд тенденция к увеличению размера пошлины и количества административных процедур, за осуществление которых будет взиматься государственная пошлина в государственных органах (иных организациях), будет сохраняться. Примером может служить постановление Совета Министров Республики Беларусь от 21.03.2022 г. № 148 «Об установлении ставок консульского сбора и государственной пошлины», которое увеличило ставку государственной пошлины за проставление апостиля на официальном доку-

менте, составленном на территории Республики Беларусь, с 0,5 до 5 базовых величин.

Ситуация осложнена тем, что сложилась самая различная практика организации работы службы в исполкомах базового уровня. Объем административных процедур у служб «одно окно» различен. Одна и та же административная процедура может осуществляться различными структурными подразделениями исполкома не только в зависимости от территориальной принадлежности, но и от персонального состава этих служб. Данное обстоятельство имеет своим следствием то, что заявители не всегда могут подать «необходимый пакет документов» для осуществления административной процедуры в связи с тем, что не известно, в какое структурное подразделение исполкома необходимо обратиться. И в каждой территориально-административной единице сложилась «своя» практика приема заявлений. Такое разнообразие несомненно способствует росту жалоб на действия местных органов власти, увеличивает сроки осуществления административных процедур, ведет к недовольству населения органами государственного управления.

В своем современном состоянии служба «одно окно» не всегда является инструментом реализации возложенных на нее функций. Этому способствует целый ряд причин. Вот некоторые из них:

у службы отсутствует выстроенная «вертикаль» вышестоящих служб. Она представляет собой обособленное «сборное» подразделение, созданное при секторе (отделе) по работе с обращениями граждан и юридических лиц либо управлении делами исполкома базового уровня. В связи с отсутствием на областном и республиканском уровнях соответствующих структур должный анализ практики работы службы и отстаивание «сбалансированного ассортимента» функций и интересов службы проводить просто некому. Общей практикой стало вменение в обязанности работников службы невыгодных или неудобных в том или ином отношении функций других подразделений исполкома;

на наш взгляд, органы управления, которые призваны изучать опыт работы на местах и оказывать то или иное влияние на службу, отдают на «откуп» организацию работы службы «на места» и др.

Такое положение, на наш взгляд, недопустимо и требует изучения и стандартизации работы службы «одно окно» во всех исполкомах базового уровня страны.

Направление стандартизации должно быть следующее: закрепить за службой единый и закрытый список осуществляемых административных процедур, который она реально может осуществлять. Все оставшиеся административные процедуры необходимо делегировать по тем или иным структурным подразделениям, к компетенции которых они относятся. На наш взгляд, в малочисленных районах с численностью до 20 тыс. населения необходимость службы отпадает вовсе.

Многообразие подходов, сложившееся при организации службы, является фактором, который значительно тормозит внедрение информационных технологий, технологий дистанционной оплаты и подтверждения оплаты государственной пошлины. Вопрос получения ожидаемого эффекта, финансовых затрат на разработку программного обеспечения и оценки возврата этих вложений остается открытым и не может стать измеримым без закрепления за службой единого исчерпывающего списка осуществляемых административных процедур. Необходимо также внести особый порядок изменения данного списка процедур с целью недопустимости постоянного увеличения или уменьшения объема процедур, осуществляемой службой «одно окно».

Стандартизация подходов к организации деятельности службы будет способствовать максимальному удовлетворению потребностей различных групп населения, связывать деятельность государственного аппарата с интересами граждан и общества в целом, позволит выявить проблемы нормативного регулирования и взимания государственной пошлины, определить пути их решения.

Экономия и бережное отношение к использованию государственных ресурсов, возмещению расходов государственной власти на оказание плателъщику пошлины юридически значимых действий представляется очевидной. Например, И. И. Янжул указывал, что, взимая пошлину, государство тем самым обязывается произвести известные для плателъщика действия [3, с. 509].

Данной позиции придерживался Э. Н. Берендтс, утверждавший, что пошлина — это плата за услугу, оказанную государственным установлением в силу возложенных на него законом обязанностей исполнить известные действия в интересе самого плателъщика [11, с. 245].

Однако существуют иные подходы, заключающиеся в том, что возмещение расходов государственных органов на оказание плателъщику пошлины юридически значимых действий (компенсация расходов) либо наполнение бюджета не является доминирующей. На это обстоятельство обращает внимание А. В. Реут: «Если цель и основная функция налога состоит в наполнении государственной казны (фискальная функция), а среди дополнительных функций налога выделяют распределительную, регулирующую и контрольную функции, то цель и основная функция государственной пошлины — дисциплинирующая, направленная на предупреждение злоупотреблений, заставляющая индивидов разумно и добросовестно использовать свои права и выполнять возложенные на них обязанности» [4, с. 46].

Дискуссионным является вопрос об определении порядка затрат государственного органа при совершении юридически значимых действий, соотношении между размером затрат государственного органа на совершение юридически значимого действия и размером государственной пошлины.

В нормативных правовых актах Республики Беларусь предпринята попытка и определен порядок расчета экономической обоснованности затрат, связанных с осуществлением административных процедур (постановление Министерства экономики Республики Беларусь, Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь от 23.08.2013 г. № 63/86 «О порядке расчета экономически обоснованных затрат, связанных с осуществлением административных процедур»).

Однако, на наш взгляд, производство самих расчетов, понесенных расходов государственным органом на осуществление юридически значимых действий, является трудоемким процессом и сам по себе служит источником увеличения расходов. Применительно к службе «одно окно» это калькуляция расходов, состоящая из почасовой оплаты труда работников, налоги и иные обязательные платежи, материалы, используемые при оказании процедур, коммунальные услуги, услуги связи, услуги сторонних организаций, транспортные затраты, прочие расходы. Также необходимо произвести надлежащее документальное оформление и закрепление в соответствующих нормативных актах. В рассматриваемом случае данная процедура будет производиться решением исполкома. С учетом изменения стоимости затрат необходимо периодически производить корректировку данной калькуляции.

Определение перечня административных процедур, закрепленных за службой «одно окно», затрат физических и юридических лиц при выполнении данных процедур, установление необходимости и разумности уплаты

государственной пошлины за осуществление той или иной административной процедуры является сложной научно-правовой, организационной проблемой.

Заключение. На основе проведенного исследования можно сделать следующие выводы:

— в Республике Беларусь сложилась различная практика организации работы службы в исполкомах базового уровня. Объем административных процедур у служб «одно окно» различен. Одна и та же административная процедура, прием заявлений лиц об осуществлении административных процедур и выдачи по ним решений может осуществляться различными службами исполкома не только в зависимости от территориальной принадлежности, но и от персонального состава этих служб;

— закрепление за службой «одно окно» исполкомов базового уровня закрытого перечня административных процедур, определение затрат физических и юридических лиц при выполнении данных процедур, установление необходимости и разумности уплаты государственной пошлины за осуществление той или иной административной процедуры является сложной научно-правовой, организационной проблемой.

Для недопущения постоянного изменения объема процедур, осуществляемых службой «одно окно», необходимо усложнить порядок изменения данного списка процедур. Это поспособствует внедрению информационных технологий, технологий дистанционной оплаты и подтверждения оплаты государственной пошлины.

Литература и электронные публикации в Интернете

1. *Саванович, Н. А.* Обеспечение доступности административных процедур для населения: зарубежный опыт и его использование в Беларуси [Электронный ресурс] / Н. А. Саванович. — Режим доступа: https://etalonline.by/document/?regnum=u011100374&q_id=0. — Дата доступа: 05.04.2022.

Savanovich, N. A. Obespechenie dostupnosti administrativnyh procedur dlja naselenija: zarubezhnyj opyt i ego ispol'zovanie v Belarusi [Ensuring accessibility of administrative procedures for the population: foreign experience and its use in Belarus] [Elektronnyj resurs] / N. A. Savanovich. — Rezhim dostupa: https://etalonline.by/document/?regnum=u011100374&q_id=0. — Data dostupa: 05.04.2022.

2. *Киреева, Е. Ф.* Налоговые пространства в условиях экономической интеграции: теория, методология и практика : дис. ... д-ра. экон. наук : 08.00.10 / Е. Ф. Киреева. — Минск, 2004. — 354 л.

Kireeva, E. F. Nalogovye prostranstva v uslovijah jekonomicheskoy integracii: teorija, metodologija i praktika [Tax spaces in the context of economic integration: theory, methodology and practice] : dis. ... d-ra. jekon. nauk : 08.00.10 / E. F. Kireeva. — Minsk, 2004. — 354 l.

3. *Янжул, И. И.* Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах / И. И. Янжул. — М. : Статут, 2002. — 555 с.

Janzhul, I. I. Osnovnye nachala finansovoj nauki: Uchenie o gosudarstvennyh dohodah [Basic Principles of Financial Science: The Doctrine of State Revenues] / I. I. Janzhul. — M. : Statut, 2002. — 555 p.

4. *Реут, А. В.* Правовой режим государственной пошлины в России : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / А. В. Реут. — М., 2009. — 158 л.

Reut, A. V. Pravovoj rezhim gosudarstvennoj poshliny v Rossii [Legal regime of state duty in Russia] : dis. ... kand. jurid. nauk : 12.00.14 / A. V. Reut. — M., 2009. — 158 l.

5. *Пилипенко, А. А.* Курс финансового права : учеб. пособие / А. А. Пилипенко. — Минск : Кн. дом, 2010. — 768 с.

Pilipenko, A. A. Kurs finansovogo prava [Financial Law Course] : ucheb. posobie / A. A. Pilipenko. — Minsk : Kn. dom, 2010. — 768 p.

6. *Ярмош, Е. П.* Досудебное урегулирование налоговых споров в Республике Беларусь : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Е. П. Ярмош. — Минск, 2012. — 145 л.

Jarmosh, E. P. Dosudebnoe uregulirovanie nalogovyh sporov v Respublike Belarus' [Pre-trial settlement of tax disputes in the Republic of Belarus] : dis. ... kand. jurid. nauk : 12.00.14 / E. P. Jarmosh. — Minsk, 2012. — 145 l.

7. *Телятицкая, Т. В.* Административные правонарушения в области налогообложения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Т. В. Телятицкая ; Бел. гос. ун-т. — Минск., 1999. — 20 с.

Teljatickaĵa, T. V. Administrativnyye pravonarusheniĵa v oblasti nalogooblozheniĵa [Administrative offenses in the field of taxation] : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk : 12.00.02 / T. V. Teljatickaĵa ; Bel. gos. un-t. — Minsk., 1999. — 20 p.

8. *Цыганков, Д. Г.* Административное право : учеб.-метод. пособие / Д. Г. Цыганков, А. Н. Шкляревский. — Минск : БГЭУ, 2013. — 119 с.

Syganĵkov, D. G. Administrativnoe pravo [Administrative law] : ucheb.-metod. posobie / D. G. Syganĵkov, A. N. Shklyarevskij. — Minsk : BGĴeU, 2013. — 119 p.

9. *Воробей, Г. А.* Финансовое право Республики Беларусь : учеб. пособие / Г. А. Воробей. — Минск : Амалфея, 2012. — 432 с.

Vorobeĵ, G. A. Finansovoe pravo Respubliki Belarus' [Financial Law of the Republic of Belarus] : ucheb. posobie / G. A. Vorobeĵ. — Minsk : Amalfeĵa, 2012. — 432 p.

10. *Ивановский, А. В.* Административные процедуры: теория и практика : моногр. / А. В. Ивановский, Н. А. Саванович, В. А. Хлабордов. — Минск : Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2011. — 248 с.

Ivanovskij, A. V. Administrativnyye procedury: teorija i praktika [Administrative procedures: theory and practice] : monogr. / A. V. Ivanovskij, N. A. Savanovich, V. A. Hlabordov. — Minsk : Akad. upr. pri Prezidente Resp. Belarus', 2011. — 248 p.

11. *Берендтс, Э. Н.* Русское финансовое право. Лекции, читанные в Императорском Училище Правоведения / Э. Н. Берендтс. — СПб., 1914. — 457 с.

Berendts, Je. N. Russkoe finansovoe pravo. Lekcii, chitannyye v Imperatorskom Uchilishhe Pravovedeniĵa [Russian financial law. Lectures delivered at the Imperial School of Jurisprudence] / Je. N. Berendts. — SPb., 1914. — 457 p.

YAUHEN KISLY

**ON THE PROBLEMS OF ORGANIZING WORK
OF THE SINGLE-WINDOW SERVICE IN THE BASIC
LEVEL EXECUTIVE COMMITTEES**

Author affiliation. *Yauhen KISLY* (Kisly@bsu.by), *Belarus State University (Minsk, Belarus)*.

Abstract. The article analyzes the issues related to the activities of the single-window service, the reception of applications from persons for the implementation of administrative procedures and the issuance of decisions on them. The importance of the practice of organizing the work of the service in the executive committees of the basic level is revealed, as well as the different volume of administrative procedures for the single-window service. The novelty of the article lies in the development of suggestions for improving the operation of the single-window service to maximize satisfaction of citizens' legitimate needs. It is emphasized that making a closed list of administrative procedures assigned to the single-window service, the establishment of the necessity and reasonability of a state duty payment for the implementation of a particular administrative procedure is a complex scholarly, legal and organizational problem.

Keywords: state duty; duty; administrative procedure; single-window service; executive committee; executive committee decision.

UDC 336.228 + 352

*Статья поступила
в редакцию 20. 04. 2022 г.*