

**Январев В.А.,
Семионова Е.А.**

ОЦЕНКА ГОСУДАРСТВЕННЫМИ СЛУЖАЩИМИ РЕЗУЛЬТАТОВ ВНЕДРЕНИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕГЛАМЕНТОВ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

В рамках мониторинга хода внедрения административных регламентов исполнения государственных функций или предоставления государственных услуг¹, проводимого в соответствии с Порядком разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 г. № 679 (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 813), исследовались мнения граждан и предпринимателей, общественных организаций и представителей гражданского общества, государственных служащих, непосредственно участвующих в исполнении государственных функций или предоставлении государственных услуг.

В статье рассматривается одно из направлений исследования – оценка государственными служащими, непосредственно участвующими в испол-

нении государственных функций или предоставлении государственных услуг, результатов внедрения и исполнения административных регламентов по широкому кругу вопросов, характеризующих применение в федеральных органах исполнительной власти административных регламентов по осуществляемым этими органами государственным функциям.

В центре внимания авторов статьи – оценка государственными служащими результатов осуществляемой в рамках административной реформы регламентации исполнения федеральными органами исполнительной власти возложенных на них государственных функций и проблем внедрения административных регламентов; анализ их мнения о влиянии применения регламентов на процессы предоставления государственных услуг или исполнения государственных функций, о воздействии регламентации осуществляемых административных действий на эффективность работы как органа власти в целом, так и самих государственных служащих при исполнении ими административных регламентов; обобщение высказанных государственными служащими в процессе обсуждения предложений по совершенствованию исполняемых ими административных регламентов и нормативных правовых актов, регулирующих разработку и утверждение административных регламентов.

Наряду с общей оценкой результатов внедрения административных регламентов в процессе исследования изучалось влияние их исполнения на результативность и характер профессиональной служебной деятельности государственных служащих, на эффективность их работы по предоставлению государственных услуг или исполнению государственных функций, на организацию и эффективность процесса взаимодействия исполнителей с заявителями и заинтересованными соисполнителями при реализации возложенных на них функций.

Важным представлялось выяснить то, как государственные служащие оценивают процесс внедрения и исполнения административных регламентов, включая уровень практической реализации содержащихся в административных регламентах мер по совершенствованию организации исполнения государственных функций или предоставления государственных услуг, состояние ресурсного обеспечения исполняемых административных регламентов финансовыми, кадровыми и материально-техническими средствами, оборудование мест приема посетителей, доступность получения требуемой услуги или информации о ее предоставлении, организацию и осуществление контроля за ходом внедрения административных регламентов и другие вопросы их исполнения.

Организация проведения обсуждений с государственными служащими

Аналізу результатов внедрения административных регламентов предшествовал подготовительный этап, который должен был обеспечить необходимую эффективность и результативность проведения обсуждения с государственными служащими, непосредственно участвующими в исполнении государственных функций или предоставлении государственных услуг.

Подготовительный этап включил в себя комплекс мероприятий:

- отбор административных регламентов для анализа хода их внедрения;
- разработку графика обсуждений с государственными служащими;
- согласование с федеральными органами исполнительной власти списков работников центрального аппарата и территориальных органов, участвующих в обсуждении административных регламентов;
- определение формы проведения и организации обсуждения.

Для обсуждения с государственными служащими, непосредственно исполняющими государственные функции или предоставляющими государственные услуги, хода внедрения административных регламентов были отобраны 65 административных регламентов 27 федеральных органов исполнительной власти, в том числе 46 административных регламентов исполнения государственных функций и 19 административных регламентов предоставления государственных услуг.

Отобранные административные регламенты охватывают широкий спектр исполняемых государственных функций и предоставляемых государственных услуг – от массовых, востребованных значительным числом граждан, до узкоспециализированных, востребованных ограниченным числом заявителей, включая граждан, предпринимателей, организации.

К первой группе, в частности, относятся административные регламенты по предоставлению государственных услуг по выдаче, замене паспортов гражданина Российской Федерации, по содействию гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям – в подборе необходимых работников или по исполнению государственных функций по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Во вторую группу входят административные регламенты по исполнению государственных функций по лицензированию деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов, по лицензированию перевозок пассажиров и багажа железнодорожным транспортом и пассажиров автомобильным транспортом.

В мониторинге также исследовались административные регламенты по исполнению контрольно-надзорных государственных функций в таких сферах, как здравоохранение и социальная защита населения, санитарно-эпидемиологическая, промышленная и пожарная безопасность, защита прав потребителей и трудовых прав граждан, а также государственные функции, связанные с обеспечением имущественных и земельных прав граждан и организаций.

В результате такого отбора федеральные государственные органы были представлены в обсуждении следующим числом исполняемых ими административных регламентов:

- Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития и Федеральная миграционная служба – 8;
- Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости – 7;
- Федеральная служба по труду и занятости – 5;
- Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и Федеральная налоговая служба – 4;
- Федеральная антимонопольная служба – 3;

- Федеральная регистрационная служба, Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия, Федеральная служба по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций, Федеральная служба по тарифам – 2;
- 15 федеральных органов исполнительной власти, в том числе 4 федеральных министерства, 6 федеральных агентств и 5 федеральных служб – 1.

Столь существенные различия в представительстве административных регламентов различных федеральных органов исполнительной власти, отобранных для исследования, наряду с характером и важностью исполняемых ими государственных функций обусловлены также развитием процесса регламентации государственных функций и услуг, исполняемых этими органами.

Весьма показательным является разделение административных регламентов, отобранных для обсуждения, на административные регламенты исполнения государственных функций и административные регламенты предоставления государственных услуг по органам власти в соответствии с возложенными на эти органы функциями и полномочиями.

Таблица 1

Число административных регламентов федеральных органов исполнительной власти, обсуждавшихся с исполнителями

Органы власти	Всего административных регламентов	Административные регламенты предоставления государственных услуг	Административные регламенты исполнения государственных функций
Федеральные министерства	4	1	3
Федеральные агентства	13	6	7
Федеральные службы	48	12	36
Всего	65	19	46

Распределение отобранных административных регламентов по органам власти показывает, что федеральными службами исполняются 48 регламентов, или 74% от всех рассматриваемых в данном исследовании административных регламентов, и федеральными агентствами исполняются соответственно только 13 регламентов, или 20%. Административные регламенты федеральных министерств представлены в анализе всего четырьмя регламентами. Столь значительная дифференциация распределения рассматриваемых регламентов по государственным органам объясняется тем, что среди отобранных для мониторинга административ-

ных регламентов количество регламентов по исполнению государственных функций оказалось в 2,4 раза больше, чем административных регламентов предоставления государственных услуг.

Распределение государственных функций и государственных услуг между министерствами, федеральными агентствами и службами не всегда соответствует их организационному статусу. Из 46 административных регламентов исполнения государственных функций 36 регламентов, или 78%, исполняются федеральными службами, 7 регламентов, или 15%, исполняются федеральными агентствами, и федеральными министерствами исполняется 3 административных регламента. Такое распределение между органами власти административных регламентов по исполнению государственных функций в полной мере соответствует характеру функций, которые органы власти каждого уровня призваны осуществлять.

Из 19 административных регламентов предоставления государственных услуг 6 регламентов (32%) приходится на федеральные агентства, 12 регламентов (63%) исполняют федеральные службы и один регламент осуществляется федеральным министерством. Таким образом, и в этом случае подавляющая часть административных регламентов по предоставлению государственных услуг приходится на федеральные службы, а не на федеральные агентства, что в большей степени должно соответствовать их функциональной роли в управлении.

Тот факт, что в числе отобранных для мониторинга административных регламентов федеральные службы исполняют больше регламентов по предоставлению государственных услуг (12), чем федеральные агентства (6), а сами федеральные агентства исполняют больше административных регламентов по исполнению государственных функций (7), нежели по предоставлению государственных услуг (6), объясняется целым рядом факторов. Прежде всего, случайными результатами отбора административных регламентов для мониторинга и состоянием регламентации в государственных органах, а также тем, что функции ряда государственных органов не в полной мере соответствуют их организационному статусу, но возложены на них действующими нормативными правовыми актами. И, наконец, отсутствием четких методических принципов отнесения тех или иных осуществляемых государственными органами функций к государственным услугам либо к государственным функциям, на что в ходе обсуждения обращали внимание исполнители административных регламентов из ряда федеральных органов исполнительной власти.

В целом же распределение регламентов исполнения административных функций и предоставления государственных услуг по различным государственным органам определяется действующим законодательством, положениями о соответствующих органах, а также полномочиями органов власти каждого уровня в ходе административной реформы.

Мониторинг показал, что федеральными органами исполнительной власти накоплен различный опыт реализации административных регламентов. Из 65 регламентов, рассмотренных в ходе мониторинга, только 9 вступили в действие в 2006 г., а 13 регламентов – в первой половине

2007 г. Таким образом, только по третьей части всех рассмотренных в процессе мониторинга административных регламентов можно говорить о годичном или более продолжительном опыте их реализации.

Большая часть административных регламентов вступила в действие во второй половине 2007 г. или в 2008 г., соответственно 27 и 16 административных регламентов. Это значит, что на момент мониторинга у государственных служащих, исполняющих почти 70% отобранных административных регламентов, опыт их реализации не превышал 6–9 месяцев, в том числе по $\frac{1}{4}$ рассмотренных административных регламентов он составил лишь 3–4 месяца. По оценке принявших участие в обсуждении служащих, за столь короткий срок не удастся не только приобрести необходимые навыки исполнения административных регламентов, но и в ряде случаев выполнить весь объем положенных административных действий. Для получения более полной и объективной картины результатов применения регламентов необходимо накопить более продолжительный опыт исполнения административных регламентов, а затем целесообразно вернуться к анализу результатов их применения.

В рамках мониторинга было проведено 47 обсуждений административных регламентов с теми, кто непосредственно участвуют в исполнении государственных функций и предоставлении государственных услуг, в том числе 9 обсуждений – с участием исполнителей из территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Всего в обсуждениях административных регламентов приняло участие 253 государственных служащих. Из них 93 исполнителя – из центрального аппарата государственных органов и 160 исполнителей – из их территориальных органов, в том числе руководители структурных подразделений федеральных органов исполнительной власти и их заместители, руководители территориальных органов и их заместители, а также государственные служащие, непосредственно исполняющие административные регламенты этих структурных подразделений.

Наибольший интерес для анализа представляет обсуждение хода внедрения административных регламентов с государственными служащими территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Это объясняется, во-первых, тем, что они являются «чистыми исполнителями», т.е. так как участия в разработке административных регламентов они не принимали, то и стремление «сохранить лицо» или «честь мундира» у них отсутствует; а во-вторых, в процессе исполнения административных регламентов они сталкивались со всеми проблемами, как организационными, так и возникающими вследствие различного уровня развития регионов.

В обсуждениях принимали участие от 2 до 31 представителя государственных служащих территориальных органов исполнительной власти в зависимости от характера исполняемых ими государственных функций или предоставляемых государственных услуг, административные регламенты которых были отобраны для мониторинга, а также в зависимости от их возможностей (включая финансовые) организовать приглашения государственных служащих для участия в обсуждении (см. таблицу 2).

Таблица 2

**Представительство территориальных органов
по субъектам Российской Федерации в обсуждениях
административных регламентов**

Федеральные органы власти – исполнители административных регламентов	Число обсуждаемых административных регламентов	Представительство территориальных органов по административному делению при обсуждении административных регламентов
Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития	2 административных регламента по исполнению государственных функций	Иркутская область
Федеральное агентство по недропользованию	1 административный регламент по исполнению государственной функции	Центральный федеральный округ
Министерство внутренних дел Российской Федерации	1 административный регламент по исполнению государственной функции	Москва
Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека	4 административных регламента по исполнению государственных функций	Республика Татарстан; Приморский край; Московская, Саратовская области; Москва
Федеральная регистрационная служба	1 административный регламент по исполнению государственной функции	Республика Татарстан; Краснодарский, Приморский края; Белгородская, Волгоградская, Вологодская, Иркутская, Кемеровская, Ленинградская, Новосибирская, Ростовская, Саратовская, Челябинская области; города Москва и Санкт-Петербург
Федеральная служба исполнения наказаний	1 административный регламент по исполнению государственной функции	Сибирский федеральный округ; Республика Татарстан; Пермский, Приморский, Ставропольский, Хабаровский края; Архангельская, Иркутская, Ленинградская, Липецкая, Ростовская, Свердловская, Челябинская области; города Москва и Санкт-Петербург
Федеральная миграционная служба	1 административный регламент по исполнению государственной функции; 2 административных регламента по предоставлению государственных услуг	Республики Башкортостан, Коми, Татарстан, Хакасия; Ставропольский, Хабаровский края; Владимирская, Волгоградская, Иркутская, Кировская, Московская, Новгородская, Свердловская, Челябинская области
Федеральная служба по труду и занятости	5 административных регламента по исполнению государственных функций	Ставропольский край; Белгородская, Вологодская, Ивановская, Кировская, Московская, Мурманская, Смоленская, Тверская, Ярославская области

Федеральная служба по надзору в сфере транспорта	1 административный регламент по исполнению государственной функции	Северо-Западный, Сибирский, Дальневосточный, Южный, Центральный федеральные округа; Республика Татарстан; Пермский край; Амурская, Саратовская, Челябинская области; Москва
Федеральная служба исполнения наказаний	1 административный регламент по исполнению государственной функции	Москва, Санкт-Петербург
Федеральное медико-биологическое агентство	1 административный регламент по исполнению государственной функции	19 межрегиональных и региональных управлений агентства
Федеральная налоговая служба	1 административный регламент по исполнению государственной функции	Республика Татарстан; Краснодарский, Красноярский, Пермский края; Волгоградская, Владимирская, Иркутская, Кемеровская, Новосибирская, Омская, Ростовская, Саратовская, Тульская, Челябинская области; Москва и Санкт-Петербург
Всего	22 административных регламента	

Таким образом, в обсуждении 22 административных регламентов исполнения государственных функций или предоставления государственных услуг, что составило 44% от общего количества обсужденных административных регламентов, приняли участие представители территориальных органов федеральных органов исполнительной власти 35 субъектов Российской Федерации из 7 федеральных округов Российской Федерации.

Основные результаты обсуждений с государственными служащими

Обсуждения с государственными служащими, непосредственно участвующими в исполнении государственных функций или предоставлении государственных услуг, происходили по заранее подготовленному сценарию, основывающемуся на Порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг.

Целью обсуждений являлся анализ хода внедрения административных регламентов на основе оценки государственными служащими, непосредственно участвующими в исполнении государственных функций или предоставлении государственных услуг, результатов исполнения административных регламентов, воздействия регламентации административных действий на эффективность работы самих государственных служащих и органов власти в целом, на оценку проблем организационного и ресурсного обеспечения процесса внедрения административных регламентов. Задача обсуждения заключалась также в анализе предложений государствен-

ных служащих по совершенствованию административных регламентов и нормативных правовых актов, регулирующих разработку, внедрение и исполнение административных регламентов.

Обсуждение результатов внедрения административных регламентов с государственными служащими выявило ряд важных проблем, а также позволило сформулировать предложения по дальнейшему совершенствованию разработки и внедрения административных регламентов.

Общая оценка результатов внедрения административных регламентов

подавляющая часть государственных служащих (около 90%) позитивно оценивают результаты внедрения административных регламентов, отмечая, что регламентация упорядочила исполняемые ими должностные обязанности, деятельность территориальных органов, взаимодействие центрального аппарата и территориальных органов в процессе исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. Внедрение регламентов исполняемых государственных функций и услуг имело положительный результат даже в тех случаях, когда эти функции в той или иной форме в федеральном органе исполнительной власти осуществлялись ранее, до введения регламентов.

Административные регламенты позволили упорядочить и сделать более эффективными административные действия, осуществляемые при исполнении государственных функций или предоставлении государственных услуг; обеспечить строгое соблюдение установленных сроков их исполнения; упорядочить и, как правило, упростить взаимодействие исполнителей с заявителями; сделать работу исполнителей более организованной, нацеленной на осуществление конкретных задач; отразить выполняемые действия в должностных регламентах государственных служащих; сделать действия исполнителей подконтрольными и прозрачными для потребителей государственных услуг.

В то же время, по мнению государственных служащих Федерального агентства связи, Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, Федерального агентства кадастра объектов недвижимости и некоторых других государственных органов, административные регламенты необходимы в первую очередь заявителям – потребителям государственных услуг или государственных функций.

Значительную помощь регламентация оказала в тех случаях, когда внедрение административных регламентов совпало с формированием новых органов исполнительной власти или с исполнением новых функций. По мнению государственных служащих Федеральной службы по тарифам, Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия, в административных регламентах содержались алгоритмы всех действий по исполнению возложенных на эти органы государственных функций, что позволило эффективно организовать и обеспечить единообразие исполнения

государственных функций или предоставление государственных услуг этих федеральных органов.

Опыт, накопленный в процессе внедрения и исполнения административных регламентов, позволил выявить целый ряд проблем методического характера, связанных как с разработкой регламентов, так и с трактовкой отдельных административных действий, а также вопросов, связанных с совершенствованием порядка разработки и внедрения административных регламентов.

При обсуждении практики реализации административных регламентов государственные служащие ставили, в частности, вопрос о необходимости разработки более четких методических основ и принципов отнесения осуществляемой ими деятельности либо к государственным функциям, либо к государственным услугам с учетом действующего законодательства и возможных изменений в нем, структуры федеральных органов власти и накопленного опыта реализации административных регламентов. Для совершенствования процесса регламентации необходимо также определить перечень первоочередных регламентов, а также выделить особую группу административных регламентов, касающихся безопасности жизни и здоровья граждан.

В процессе обсуждения отдельных административных регламентов, в частности административных регламентов Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, Федерального агентства связи, Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, Федеральной службы судебных приставов и некоторых других федеральных органов, государственные служащие высказывали предложения о необходимости внесения изменений в исполняемые ими административные регламенты и нормативные правовые акты, регулирующие исполнение государственных функций или предоставление государственных услуг, особо подчеркивая необходимость совершенствования процедуры внесения изменений и дополнений в административные регламенты, которая должна быть более четкой, быстрой и простой.

В ходе обсуждений был высказан также ряд конкретных предложений по совершенствованию порядка разработки и внедрения административных регламентов.

Государственные служащие Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, Федерального агентства кадастра объектов недвижимости считают необходимым создание некоего «объединяющего звена» процесса регламентации деятельности государственных органов исполнительной власти. Для исполнителей административных регламентов в государственных органах подобным «объединяющим звеном» могла бы стать постоянно действующая рабочая группа, оперативно консультирующая исполнителей по вопросам регламентации деятельности, а для граждан и организаций – это единый колл-центр, в котором можно было бы получить разъяснения, в какой государственный орган необходимо обращаться за интересующей государственной функцией или услугой.

Совершенствование процесса регламентации исполнения государственных функций, по оценке государственных служащих Федерального

агентства кадастра объектов недвижимости, Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, может быть достигнуто на основе централизованной разработки типовых административных регламентов, в частности по лицензированию, контрольно-надзорным функциям, работе с обращениями граждан с последующей доработкой таких типовых регламентов под специфику деятельности каждого органа исполнительной власти.

В частности, учитывая, что надзорные функции исполняются значительным числом федеральных служб, целесообразно разработать типовой административный регламент по надзорным функциям с тем, чтобы характер требований и порядок проведения проверок и других надзорных действий были «однотипными», что в интересах и надзорных органов, и контролируемых организаций. Это тем более важно в связи с тем, что возрастает количество комплексных проверок, при которых одновременно осуществляется контроль по разным надзорным функциям.

Платность предоставления государственных услуг

Существенным вопросом совершенствования разработки и внедрения административных регламентов, выявленным в ходе обсуждения, является платность исполняемых государственных функций или предоставляемых государственных услуг.

Мониторинг показал, что платность исполняемых государственных функций и предоставляемых государственных услуг установлена в соответствии с действующим законодательством, и все денежные средства по оплате предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций аккумулируются в государственном бюджете в соответствии с действующим законодательством.

Вместе с тем в вопросе установления платности отсутствуют единые подходы, как в применении самого принципа платности или бесплатности, так и в установлении размеров оплат государственных услуг или государственных функций. В частности, в регламентах исполнения государственных функций нет единого подхода к установлению порядка оплаты независимых экспертиз, необходимых при осуществлении соответствующих административных действий в ходе реализации административных регламентов.

В административных регламентах исполнения государственных функций, связанных с лицензированием той или иной деятельности, в ряде случаев наряду с оплатой пошлины за выдаваемые лицензии предусматриваются с соответствующей ссылкой на действующее законодательство платежи за рассмотрение документов, представляемых заявителем при обращении за предоставлением лицензии. Среди рассмотренных административных регламентов такой порядок содержится в административных регламентах по осуществлению лицензирования деятельности по производству лекарственных средств; в области оказания услуг связи, а также контроля за соблюдением установленных лицензионных требований и условий.

Размеры оплаты ряда услуг, прежде всего за предоставление различных информационных справок, установлены на основе норм федеральных законов, принятых в разное время, и не соответствуют современным условиям.

В целях решения указанных проблем платности тех или иных административных действий необходимо установить единые, прозрачные и обоснованные принципы платности как в отношении предоставления государственных услуг или исполнения государственных функций, так и в отношении отдельных административных процедур и действий в рамках этих регламентов. Такой подход наряду с простотой и ясностью для потребителей государственных услуг носит ярко выраженный антикоррупционный характер. В целях реализации такого единого принципа платности необходимо внести соответствующие изменения в действующее законодательство, в том числе законодательство, обеспечивающее выделение необходимых бюджетных средств на осуществление платных административных действий по независимой экспертизе или на основе аутсорсинга в рамках исполнения административных регламентов.

Характеристика административных действий, исполняемых в рамках регламента

Исполнители административных регламентов всех федеральных органов власти отмечали, что содержащиеся в них административные действия и процедуры по своему объему, характеру и последовательности осуществления являются достаточными для успешного исполнения государственных функций или предоставления государственных услуг в полном объеме и в установленные сроки. Подавляющее большинство государственных служащих считают, что в исполняемых ими административных регламентах отсутствуют избыточные административные действия, несмотря на то что рядом исполнителей при этом отмечалось увеличение нагрузки, рост документооборота и объема действий, связанных с исполнением административных регламентов.

При обсуждении административных регламентов Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, Федерального агентства по недропользованию, Федеральной службы по надзору в сфере транспорта и ряда других федеральных органов были высказаны конкретные предложения по совершенствованию исполняемых административных действий в рамках существующих административных процедур.

Нецелесообразно увязывать осуществление конкретных административных действий с наименованием федерального органа власти или его структурных подразделений, так как изменение структуры федерального органа или в целом структуры управления на федеральном уровне требует внесения соответствующих изменений в административные регламенты, а иногда и самих административных регламентов. При обсуждении неоднократно поднимался вопрос о сложности и длительности процесса согласования с заинтересованными федеральными органами административных регламентов, как при принятии административных регламентов, так и при внесении в них соответствующих изменений и дополнений. Суть выска-

зываемых соображений состоит в том, что административный регламент является ведомственным нормативным правовым актом и процесс его согласования должен быть упрощенным.

Сроки исполнения административных регламентов

Существенным показателем эффективности применения административных регламентов является соблюдение установленных сроков исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. Следует отметить, что по абсолютному большинству регламентов сроки исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, как и административных действий в рамках регламентных процедур, установлены на основе действующего законодательства и вытекают из норм и положений федеральных законов или нормативных правовых актов, регулирующих соответствующую сферу деятельности.

В подавляющем числе обсуждаемых административных регламентов наряду с общим сроком исполнения государственной функции или предоставления государственной услуги установлены также сроки исполнения отдельных административных действий или процедур, что диктуется необходимостью обеспечения эффективности выполнения управленческих действий. Опыт реализации административных регламентов показал, что регламентация отдельных действий необходима, однако их жесткое нормирование и временное ограничение не всегда обеспечивают необходимую эффективность, требуют промежуточного контроля и усложняют процедуру организации контроля.

При обсуждении административных регламентов по функциям, возложенным на Министерство экономического развития, Федеральную службу по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций, Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору и некоторые другие государственные органы, предлагалось в ряде случаев ограничиться установлением в административном регламенте общего срока исполнения государственной функции или предоставления государственной услуги, а промежуточные сроки исполнения отдельных административных действий должны быть предметом внутреннего регулирования государственного органа при условии эффективного выполнения им соответствующих административных действий и возложенных на него должностных обязанностей.

Взаимодействие с заявителями и соисполнителями

По оценке большинства исполнителей, внедрение административных регламентов существенно улучшило порядок обращения за государственной услугой или в связи с исполнением государственной функции.

Основа улучшения процесса взаимодействия с заявителями обусловлена рядом важных факторов, предусмотренных в самих административных регламентах. К таким факторам относятся:

1. Установление в административных регламентах закрытого перечня документов, представляемых заявителями при обращении за государ-

ственной услугой или необходимых при исполнении государственных функций. По оценке практически всех исполнителей, содержащееся в административных регламентах количество документов, представляемых заявителем, является минимально необходимым для эффективного исполнения последующих административных действий при предоставлении государственных услуг и исполнении государственных функций.

2. Включение в административные регламенты всех возможных причин и условий отказа в предоставлении государственных услуг или исполнении государственных функций.
3. Осуществление предусмотренных административными регламентами мер по организации мест приема заявителей, фиксированного графика их работы, необходимого информационного оформления таких мест, а также создание удобных условий оформления и подачи документов с минимальным временем ожидания.

Совершенствованию взаимодействия с заявителями способствует то, что в рассмотренных административных регламентах, как правило, предусмотрены три формы подачи заявлений для получения государственной услуги или исполнения государственной функции – лично заявителем или его представителем, по почте, через Интернет. Однако оценить предпочтения и возможности заявителей воспользоваться каждой из предусмотренных форм трудно, так как в большинстве случаев учет по каждой форме обращения не ведется.

4. Включение в административные регламенты специальных разделов и административных действий, описывающих порядок предоставления информации о предоставляемых государственных услугах или исполняемых государственных функциях и предусматривающих размещение такой информации, включая полные тексты самих административных регламентов, в местах приема заявлений, в средствах массовой информации, а также в Интернете на сайтах органов власти, исполняющих административные регламенты. По мнению всех исполнителей, информация об административных регламентах доводится до потребителей государственных услуг и государственных функций в полном объеме.

Ряд исполнителей считают, что необходимо уточнить положения административных регламентов, обязывающие размещать тексты административных регламентов в средствах массовой информации или официальных изданиях. Реализация указанного положения встречает затруднения, так как планы изданий формируются на основе коммерческих принципов и публикация официальных документов не всегда с ними совпадает. Проблема может быть решена, если предусматривать выделение соответствующих бюджетных средств на публикацию административных регламентов.

В то же время при положительной в целом оценке характера взаимодействия с заявителями ряд исполнителей административных регламентов считают, что такая регламентация взаимодействия с заявителями несколько усложняет их служебную деятельность, приводит к увеличению нагрузки, так как регламентация административных действий по срокам и про-

цедурам в условиях их открытости и доступности для контроля со стороны заявителей зачастую сопровождается существенными потерями времени для дачи разъяснений или предоставления промежуточной, не предусмотренной регламентом информации о ходе рассмотрения заявления.

В соответствии с принятой методологией в административном регламенте содержатся административные действия и процедуры, осуществляемые только тем органом власти, на который в соответствии с положением об этом государственном органе и приказом об утверждении административного регламента возложено исполнение определенного регламента. Вместе с тем предоставление многих государственных услуг и исполнение государственных функций связано с участием других органов власти, при этом административные действия этих органов и сроки их исполнения в соответствии с принятой методологией в административном регламенте не отражаются. В результате получение необходимой информации или документов требует значительного времени, так как сроки их предоставления не регламентированы. Это приводит к нарушению сроков предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций. Частично проблема решается путем заключения исполнителями административных регламентов специальных соглашений с федеральными органами – соисполнителями регламентов, однако заключение такого соглашения не является регламентной нормой и обязанностью соисполнителя.

Решение проблемы взаимодействия с соисполнителями состоит в разработке межведомственных регламентов, определяющих права и обязанности сторон, что внесло бы четкость, ясность и прозрачность в процесс межведомственного взаимодействия и, как следствие, положительно сказалось бы на реализации административных регламентов в этих органах власти.

Организация исполнения административных регламентов

Мониторинг исполнения административных регламентов выявил объективные ограничения организационно-технического характера, которые следовало бы учитывать при разработке и внедрении административных регламентов.

При исполнении административных регламентов территориальными органами федеральных органов власти реализация требований к оформлению мест приема заявителей связана с отсутствием федеральной собственности на здания и помещения. В этом случае возможности оснащения этих мест техническими и информационными средствами определяются арендными и другими организационными ограничениями.

Государственные служащие выступают за отражение в административных регламентах вариативности требований к организации мест приема заявителей, их техническому оснащению, режиму работы и решению других организационных вопросов с учетом особенностей территориального развития, плотности населения и частоты обращения заявителей за соответствующими государственными услугами или результатами испол-

нения государственных функций. Следует предоставить территориальным органам право решать эти вопросы применительно к районным подразделениям с учетом местных особенностей.

Значительная часть государственных служащих отмечали невозможность соблюдения всех требований к организации мест приема заявителей, установленных административными регламентами, в связи с нехваткой финансовых средств, отсутствием необходимых помещений, особенно для территориальных органов и их районных подразделений. Поэтому в местах приема заявителей, исходя из реальных возможностей помещений и числа исполняемых административных регламентов, следует размещать на информационных стендах только те разделы административных регламентов, которые затрагивают действия заявителей, так как размещение полных текстов нескольких регламентов из-за недостатка площади помещения может оказаться технически сложным, а сами регламенты недоступными для прочтения. В этом случае полный текст административного регламента должен предоставляться посетителю на бумажном носителе по его требованию при желании ознакомиться с его содержанием.

При обсуждении административных регламентов, исполняемых территориальными органами федеральных органов власти, обращалось внимание на необходимость организации обучения государственных служащих по программам, содержащим методологические и практические вопросы исполнения административных регламентов, а также на проведение обучающих координационных семинаров и совещаний для исполнителей территориальных органов по обмену опытом осуществления административных регламентов.

Опыт проведения таких семинаров-совещаний с территориальными органами Федеральной миграционной службы, Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, Федеральной службы по труду и занятости, Федерального медико-биологического агентства и некоторых других государственных органов в процессе мониторинга показал, что такое обсуждение позволяет выявить наиболее эффективные и зарекомендовавшие себя на практике методы исполнения административных действий, обеспечить необходимое единообразие в предоставлении государственных услуг и исполнении государственных функций по всей территории страны, а также выработать скоординированные предложения по совершенствованию административных регламентов.

Применение информационных технологий

Большинство государственных служащих позитивно оценивают возможность внедрения информационных технологий в процесс исполнения административных регламентов, при этом многие служащие считают необходимым сохранить бумажный вариант документооборота.

При обсуждении административных регламентов Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, Федеральной службы по надзору в сфере транспорта государственные служащие территориальных органов высказывали необходимость централизованной

разработки программных продуктов, обеспечивающих исполнение административных регламентов, и распространении их во всех территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, что обеспечит создание единых, централизованных баз данных, необходимых для исполнения государственных функций или предоставления государственных услуг, а также необходимость развития межведомственных электронных взаимосвязей.

Вместе с тем ряд государственных служащих пока еще психологически не готовы отказаться от документооборота в бумажной форме.

Ресурсное обеспечение исполнения административных регламентов

Наиболее сложной с точки зрения получения результатов обсуждения оказалась оценка государственными служащими проблемы ресурсного обеспечения внедрения административных регламентов. По единодушной оценке всеми государственными служащими, внедрение административных регламентов, отобранных для мониторинга, не потребовало дополнительных финансовых, материально-технических и кадровых ресурсов или по крайней мере исполнители административных регламентов о выделении таких ресурсов ничего не знали. Вместе с тем, при детальном обсуждении как самих административных регламентов, так и отдельных административных действий, констатировалось увеличение рабочей нагрузки и объема служебной деятельности, отмечалась необходимость увеличения численности исполнителей.

Государственные служащие Министерства экономического развития, Федерального агентства связи, Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, Федерального агентства кадастра объектов недвижимости и других федеральных органов в качестве основных проблем ресурсного обеспечения процесса исполнения государственных функций или предоставления государственных услуг выделили нехватку сотрудников, текучесть кадров, необходимость повышения квалификации отдельных групп служащих. При этом получить обоснованные, т.е. подтвержденные соответствующими расчетами, предложения по увеличению (сокращению) численности сотрудников не удавалось.

Отмечая недостаток материально-технических ресурсов, государственные служащие не смогли четко обосновать реальные потребности в таких ресурсах для реализации административных действий в рамках исполнения административных регламентов. В то же время по все большему числу административных регламентов необходимые для заполнения формы заявлений, анкет или других документов рекомендуется получать через Интернет, а в административном регламенте по рассмотрению предложений, заявлений и жалоб осужденных лиц, общее количество обращений которых оценивается десятками миллионов, средства для обеспечения этих действий необходимыми канцелярскими принадлежностями не предусмотрены и данный вопрос административным регламентом не урегулирован.

Для разрешения этих и подобных вопросов ресурсного обеспечения внедрения и исполнения административных регламентов следует предусмотреть внесение вместе с проектом административного регламента соответствующего финансово-экономического обоснования внедрения и исполнения административного регламента, расчет потребностей в численности работников, необходимой для исполнения всех предусмотренных регламентом административных действий, а также предусмотреть соответствующие изменения в Порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг.

Таким образом, анализ хода внедрения административных регламентов показал, что разработка и внедрение административных регламентов федеральных органов исполнительной власти обеспечили успешное исполнение государственных функций и предоставление государственных услуг, позволил выявить важнейшие направления дальнейшего совершенствования процесса их разработки и внедрения, а также подтвердил важность и необходимость регулярного мониторинга исполнения административных регламентов по мере накопления опыта их реализации.

ПРИМЕЧАНИЕ

-
- ¹ Научно-исследовательская работа по теме «Исследование и анализ внедрения административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг» (шифр работы: 2301-05-08), выполненная в 2008 г. Институтом государственного и муниципального управления Государственного Университета – Высшая школа экономики по заказу Министерства экономического развития Российской Федерации. Подробная информация о научно-исследовательской работе размещена по адресу: <http://monitoring.hse.ru>
Клименко А.В., Жулин А.Б. Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов // Вопросы государственного и муниципального управления, 2009, № 1.