

**Жулин А.Б.  
Иванова О.С.**

# МОНИТОРИНГ ВНЕДРЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕГЛАМЕНТОВ

В 2006–2007 гг. в рамках проектов административной реформы в ряде федеральных органов исполнительной власти были разработаны и утверждены административные регламенты исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг). В качестве очевидных улучшений в них намечалось сокращение очередей, упрощение процедур и документооборота, уменьшение сроков оказания государственных услуг. Пилотное внедрение ряда регламентов выявило лишь частичное соблюдение установленных в них требований, вызванное в первую очередь нехваткой ресурсного обеспечения. В частности, были выявлены отклонения прямых и косвенных показателей деятельности – таких, как количество поступивших жалоб от получателей услуги, время ожидания в очереди для получения услуги и т.д., – от их предполагаемых целевых значений. Для определения проблем, связанных с внедрением административных регламентов, и разработки путей их решения необходимо было проведение мониторинга и системного анализа сложившейся ситуации.

Для этих целей Институтом проблем государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ была разработана методика проведения мониторинга эффективности внедрения административных регламентов органов исполнительной власти и проведена ее пилотная апробация. Основными элементами методики выступали следующие параметры:

- соблюдение стандарта оказания государственной услуги;
- соблюдение административных процедур;
- соответствие должностных регламентов (инструкций) требованиям административного регламента;
- наличие достаточного ресурсного обеспечения исполнения административных регламентов.

Результаты мониторинга позволили обозначить наиболее значимые проблемы, связанные с внедрением административных регламентов.

Положение о проведении работ по мониторингу эффективности внедрения административных регламентов было включено в Постановление Правительства от 29 ноября 2007 г. № 813 «О внесении изменений в постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679». По существу анализ практики применения административных регламентов представляет собой расширенное понимание мониторинга и включает в себя оценку степени соответствия исполнения административного регламента требованиям к качеству и доступности предоставления государственной услуги; оценку обоснованности отказов в предоставлении государственной услуги; оценку выполнения требований к оптимальности административных процедур; оценку соответствия должностных регламентов административному регламенту; оценку ресурсного обеспечения исполнения административного регламента; оценку необходимости внесения в административный регламент изменений.

## Стимулирование проведения мероприятий по административной реформе в 2006 г.

**В** 2006 г. приоритетным направлением административной реформы являлась разработка административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. Для реализации поставленных задач принято Постановление Правительства Российской Федерации от 29 мая 2006 г. № 336 «О дополнительных мерах по оказанию поддержки проведения федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации административной реформы в 2006 г.».

Для поддержки проведения административной реформы в 2006 г. в федеральном бюджете были предусмотрены средства в размере 470 млн. руб. Приказом Министерства экономического развития и торговли от 9 июня 2006 г. №152 были утверждены «Порядок проведения конкурсного отбора федеральных органов исполнительной власти для оказания поддержки проведения административной реформы в 2006 г.» и «Порядок проведения конкурсного отбора высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации для оказания поддержки проведения административной реформы в 2006 г.», которые устанавливали ключевые требования, предъявляемые к конкурсным заявкам, определяли критерии и порядок их оценки.

Обязательным требованием ко всем участникам конкурсного отбора было наличие утвержденной программы мероприятий по административной реформе на среднесрочную перспективу, а также утвержденный состав комиссии по проведению административной реформы в органе власти. Кроме того, одним из основных требований, предъявляемых к конкурсным заявкам, было описание мероприятий административной реформы в виде проектов (от 1 до 5). Каждый проект должен предполагать конкретные результаты реализации, которые описываются в конкурсной документации,

и иметь срок реализации от 1 до 3 лет. В конкурсных заявках каждого федерального органа исполнительной власти и субъекта Российской Федерации были определены и названы ответственные лица, как за реализацию мероприятий административной реформы в целом, так и за проведение отдельных проектов, – от заместителя руководителя ведомства до рядовых исполнителей. Это позволило осуществлять качественную координацию мероприятий административной реформы.

Всего на конкурс было подано 68 заявок: 22 заявки федеральных органов исполнительной власти (общая сумма запрашиваемых средств – 868,8 млн. руб.) и 46 заявок высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (сумма запрашиваемых средств – 1 264,5 млн. руб.). По итогам конкурса были определены победители и проведено финансирование отобранных проектов. Конкурсная комиссия признала победителями 19 федеральных органов исполнительной власти и 29 высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Принято решение о финансировании 102 проектов на общую сумму 417 528,3 тыс. руб., в том числе в федеральных органах исполнительной власти 39 проектов на общую сумму 189 079,9 тыс. руб., в высших исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации – 63 проекта на общую сумму 228 448,4 тыс. руб.

По результатам конкурсного отбора было принято распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 октября 2006 г. № 1394-р о выделении победителям 60% средств. В целом финансирование осуществлялось в два этапа: 60% выделялось по итогам оценки конкурсных заявок, 40% – на основе оценки промежуточных результатов выполнения запланированных мероприятий.

Среди федеральных органов исполнительной власти победителями конкурса стали четыре министерства – Минздравсоцразвития, Минкультуры, Минобрнауки и Минтранс, а также пятнадцать служб и агентств. Наибольшие объемы финансирования получили ФМС (20% от общего объема средств, выделенных федеральным органам исполнительной власти), Роснедвижимость (21% от общего объема средств), Роструд (13% от общего объема средств) и Росрегистрация (15% от общего объема средств). Высокая стоимость проектов данных органов исполнительной власти была обусловлена проведением пилотного внедрения ряда регламентов в территориальных подразделениях.

Всего в рамках проектов 2006 г. только федеральными органами исполнительной власти было разработано 88 административных регламентов. К основным достижениям по итогам их разработки можно отнести сокращение сроков исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, упрощение административных процедур, сокращение времени получения государственной услуги (от 10 до 70%), повышение комфортности получения государственной услуги путем разработки и внедрения стандартов обслуживания, а также повышение информированности граждан о возможности получения государственной услуги.

В 2006 г. было проведено пилотное внедрение пяти административных регламентов массовых, общественно значимых государственных услуг, ока-

зываемых Федеральной службой по труду и занятости, Федеральной миграционной службой, Федеральной регистрационной службой и Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости.

Всего в 2006 г. было осуществлено пилотное внедрение административных регламентов в 22 точках. Среди них территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, территориальные пункты управлений органов исполнительной власти, государственные учреждения.

Наиболее масштабным было внедрение административного регламента ФМС России по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене и исполнению государственной функции по учету паспортов гражданина Российской Федерации. Внедрение данного регламента в 2006 г. было проведено в девяти пилотных точках, включающих пять отделов УФМС России по г. Санкт-Петербургу и четыре отдела УФМС России по Московской области.

Был внедрен совместный административный регламент ФМС России и Роструда по осуществлению полномочий по выдаче заключений о привлечении и использовании иностранных работников, разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства. Для внедрения административного регламента определено два пилотных объекта: отдел УФМС России по г. Санкт-Петербургу и отдел УФМС России по Московской области. По каждому из объектов было произведено внедрение электронной очереди, проведен ремонт объектов с перепланировкой, модифицирован архив с учетом стандартов предоставления государственных услуг, организовано взаимодействие с правоохранительным порталом [www.112.ru](http://www.112.ru).

Внедрение административного регламента по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним проводилось в двух территориальных подразделениях Росрегистрации в г. Москве и Московской области: Мытищинском отделе ГУ ФРС по Московской области и Отделе регистрации прав на недвижимость по Северному административному округу г. Москвы. На объектах был проведен ремонт, поставлена система видеонаблюдения, создана электронная компьютерная сеть, внедрена электронная система управления очередью, переоборудован архив, зона ожидания снабжена информационными стенами и табличками. Кроме того, было организовано информирование о ходе исполнения государственной функции должностными лицами Росрегистрации при непосредственном личном контакте с заявителями, а также с использованием Интернета, электронной почты, почтовой связи. Организованы предварительное консультирование граждан и их предварительная запись.

Внедрение административного регламента по предоставлению государственной услуги: содействие гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников – проводилось в четырех центрах занятости (в Тверской и Ивановской областях, Ставропольском крае, в г. Владимире). На объектах был проведен ремонт, в том числе сооружены пандусы для инвалидов, осуществлено подключение зданий к сети Интернет, залы ожидания оборудованы современной мебелью и системой кондиционирования, созданы информационные залы, установлены

системы звукового и видеоинформирования, а в информационных залах оборудованы дополнительные рабочие места. В тех центрах, где это было необходимо, установлена система электронной очереди. Кроме того, в помещениях появились места общего пользования для посетителей, указатели с автономными источниками бесперебойного питания. В результате проведения пилотного внедрения осуществлено значительное повышение степени комфортности условий, в которых пребывают граждане при получении государственной услуги. Кроме того, удалось добиться сокращения времени ожидания в очереди для получения государственной услуги в два раза (с 30 до 15 мин.) и уменьшения общего времени, затрачиваемого гражданином на ее получение в 1,8–2 раза (для впервые обратившихся – с 40 до 20 мин., для повторно обратившихся – с 50 до 30 мин.). Таким образом, основным результатом регламентации и оптимизации административных процедур, внедрения Стандарта комфортности оказания государственных услуг стало существенное сокращение сроков их ожидания гражданами.

## Мониторинг внедрения административных регламентов

**В** 2007 г. Высшей школой экономики при содействии Министерства экономического развития и торговли были проведены работы по сбору и анализу информации об эффективности применения стандартов государственных услуг, административных и должностных регламентов в пилотных органах исполнительной власти. Эти работы проводились по методике, разработанной экспертами ГУ-ВШЭ, и включали в себя посещение экспертными группами пилотных подразделений органов исполнительной власти для сбора информации, в том числе для сбора необходимой для анализа документации данного органа и интервьюирования как сотрудников органа, так и заявителей в точках оказания услуг. Проведение интервью, как с должностными лицами подразделений, так и с получателями государственной услуги, ставило задачу выявить, как соблюдаются требования административного регламента. Кроме того, эксперты проводили визуальный осмотр помещений с целью выявления несоответствия требованиям необходимой комфортности предоставления государственных услуг.

Оценка внедрения административных регламентов складывалась из четырех составляющих:

- оценка соблюдения предусмотренных административным регламентом требований к комфортности предоставления государственных услуг;
- оценка соблюдения предусмотренных административным регламентом административных процедур;
- оценка соответствия должностных регламентов государственных гражданских служащих, участвующих в исполнении государственных функций или в предоставлении государственных услуг, требованиям административного регламента;
- оценка ресурсного обеспечения внедрения административного регламента и дальнейшего исполнения государственной функции или предоставления государственной услуги в соответствии с требованиями административного регламента.

Оценка каждого параметра проводилась по 5-балльной шкале. Выводы по соответствию ситуации в пилотном органе положениям регламента выражались следующими оценками:

- 5 – требования регламента по данному положению (пункту) выполнены полностью;
- 4 – требования регламента по данному положению (пункту) выполнены в основном;
- 3 – требования регламента по данному положению (пункту) выполнены частично;
- 2 – требования регламента по данному положению (пункту) выполнены в незначительной степени;
- 1 – требования регламента по данному положению (пункту) практически не выполнены;
- 0 – требования регламента по данному положению (пункту) не выполнены.

Результаты мониторинга показали, что общий уровень внедрения административных регламентов в пилотных точках остается недостаточно высоким. Кроме того, по итогам мониторинга выведена средняя оценка степени внедрения административного регламента для каждого органа исполнительной власти, а также оценка степени внедрения регламента по каждому из указанных четырех ключевых направлений.

Применяемая методика позволила выявить наиболее распространенные проблемы, характерные для процедуры регламентации в целом, а также трудности, возникающие при внедрении каждого регламента.

#### **Соблюдение стандарта оказания государственной услуги**

Проведенное исследование показало, что наиболее распространенной проблемой для всех пилотных точек является нарушение требований административного регламента в части обеспечения необходимого стандарта предоставления государственной услуги. Оценка данного параметра складывается из семи основных составляющих:

1. Сроки предоставления услуги.
2. Требования к местам приема заявителей.
3. Состав и порядок предоставления документов.
4. Информирование.
5. Консультирование.
6. Обжалование.
7. График приема граждан.

Проблема соблюдения стандарта оказания государственной услуги в разной мере характерна для всех исследованных пилотных точек. Наиболее высоко во всех пилотных точках были оценены сроки предоставления услуги, состав и порядок предоставления документов и их обжалование.

Данные параметры были оценены на максимальный балл во всех 22 пилотных точках.

Наиболее низко во всех пилотных точках было оценено соблюдение требований к местам приема заявителей. Экспертами была отмечена неготовность инфраструктуры зданий и помещений пилотных точек к исполнению

требований административного регламента. Высокая степень изношенности электросетей не позволяет использовать предусмотренные требованиями регламента электронные устройства для информирования граждан, а также системы электронной очереди. В силу объективных причин невозможно создать комфортные условия для обслуживания лиц с ограниченными физическими возможностями. Из-за особенностей зданий и помещений пилотных точек невозможно соблюдать требования административного регламента в части организации отдельного входа для посетителей, обеспечить наличие гардероба и туалета в помещениях, предназначенных для приема посетителей. Проблема инфраструктуры особенно характерна для пилотных точек Федеральной миграционной службы.

Помимо указанного эксперты выделяют следующие недостатки в соблюдении стандарта оказания государственной услуги:

- недостатки работы в информационном направлении (отсутствует обязательная информация на стендах, не работают технические средства информирования и т.п.);
- высокая нагрузка на сотрудников подразделения (отсутствие сотрудников, выделяемых специально для консультирования получателей государственных услуг);
- несоблюдение предусмотренного требованиями регламента режима работы.

Описанная ситуация в разной степени характерна для всех исследованных пилотных точек. Наиболее остро проблема соблюдения стандарта оказания государственной услуги стоит в пилотных точках ФМС России. Именно здесь наблюдается крайняя изношенность инфраструктуры зданий и помещений, невозможность создания комфортных условий для получателей услуг, нехватка сотрудников для организации консультирования граждан, низкий уровень организации информирования о процессе предоставления услуг, невозможность организации графика работы в соответствии с требованиями административного регламента по причине штатной некомплектованности. Наиболее сложная ситуация складывается в Отделе УФМС РФ в г. Мытищи Московской области (ул. Абрамова). Уровень выполнения предусмотренных регламентом требований был оценен здесь как частичный ввиду большого количества нарушений: несоблюдения предусмотренного административным регламентом режима работы, недостаточного технического оснащения, несоответствия помещений требованиям регламента, отсутствия условий для предоставления государственных услуг лицам с ограниченными физическими возможностями, отсутствия системы электронной очереди, нарушения требований информирования о предоставлении государственных услуг, отсутствия автоинформатора.

Наиболее благоприятная ситуация с точки зрения соблюдения требований регламента в части соблюдения стандарта оказания государственной услуги сложилась в пилотных точках Федерального кадастра объектов недвижимости. Несмотря на выявленные недостатки в части несоблюдения графика работы и нарушения ряда требований информирования о процессе оказания государственной услуги, соблюдение стандарта оказания услуги в данных пилотных точках было высоко оценено экспертами.

### **Соблюдение административных процедур**

В части соблюдения административных процедур недостатки в реализации положений административного регламента практически не выявлены. По всем пилотным точкам данный параметр имеет максимальную оценку. Однако незначительные нарушения требований регламента к административным процедурам присутствуют в каждом пилотном органе. В ФМС России, например, не соблюдаются требования регламента, касающиеся выдачи гражданам на время оформления паспорта временного удостоверения личности, в пилотных подразделениях Роснедвижимости сложилась ситуация, в которой сотрудники могут эффективно работать, только нарушая требования административного регламента в части перечня предоставляемых гражданами документов для получения услуги. Согласно регламенту, сотрудники должны принимать только комплекты документов, содержащие в себе копию платежного поручения за копирование материалов, однако на этапе подачи документов ни сам гражданин, ни сотрудник пилотной точки не обладают информацией о количестве необходимых для копирования материалов, а значит и о сумме, которую гражданин должен заплатить. Очевидно, что подобные отступления от регламента вызваны объективными причинами. Такая ситуация свидетельствует о том, что данные нарушения обусловлены не кадровыми, финансовыми и другими проблемами конкретной пилотной точки, а скорее несовершенством административного регламента в целом.

### **Соответствие должностных регламентов административному регламенту**

Анализ показал, что должностные инструкции и регламенты на сегодняшний день лишь в незначительной степени соответствуют требованиям административных регламентов. Можно предположить, что это связано с тем, что с момента пилотного внедрения прошло недостаточное для полномасштабной доработки инструкций количество времени. Наиболее высокое качество должностных инструкций было отмечено экспертами в пилотных точках Федеральной службы по труду и занятости (регламент предоставления государственной услуги содействия гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям – в подборе необходимых работников). Необходимо отметить, что эксперты не получили никаких материалов, касающихся изменений в должностных регламентах, связанных с внедрением административного регламента, из подразделений ФМС России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области.

### **Ресурсное обеспечение**

Ресурсное обеспечение внедрения административных регламентов остается на недостаточно высоком для эффективного внедрения уровне, для большей части пилотных точек имеющегося ресурсного обеспечения крайне недостаточно.

К основным проблемам ресурсного обеспечения отнесены:

- несоответствие зданий и помещений требованиям административного регламента;
- дефицит кадров (неукомплектованность штатов);

- высокая степень изношенности инфраструктуры зданий и помещений пилотных точек;
- недостаточное финансирование.

Перечисленные проблемы выявлены во всех обследованных пилотных точках. Исключением является Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости, где нет дефицита кадров. В остальных пилотных органах перечисленные проблемы указаны как ключевые. Особенно остры эти проблемы в пилотных точках ФМС России, в отношении которых эксперты указывают на нехватку и недостаточную квалификацию сотрудников, недостаточность финансирования – многие здания и помещения пилотных точек нуждаются в комплексном ремонте, также присутствуют инфраструктурные проблемы, связанные с невозможностью полномасштабного соблюдения стандарта оказания государственной услуги.

### **Общая оценка внедрения административных регламентов в органах исполнительной власти**

На основе полученной информации и оценок по отдельным параметрам внедрения административных регламентов были подведены итоги внедрения регламентов по пилотным органам в целом (см. табл. 1; 2). Оценка производилась по пятибалльной шкале как среднее арифметическое всех входящих в выделенные направления параметров. В нижней строке таблицы 1 – итоговая оценка внедрения по каждому пилотному органу, рассчитанная с учетом весов составляющих компонентов (веса установлены экспертно).

*Таблица 1*

### **Оценка внедрения административных регламентов в органах исполнительной власти<sup>1</sup>**

|  | ФМС России      | Федеральная служба по труду и занятости | Федеральная регистрационная служба | Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости |
|--|-----------------|---|------------------------------------|--|
| Выполнение стандарта государственной услуги в пилотной точке                   | 4               | 4                                       | 5                                  | 5  |
| Соблюдение административных процедур   | 5               | 5                                       | 5                                  | 5  |
| Соответствие должностных регламентов (инструкций) административному регламенту | 1               | 3                                       | 4                                  | 2  |
| Оценка ресурсного обеспечения исполнения регламента                            | 1               | 3                                       | 3                                  | 3  |
| <b>Средняя оценка по пилотным точкам</b>                                       | <b>3 (2,75)</b> | <b>4 (3,75)</b>                         | <b>4 (4,25)</b>                    | <b>4 (3,75)</b>                                      |
| <b>Итоговая оценка по внедрению</b>  | <b>2,85</b>     | <b>3,75</b>                             | <b>4,4</b>                         | <b>3,8</b>   |

Таблица 2

**Оценка соответствия качества предоставления требованиям  
административных регламентов <sup>2</sup>**

| Регламенты   | I               | II              | III             | IV              | V               |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Выполнение стандарта государственной услуги в пилотной точке                               | 4               | 4               | 4               | 5               | 5               |
| Соблюдение административных процедур   | 5               | 5               | 5               | 5               | 5               |
| Соответствие должностных регламентов (должностных инструкций) административному регламенту | 1               | 1               | 3               | 4               | 2               |
| Оценка ресурсного обеспечения исполнения регламента  | 1               | 1               | 3               | 3               | 3               |
| <b>Средняя оценка по пилотным точкам</b>   | <b>3 (2,75)</b> | <b>3 (2,75)</b> | <b>4 (3,75)</b> | <b>4 (4,25)</b> | <b>4 (3,75)</b> |

В целом уровень внедрения административных регламентов можно охарактеризовать как недостаточно высокий. Как можно видеть, ни по одному из пилотных органов, за исключением Федеральной регистрационной службы, не достигнута оценка «4» или «5», что в терминах расчетной методики означает соответственно «требования регламента выполнены в основном» или «требования регламента выполнены полностью». Что касается регламентов, то наивысшая оценка по внедрению была присвоена регламенту исполнения ФРС государственной функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Наиболее низкие оценки внедрения принадлежат регламентам ФМС России, а также совместному регламенту ФМС России и ФСТЗ.

Рассматривая результаты анализа эффективности внедрения административных регламентов в 2007 г., следует признать необходимость создания системы мониторинга как регулярного процесса получения обратной связи от всех участников процесса предоставления государственных услуг – государственных служащих, заявителей, представителей общественных организаций. Разработка и утверждение административных регламентов является базовым этапом повышения качества государственных услуг. При этом мониторинг должен способствовать постоянному процессу совершенствования административных процедур на основе всей доступной информации – практики правоприменения регламентов, результатов судебных и досудебных обжалований, социологических опросов. При этом предметом мониторинга также должно стать ресурсное обеспечение деятельности государственных служащих, проблемы нормативной правовой базы. Административный регламент, при организации мониторинга как регулярного процесса, должен стать ключевым инструментом управления деятельностью органов исполнительной власти, основой оценки необхо-

димых расходов органов власти. По имеющимся данным, полный цикл построения эффективных регламентов может занять до 5–7 лет только на федеральном уровне.

Мониторинг внедрения административных регламентов в этом цикле занимает ключевую роль. На середину 2008 г. федеральными органами исполнительной власти утверждено более 200 регламентов, на уровне органов субъектов РФ – более 2000. Доля регламентированной деятельности органов власти для ряда органов власти достигает 50%, что демонстрирует динамику процессов регламентации. Мониторинг внедрения регламентов должен проиллюстрировать не только динамику, но и качество регламентации, и предложить варианты совершенствования как отдельных регламентов, так и правовой «инфраструктуры» регламентации.

## ПРИМЕЧАНИЕ:

- <sup>1</sup> Источник: расчеты авторов по результатам исследования.
- <sup>2</sup> I – «Административный регламент предоставления ФСТЗ и ФМС России государственной услуги по выдаче заключений о привлечении и использовании иностранных работников, разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства»;  
II – «Административный регламент ФМС России по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене и по исполнению государственной функции по учету паспортов гражданина Российской Федерации»;  
III – «Административный регламент ФСТЗ по предоставлению государственной услуги содействия гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников»;  
IV – «Административный регламент исполнения ФРС государственной функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»;  
V – «Административный регламент предоставления Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость) государственной услуги «Предоставление заинтересованным лицам сведений государственного земельного кадастра»».  
Источник: расчеты авторов по результатам исследования.