

Январев В.А.
Семионова Е.А.

ВОЗДЕЙСТВИЕ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ НА ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИСПОЛНЕНИЯ ИМИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФУНКЦИЙ *(ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ОПРОСА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ)*

Эффективность деятельности государственных органов по исполнению возложенных на них государственных функций во многом определяется результатами разработки и внедрения административных регламентов исполнения государственных функций или предоставления государственных услуг.

Оценка хода разработки и внедрения административных регламентов государственными служащими, непосредственно участвующими в исполнении государственных функций и предоставлении государственных услуг, а также изучение их мнения об эффективности процесса регламентации стали предметом Мониторинга результатов внедрения административных регламентов, проведенного в 2008 г.¹. Цель мониторинга заключалась в исследовании и анализе результатов внедрения административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг для повышения качества их исполнения².

Одним из инструментов такого анализа был опрос на основе анонимного анкетирования государственных служащих органов исполнительной власти, непосредственно участвующих в исполнении государственных функций или предоставлении государственных услуг. Данный опрос происходил по широкому кругу вопросов, характеризующих осуществление федеральными органами исполнительной власти административных регламентов по определенным государственным функциям, и был нужен для выявления мнения госу-

дарственных служащих, как центральных аппаратов, так и территориальных органов, о процессе регламентации государственных функций и результатах внедрения административных регламентов по широкому кругу вопросов.

Исследование хода разработки и внедрения административных регламентов проводилось на основе анализа мнения двух целевых групп.

Первой целевой группой являлись государственные служащие подразделений центральных аппаратов, а также привлеченные ими исполнители регламентов из подведомственных территориальных органов, принимавшие непосредственное участие в обсуждениях хода внедрения административных регламентов. Функции подразделений центрального аппарата государственных органов в большинстве случаев носят комплексный характер. Они связаны с исполнением ряда государственных функций, а также с решением большого круга других задач, предусмотренных положениями этих подразделений.

Представительство государственных служащих центральных аппаратов и территориальных органов в этой целевой группе разделилось примерно поровну, что позволяет использовать результаты опросов этой группы в качестве совокупной, обобщенной оценки результатов внедрения административных регламентов всеми государственными служащими.

Второй целевой группой проводимого опроса являлись государственные служащие территориальных органов. Выявление мнения данной группы государственных служащих о результатах внедрения административных регламентов играет важную роль в оценке процесса регламентации. Деятельность территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, как правило, ориентируется на осуществление определенного круга функций. Это объясняется тем, что задачи подразделений данных органов более конкретны и сфокусированы на исполнении возложенных на них государственных услуг или государственных функций. Кроме того, государственные служащие территориальных органов, как правило, не принимали участия в разработке административных регламентов, но являются их непосредственными исполнителями на местах и более объективно оценивают качество внедренных административных регламентов.

Наличие двух целевых групп опрашиваемых государственных служащих потребовало разработки двух типов анкет с единой тематикой, обусловленной целью исследования, но различных по структуре и количеству вопросов по каждой теме. Характер вопросов анкеты для первой целевой группы определялся тем, что опрашиваемые государственные служащие принимали непосредственное участие в обсуждениях хода внедрения административных регламентов и результаты анкетирования дополняли результаты исследования, полученные в ходе обсуждений с государственными служащими.

Для опроса второй целевой группы была разработана анкета с более широким перечнем вопросов, включающим большее количество открытых вопросов, ориентированных на содержательные комментарии опрашиваемых.

В опросах приняли участие 946 государственных служащих подразделений центральных аппаратов 21 федерального органа исполнительной власти и их территориальных органов из 67 субъектов Российской Федерации. Вся совокупность полученных данных была проанализирована с помощью компьютерной программы для обработки статистических данных SPSS.

Результаты опроса государственных служащих представлены по четырем важнейшим направлениям процесса внедрения и исполнения административных регламентов, к которым относятся вопросы:

- касающиеся целей внедрения административных регламентов и приоритетов административной реформы в целом;
- отражающие влияние внедрения административных регламентов на деятельность государственных служащих;
- характеризующие качество разработанных и исполняемых административных регламентов;
- затрагивающие организационные меры исполнения административных регламентов.

Приоритеты и цели внедрения административных регламентов

По мнению государственных служащих, регламентация деятельности органов исполнительной власти является одним из ключевых направлений административной реформы.

Диаграмма 1

Приоритеты проведения административной реформы. Мнение государственных служащих



Ранжирование приоритетов проведения административной реформы по двум опросам в основном совпадает.

По мнению почти половины государственных служащих подразделений центральных аппаратов государственных органов, важнейшими приоритетами проведения административной реформы являются: разработка системы оплаты труда государственных служащих, ориентированной на результат (данный ответ отметили 46,8% опрошенных государственных служащих); регламентация государственных функций (43,6%); внедрение и совершенствование использования информационных технологий в органах исполнительной власти (41,5%).

Такие же оценки были сделаны государственными служащими территориальных органов, как по предпочтениям приоритетов, так и по уровню оценок, составивших соответственно 47,9 и 41,2% опрошенных государственных служащих. Некоторым исключением является уровень оценки внедрения информационных технологий в государственное управление, составляющий всего 32,1%, но также отнесенный к важнейшим приоритетам.

Это говорит о том, что цели и задачи, как в целом административной реформы, так и ее важнейших направлений, таких как регламентация государственных функций и разработка административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, внедрение информационных технологий в государственное управление и т.д., воспринимаются государственными служащими на всех уровнях государственного управления и в большинстве случаев успешно реализуются.

Тот факт, что наибольшее число государственных служащих в обоих опросах поставили на первое место среди приоритетов разработку системы оплаты труда государственных служащих, ориентированной на результат, обусловлено рядом важных обстоятельств. Во-первых, существующие уровень и система оплаты труда на государственной службе не в полной мере удовлетворяют ожидания государственных служащих, не являются конкурентоспособными и нуждаются в совершенствовании. Во-вторых, государственные служащие фактически не связывают разработку новой системы оплаты труда с внедрением механизмов управления по результатам в органах исполнительной власти. Их в своей оценке они поставили на последнее место среди приоритетов. В известной мере такая ситуация объясняется тем, что механизмы управления по результатам мало применяются на практике, хотя и имеют правовые и методические обоснования.

Приблизительно $\frac{1}{3}$ служащих подразделений центральных аппаратов государственных органов, а также государственных служащих подведомственных территориальных органов, принимавших непосредственное участие в обсуждениях хода внедрения административных регламентов, ко второй группе приоритетов проведения административной реформы относят: прекращение избыточного государственного регулирования (35,1% опрошенных); снижение рисков проявления коррупции в органах исполнительной власти (35,1%); совершенствование системы бюджетного финансирования (28,7%).

Расстановка приоритетов внутри второй группы проведения административной реформы государственными служащими территориальных ор-

ганов отличается от той, которая была сделана государственными служащими подразделений центральных аппаратов. Отличается как уровень оценки приоритетов, который колеблется от 32,1% государственных служащих, отметивших совершенствование системы бюджетного финансирования, до 20,5% государственных служащих, отметивших прекращение избыточного государственного регулирования, так и ранжирование этих приоритетов. Государственные служащие территориальных органов в данной группе приоритетов предпочтение отдают проблемам совершенствования системы бюджетного финансирования, что в известной степени объясняется недостаточным в ряде случаев финансированием территориальных органов по сравнению с финансированием государственных органов субъектов Российской Федерации, в которых они располагаются.

Существенные различия в предпочтениях, отдаваемых прекращению избыточного государственного регулирования, государственными служащими территориальных органов (20,5% опрошенных) по сравнению с оценками государственных служащих центральных аппаратов (35,1%) объясняются более конкретным и четко определенным перечнем государственных функций, исполняемых территориальными органами, а также отсутствием в работе государственных служащих этих органов избыточных административных процедур и действий общего характера по сравнению с государственными служащими подразделений центральных аппаратов государственных органов.

Свою позицию в оценке регламентации государственных функций как одного из приоритетов административной реформы государственные служащие дополняют ответами на вопрос о пользе внедрения административных регламентов.

Диаграмма 2

**Кому в первую очередь выгодно (приносит бóльшую пользу) внедрение административных регламентов.
Мнение государственных служащих**



Оценка государственными служащими влияния внедрения административных регламентов показала, что подавляющая часть (около 60%) государственных служащих, как подразделений центральных аппаратов, так и территориальных органов, считают, что внедрение административных регламентов в первую очередь приносит пользу гражданам и организациям, являющимся потребителями государственных услуг или функций.

В оценке воздействия регламентации на работу государственных органов и самих государственных служащих мнения работников центрального аппарата и территориальных органов существенно различаются. Примерно $\frac{1}{3}$ опрошенных государственных служащих, включая работников центральных аппаратов, считают, что внедрение административных регламентов позитивно повлияло на их работу, тогда как среди служащих территориальных органов таких только 19%, или приблизительно $\frac{1}{5}$ часть.

Столь существенные различия в оценках можно объяснить большим числом функций, исполняемых подразделениями центральных аппаратов государственных органов, нуждающихся в систематизации и структуризации, и, как следствие, стремлением работников регламентировать свои должностные обязанности. Напротив, в большей степени конкретизированные функции территориальных органов и их работников, а также многолетняя практика исполнения ограниченного перечня административных действий делают для них процесс регламентации не столь актуальным, что и отражается в оценках государственных служащих этих органов.

В случае с оценкой этими категориями государственных служащих пользы от внедрения административных регламентов в первую очередь для руководителей органов исполнительной власти, контролирующих исполнение государственных функций, ситуация прямо противоположная: соответственно, 20,2% для всех опрошенных государственных служащих и 25,6% для государственных служащих территориальных органов. Это значит, что государственные служащие территориальных органов выше оценивают возможность использования административных регламентов как инструмента контроля за исполнением государственных функций или предоставлением государственных услуг.

Определенная часть государственных служащих по-прежнему сохраняет недоверие к процессу регламентации государственных функций и, как следствие, 7,4% государственных служащих считают, что внедрение административных регламентов никому не приносит пользы.

В оценке целей внедрения административных регламентов государственные служащие подразделений центральных аппаратов и территориальных органов практически единодушны.

Подавляющая часть государственных служащих (соответственно 69,1% и 74,1% по опрошенным группам) видит основную цель внедрения административных регламентов в повышении качества исполнения государственных функций. Далее в качестве целей внедрения административных регламентов государственные служащие определяют: совершенствование

деятельности органа исполнительной власти, регламентацию деятельности органа исполнительной власти, упрощение контроля за деятельностью государственных служащих.

Диаграмма 3

Мнение государственных служащих об основных целях внедрения административных регламентов



Тот факт, что только $\frac{1}{4}$ государственных служащих (21,3% подразделений центральных аппаратов и 25,3% территориальных органов) выделили регламентацию деятельности органов власти в качестве одной из основных целей внедрения административных регламентов, указывает на то, что государственные служащие, признавая необходимость систематизации и регламентации исполняемых ими государственных функций, не видят или не полностью воспринимают возможности административных регламентов в качестве инструмента совершенствования деятельности государственных органов.

Незначительное число государственных служащих (соответственно 9,6 и 6,2% опрошенных) в качестве одной из целей внедрения административных регламентов отмечают внедрение информационных систем в

деятельность органов исполнительной власти. Причем в числе приоритетов административной реформы те же государственные служащие считают внедрение и совершенствование использования информационных технологий в органах государственной власти, поставив их на третье место. То есть большинство опрошенных, понимая значение и важность этого процесса, не связывают совершенствование своей профессиональной деятельности с использованием информационных технологий и не видят в административных регламентах инструмента для дальнейшего внедрения и совершенствования информационных технологий либо вследствие отсутствия у государственных служащих необходимых знаний и навыков, либо в результате беспокойства за сохранение своих рабочих мест.

Совершенствование деятельности государственных служащих

Один из центральных вопросов исследования – влияние внедрения административных регламентов на профессиональную и служебную деятельность государственных служащих, на их рабочую нагрузку и распределение должностных обязанностей и, в конечном счете, на эффективность и результативность их работы по исполнению государственных функций или предоставлению государственных услуг.

Регламентация государственных функций должна не только обеспечить повышение качества исполнения государственных функций, но и отразится на деятельности государственных служащих. Влияние внедрения административных регламентов на их работу может быть охарактеризовано степенью их участия в исполнении административных регламентов, возложенных на государственные органы. Уровень этого показателя зависит и от того, насколько интенсивно в целом идет процесс разработки и внедрения административных регламентов, и от того, как этот процесс проявился в конкретном государственном органе.

К моменту проведения мониторинга процесс регламентации затронул почти $\frac{1}{4}$ часть исполняемых государственных функций и услуг. Приоритет в разработке и внедрении административных регламентов на этой стадии отдавался либо социально и общественно значимым государственным функциям или услугам, востребованным значительным числом граждан и организаций, либо государственным функциям, требующим осуществления большого числа административных действий, исполнение которых связано с большими временными и финансовыми затратами. В результате уровень регламентации, осуществляемых функций в конкретных государственных органах различен.

Кроме того, для участия в мониторинге были отобраны административные регламенты по наиболее значимым и востребованным государственным функциям или государственным услугам. Специфика отобранных регламентов отражалась на числе государственных служащих, занятых их исполнением. В большинстве случаев государственные служащие исполняют только один административный регламент, что и подтвердилось результатами опроса.

Диаграмма 4

Доля государственных служащих, участвующих в исполнении одного и более одного административного регламента



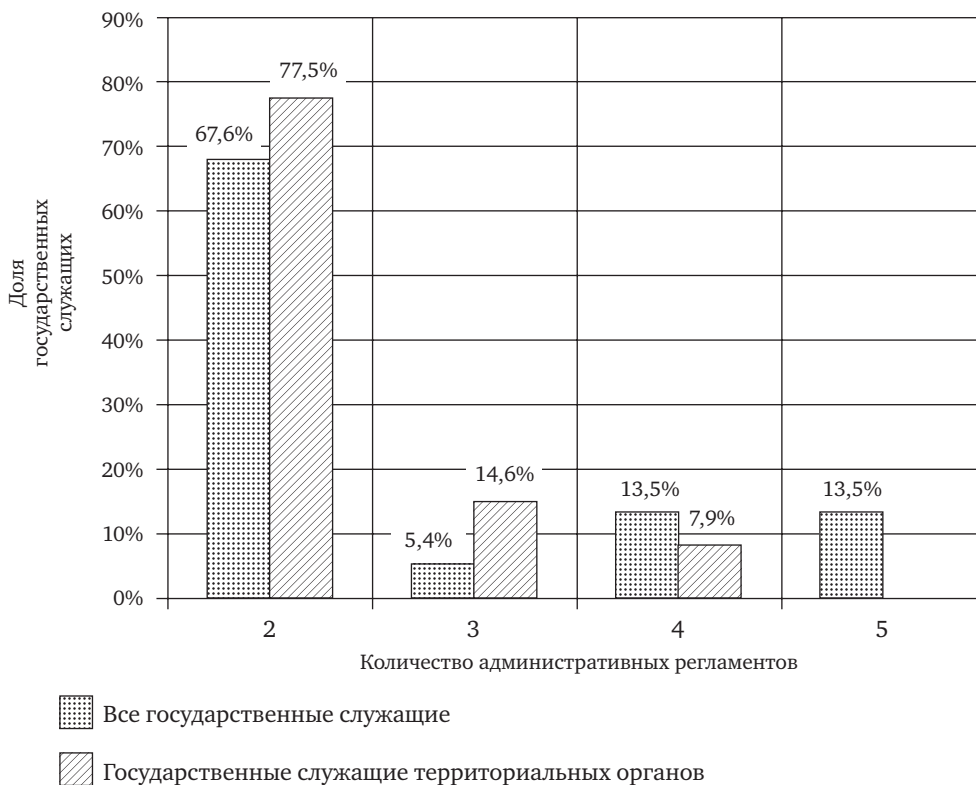
Среди государственных служащих, подразделений центральных аппаратов, включая их территориальные органы, участвовавших в обсуждениях хода внедрения административных регламентов, более половины – 54,9% опрошенных участвуют в исполнении только одного административного регламента, соответственно 45,1% государственных служащих участвуют в исполнении нескольких административных регламентов.

Что касается государственных служащих только территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, то 87,4% из них участвуют в исполнении единственного административного регламента, соответственно 12,6% государственных служащих участвуют в исполнении нескольких административных регламентов.

То, что доля государственных служащих территориальных органов, исполняющих только один административный регламент, по сравнению со всеми государственными служащими является существенно большей, объясняется различием полномочий центральных аппаратов и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Эту закономерность подтверждают результаты опроса об участии государственных служащих центральных аппаратов и территориальных органов в исполнении двух и более административных регламентов.

Диаграмма 5

**Государственные служащие, участвующие
в исполнении двух и более административных
регламентов**



Опрос государственных служащих территориальных органов, участвующих в исполнении более одного административного регламента, показал, что большинство государственных служащих (77,5% опрошенных) участвуют в исполнении двух административных регламентов, 14,6% – трех административных регламентов и 7,9% – четырех и более.

Среди государственных служащих подразделений центральных аппаратов, принимающих участие в исполнении более одного административного регламента, значительная часть (67,6% опрошенных) участвует в исполнении двух административных регламентов; по 13,5% – четырех-пяти административных регламентов.

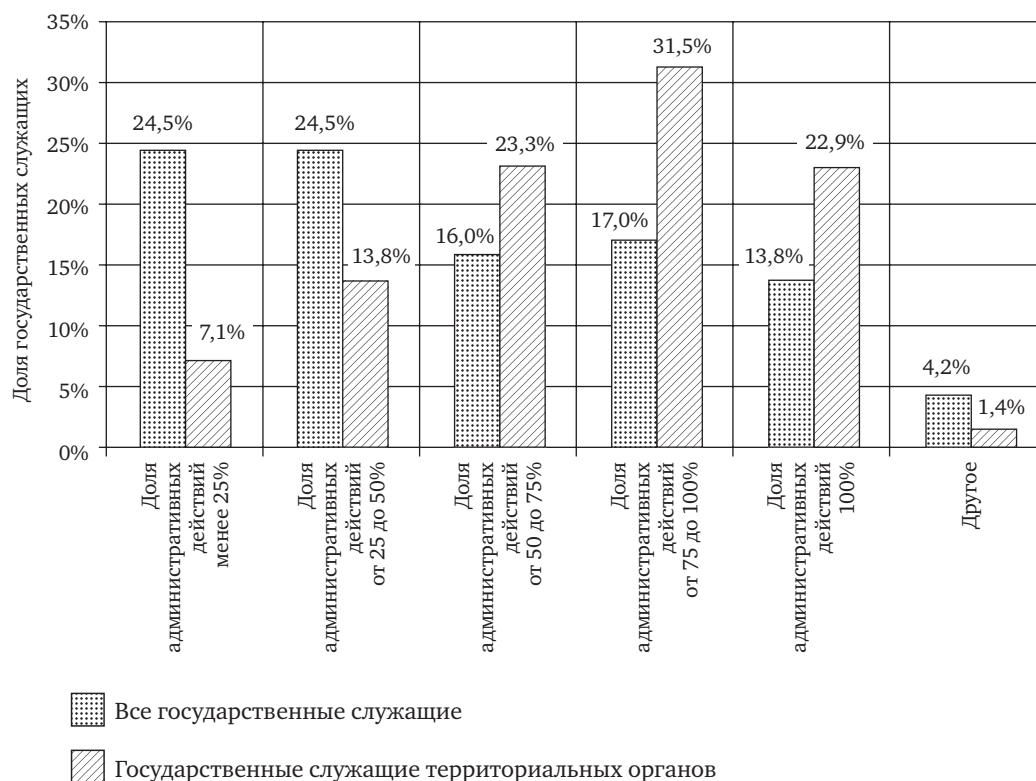
Подобная практика – это не результат высокой производительности труда государственных служащих, а скорее всего, свидетельство необходимости доработки и, возможно, объединения административных регламентов, действия по исполнению которых тесно переплетаются, что не позволяет распределить их исполнение между государственными служащими. Так, например, в Федеральной службе по труду и занятости Российской Федерации функции, связанные с обеспечением различных интересов безработных граждан в соответствии с действующим законодательством, регулируются по крайней мере пятью административными регламентами по предоставлению следую-

щих государственных услуг: по организации профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, профессионального обучения; по осуществлению социальной адаптации безработных граждан на рынке труда; по осуществлению содействия гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям – в подборе необходимых работников; по осуществлению социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными; по осуществлению информирования о положении на рынке труда в субъекте Российской Федерации.

Большинство государственных служащих помимо административных регламентов осуществляют также иные государственные функции и услуги, еще не регламентированные, а также текущие поручения руководства. Показатель доли административных действий, выполняемых в рамках регламента, в общем объеме должностных обязанностей государственных служащих подразделений центральных аппаратов и государственных служащих территориальных органов отражает многообразный характер этих обязанностей и, кроме того, состояние регламентации государственных функций в органах исполнительной власти.

Диаграмма 6

Распределение рабочей нагрузки среди государственных служащих



Распределение рабочей нагрузки при исполнении административных действий в рамках регламента показывает различные тенденции изменения этого показателя для государственных служащих центральных аппаратов и

государственных служащих территориальных органов, что определяется особенностями их должностных обязанностей.

Число государственных служащих, включая работников центрального аппарата, отмечающих рост доли административных действий в общей нагрузке, сокращается. Эта тенденция определяется характером целого ряда функций, осуществляемых центральными аппаратами государственных органов, за которыми закреплено, как правило, исполнение целого ряда государственных функций, а также решение большого круга задач, определяемых их Положениями. Соответственно, и должностные обязанности государственных служащих подразделений центрального аппарата часто включают наряду с исполнением административных действий существенный объем других работ.

В результате такого положения дел в подразделениях центральных аппаратов государственных органов численность государственных служащих с низкой долей исполняемых административных действий в общей нагрузке наибольшая и составляет 24,5%. Напротив, число государственных служащих, полностью занятых исполнением только административных регламентов, наименьшее в ряду распределения и составляет всего 13,8%.

Для всего ряда распределения государственных служащих этих подразделений по доле административных действий в общей нагрузке характерна равномерность относительно среднего показателя. Это значит, что у большинства государственных служащих центральных аппаратов административные действия распределены относительно равномерно, невелики и незначительно отклоняются от средней нагрузки, а в общей нагрузке преобладает широкий спектр задач и функций другого рода.

Для государственных служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти тенденции в этом процессе прямо противоположны. С возрастанием доли административных действий в общем объеме должностных обязанностей численность работников также возрастает с 7,1 до 22,9%. Это обусловлено тем, что территориальные органы осуществляют конкретные, четко определенные государственные функции соответствующих федеральных органов. Для этого распределения характерны существенные отклонения показателей групп с различной долей административных действий в общей нагрузке от среднего значения, что также указывает на высокую концентрацию в должностных обязанностях опрашиваемых государственных служащих либо административных действий, либо функций различного рода.

Распределение численности государственных служащих территориальных органов показывает, что подавляющее число этих служащих входит в группы с высокой долей административных действий. Для 78% опрошенных доля административных действий превышает половину общей рабочей нагрузки. Таким образом, в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти на исполнение действий в рамках административных регламентов государственные служащие тратят большую часть своего рабочего времени.

Однако среди участвовавших в обсуждениях государственных служащих подразделений центрального аппарата и территориальных органов доля пол-

ностью занятых исполнением административных регламентов относительно невелика и составляет соответственно 13,8 и 22,9%.

Совершенствование процесса предоставления государственных услуг или исполнение государственных функций на основе внедрения административных регламентов должно обеспечить более рациональную организацию исполнения государственными служащими необходимых административных действий, исключение излишних и не связанных с исполнением государственных функций действий и процедур, более результативную работу государственных служащих и, в конечном счете, снижение и рационализацию рабочей нагрузки. Опрос государственных служащих, исполняющих административные регламенты и в подразделениях центральных аппаратов и в территориальных органах, показал, что, по их оценке, внедрение административных регламентов не оказало заметного позитивного влияния на изменение рабочей нагрузки государственных служащих. Несмотря на то что исполнение административных регламентов занимает далеко не все рабочее время государственных служащих, для большинства из них внедрение регламентов повлекло за собой увеличение общей рабочей нагрузки.

Диаграмма 7

Изменение рабочей нагрузки государственных служащих в связи с внедрением административных регламентов



Оценки изменения рабочей нагрузки вследствие внедрения административных регламентов, сделанные государственными служащими центральных аппаратов и территориальных органов в опросах, по своему характеру совпадают.

Как видно на представленной диаграмме, 57% опрошенных государственных служащих, включая служащих центральных аппаратов, и 58,4%

служащих территориальных органов отметили, что после внедрения административных регламентов их рабочая нагрузка возросла. Увеличение рабочей нагрузки в связи с внедрением административных регламентов, отмеченное большинством государственных служащих, обосновывается выполнением избыточных административных действий, а также необходимостью приобретения новых знаний и навыков для исполнения административных регламентов, что и было подтверждено результатами опроса.

Опрос показал, что среди государственных служащих, отметивших увеличение рабочей нагрузки после внедрения административных регламентов, 62,9% считают, что для исполнения административного регламента им потребовалось приобретение новых знаний и навыков, а 71,1% – что после внедрения административных регламентов возросло количество избыточных административных действий. Только 5,3% государственных служащих отметили, что количество избыточных административных действий после внедрения административных регламентов сократилось.

Примерно $\frac{1}{3}$ опрошенных, или 34,2% государственных служащих, включая сотрудников центральных аппаратов, и 41,2% государственных служащих территориальных органов отметили, что рабочая нагрузка не изменилась. Значит, внедрение административных регламентов не обеспечило систематизацию и рационализацию административных действий при исполнении государственных функций и не повлияло на эффективность и результативность работы государственных служащих.

Среди опрошенных государственных служащих центральных аппаратов 8,9% отметили сокращение рабочей нагрузки, в то же время доля государственных служащих территориальных органов, считающих, что нагрузка сократилась, ничтожно мала и составляет всего 0,5%.

Качество административных процедур

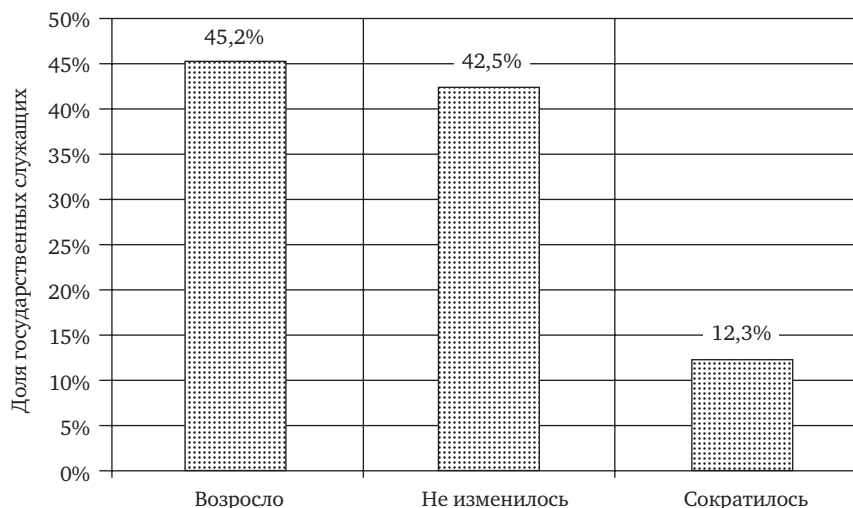
Отмеченный в опросах государственных служащих рост избыточных действий в результате внедрения административных регламентов указывает на необходимость оценки качества административных регламентов.

Качество административных регламентов характеризуется целым рядом показателей, к которым в опросах были отнесены: полнота и корректность описания административных действий, вероятность различной трактовки должностных обязанностей, реальность сроков исполнения административных процедур и действий, возможность информатизации процесса исполнения административных регламентов.

Большинство государственных служащих территориальных органов (62,9% опрошенных) считают, что все административные действия в регламентах прописаны полно и корректно, и лишь немногие (37,1%) утверждают обратное. Значительная часть опрошенных государственных служащих (77%) также утверждает, что основания для отказа в исполнении государственной функции или предоставлении государственных услуг полностью отражены в административных регламентах. При этом 66,7% государственных служащих из числа опрошенных отмечают увеличение количества входящих и исходящих документов в рамках исполнения административных регламентов.

Диаграмма 8

Изменение количества избыточных административных действий при исполнении должностных обязанностей в связи с внедрением административных регламентов



Около половины опрошенных государственных служащих (45,2%) отмечают, что после внедрения административных регламентов количество избыточных административных действий, выполняемых при исполнении государственных функций или предоставлении государственных услуг, возросло; 42,5% опрошенных считают, что ничего не изменилось; и только 12% полагают, что число избыточных административных действий сократилось.

О качестве разработанных административных регламентов говорят результаты опроса государственных служащих территориальных органов. Наличие в исполняемых ими административных регламентах избыточных административных действий отмечают 46% опрошенных государственных служащих территориальных органов, неучтенных действий – 44%, неисполняемых действий – 36,5%, что указывает на необходимость внесения изменений в административные регламенты, а также на необходимость совершенствования методических подходов и порядка их разработки.

Важным показателем качества административных регламентов является возможность различной трактовки должностных обязанностей государственных служащих, связанных с исполнением административных действий в рамках административных регламентов.

Сама идея регламентации предполагает четкое и единообразное отражение сущности и характера административных действий, которые должны выполняться при оказании государственных услуг или исполнении государственных функций. Качество административного регламента определяется тем, насколько корректно исполнители административных регламентов воспринимают содержащиеся в них административные действия и порядок их реализации.

Диаграмма 9

Возможность различной трактовки должностных обязанностей в связи с внедрением административных регламентов



Опрос показал, что среди принявших участие в опросе государственных служащих отметили сокращение возможности различной трактовки их должностных обязанностей только 25,4%, а среди государственных служащих территориальных органов еще меньше – всего 12,8%.

Подавляющая часть опрошенных государственных служащих – около 75% в подразделениях центральных аппаратов и почти 90% в территориальных органах – считают, что в результате внедрения административных регламентов возможность различной трактовки должностных обязанностей не изменилась, а некоторые из них полагают, что положение даже усложнилось. Столь неоднозначные оценки государственных служащих можно объяснить, во-первых, тем, что административные действия в регламентах отражены недостаточно четко, что и позволяет их трактовать и воспринимать неоднозначно, а во-вторых, недостаточной подготовленностью государственных органов и самих государственных служащих к внедрению административных регламентов.

Важнейшим показателем, характеризующим качество разработанных административных регламентов, является жесткое определение сроков исполнения государственных функций или предоставления государственных услуг и реальность исполнения в установленные сроки связанных с этим административных действий.

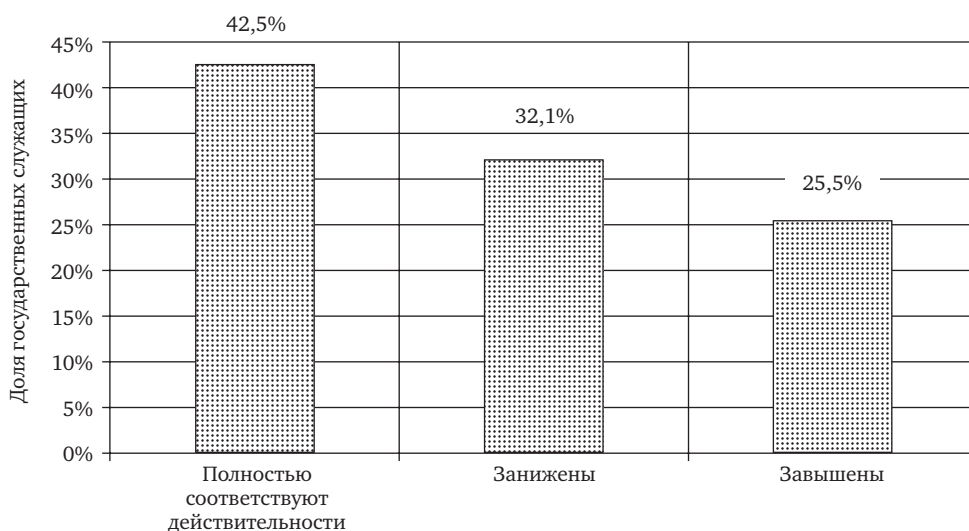
Государственные служащие подразделений центральных аппаратов государственных органов, как по результатам опросов, так и при непосредственном обсуждении с ними результатов внедрения административных регламентов, единодушно отметили соответствие сроков, установленных в

административных регламентах, действующему законодательству и реальным условиям исполнения государственных функций или предоставления государственных услуг. Такая оценка объяснима несколько формальным подходом к оценке сроков, так как в большинстве обследованных в ходе мониторинга административных регламентов, исходя из действующего законодательства, установлены, как правило, тридцатидневные сроки исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг.

Не столь однозначна оценка соответствия регламентных сроков реальной практике исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг государственными служащими территориальных органов.

Диаграмма 10

Соответствие сроков исполнения административных действий, указанных в административном регламенте, реальной практике исполнения административного регламента



Только около половины государственных служащих территориальных органов, а точнее 42,5% общего числа опрошенных, считают, что сроки исполнения административных процедур, закрепленные в административном регламенте, полностью соответствуют реальным срокам исполнения государственных функций или предоставления государственных услуг.

Оценки остальных государственных служащих разделились практически поровну: 32,1% считают сроки исполнения административных действий заниженными, а 25,5% – завышенными. Это объясняется целым рядом факторов различной направленности, к которым относятся: 1) реальная оценка фактических затрат времени предоставления государственных услуг или исполнения государственных функций этими работниками территориальных органов в силу их близости к потребителям, 2) характер государственных услуг и частота обращения за их предоставлением, 3) организационные условия предоставления государственных услуг или исполнения государственных функций.

Организационное обеспечение внедрения административных регламентов

Степень воздействия административных регламентов на эффективность работы государственных органов, на результативность профессиональной служебной деятельности исполняющих административный регламент государственных служащих определяется тем, насколько успешно в административных регламентах решены организационные вопросы их исполнения, в первую очередь обеспечение эффективного взаимодействия исполнителей с заявителями, проблема ресурсного обеспечения, вопросы внедрения информационных технологий.

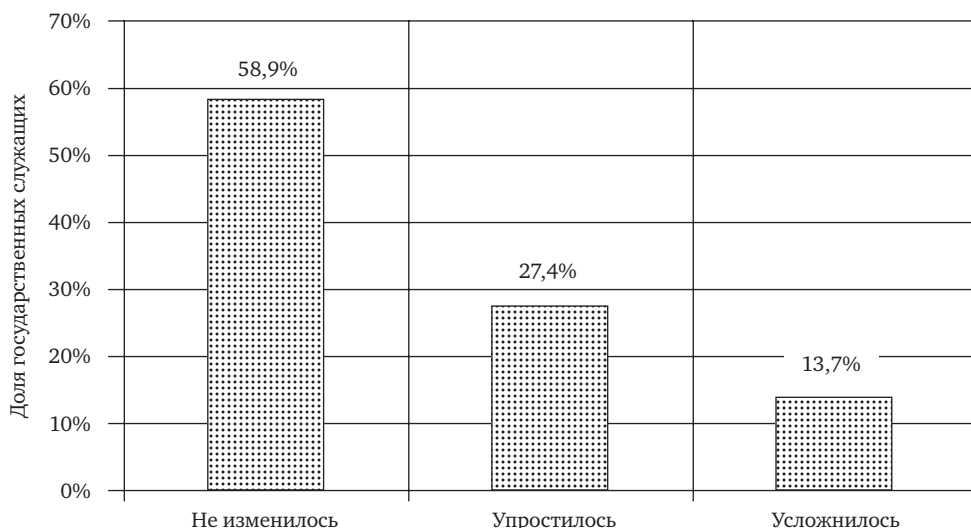
Оценка государственными служащими воздействия внедрения административных регламентов на эффективность деятельности структурных подразделений государственных органов при осуществлении возложенных на них государственных функций отражает сложность и неоднозначность восприятия государственными служащими процесса регламентации.

Влияние внедрения административных регламентов на деятельность структурных подразделений в целом оценивается положительно. Подавляющее большинство, более 90% государственных служащих, считают, что внедрение административных регламентов, безусловно, внесло изменения в деятельность структурных подразделений государственных органов, на которые возложено исполнение регламентов. Лишь 8,4% государственных служащих отметили, что в работе структурного подразделения после внедрения административных регламентов ничего не изменилось.

Иначе дело обстоит с важнейшим показателем эффективности деятельности структурных подразделений – взаимодействием с соисполнителями или другими заинтересованными субъектами исполнения государственных функций.

Диаграмма 11

Взаимодействие между структурными подразделениями в связи с внедрением административных регламентов



По мнению 27,4% государственных служащих, процесс взаимодействия с другими должностными лицами и структурными подразделениями в рамках одного федерального органа исполнительной власти после внедрения административного регламента упростился. Большая часть государственных служащих (58,9% опрошенных) считает, что внедрение административных регламентов никак не отразилось на процессе внутреннего взаимодействия, а 13,7% убеждены, что процесс их взаимодействия даже усложнился.

Большинство государственных служащих территориальных органов также не отметили упрощения взаимодействия ни с другими должностными лицами (67,9% опрошенных), ни с другими органами власти (72,7% опрошенных), ни с подведомственными организациями (72,9% опрошенных).

Важнейшими показателями результативности внедрения административных регламентов являются их влияние на совершенствование процесса взаимодействия государственных служащих с заявителями при предоставлении государственных услуг или исполнении государственных функций, организация мест приема заявителей и условий взаимодействия с ними, а также эффективность этого взаимодействия, выражающаяся в числе жалоб со стороны заявителей.

Наибольший интерес представляет оценка этого процесса исполнителями административных регламентов территориальных органов, которые, как правило, непосредственно осуществляют это взаимодействие. Половина (49,8% опрошенных) государственных служащих территориальных органов считает, что количество взаимодействий с заявителями в процессе исполнения государственных функций и предоставлении государственных услуг увеличилось. Другая половина опрошенных уверена в обратном. Показатель взаимодействия отражает взаимно противоположные процессы: с одной стороны, увеличение взаимодействия государственных служащих с заявителем может говорить не о чуткости и качестве работы чиновника, а о необходимости для заявителя несколько раз обращаться в государственный орган при подаче заявления и получении решения из-за нарушения сроков, нечеткости административных процедур и действий или необходимости предоставлять дополнительные документы. С другой стороны, уменьшение взаимодействия с заявителем может являться результатом не бюрократизма государственных служащих и их нежелания общаться с заявителем, а того, что административные действия в регламентах отражены четко и доступно и это обеспечивает минимальные затраты времени при подаче документов, получении результатов и не требует дополнительного общения с заявителем. Такое распределение оценок государственных служащих в вопросе взаимодействия с заявителями говорит о том, что в административных регламентах данная проблема решена не полностью.

Результаты опроса показали, что организационные вопросы внедрения административных регламентов проработаны не в полной мере и нуждаются в существенной доработке. Из принявших участие в опросе государственных служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти 74,8% считают, что при внедрении административных регламентов возникают проблемы с кадровыми ресурсами; 51,7% отмечают невозможность выполнить все требования административно регламента в отношении

организации мест приема заявителей; 49% говорят о возникновении проблем с финансовыми ресурсами.

Косвенно это подтверждается результатами ответов государственных служащих на вопросы о графиках работы подразделений, предоставляющих государственные услуги, и о числе жалоб заявителей на исполнение административных регламентов. Только 43,1% государственных служащих территориальных органов отметили соответствие графиков работы, установленных в административном регламенте, фактическим режимам работы государственных органов. Большая часть государственных служащих территориальных органов (56,9% опрошенных) считают, что графики работы их подразделений по предоставлению государственных услуг, установленные в административных регламентах, не соответствуют реальной ситуации.

По мнению $\frac{2}{3}$ опрошенных (64,3% государственных служащих территориальных органов и 65,2% государственных служащих подразделений центральных аппаратов), количество жалоб со стороны заявителей после внедрения административных регламентов не изменилось, а это значит, что административные регламенты не оказали заметного влияния на взаимодействие с заявителями.

Остальные участники двух опросов имели прямо противоположные мнения. Большая их часть – 18,8% государственных служащих подразделений центральных аппаратов считают, что после внедрения регламентов количество жалоб со стороны заявителей уменьшилось, а меньшая – 15,9% отметили возрастание количества жалоб заявителей.

Иными являются оценки государственных служащих территориальных органов. Сокращение количества жалоб заявителей отметила меньшая часть государственных служащих территориальных органов (16,3% опрошенных), и большая часть (17,4%) указала на увеличение количества жалоб со стороны заявителей. Отмеченные тенденции говорят о том, что все большее число претензий заявителей стало рассматриваться на местах, а не направляться в вышестоящий орган власти.

Восприятие государственным служащим проблем организации контроля за исполнением государственных функций или предоставлением государственных услуг и связанных с этим административных действий зависит от того, насколько контрольные процедуры полно отражены в самом административном регламенте или насколько успешно вопросы организации контроля решались, и решались ли вообще, при внедрении административных регламентов.

Результаты опроса показывают, что в подразделениях центральных аппаратов государственных органов контроль за исполнением предусмотренных регламентами административных действий при предоставлении государственных услуг или исполнении государственных функций организован хорошо, что отметили 76% всех опрошенных государственных служащих.

Неоднозначна картина в результатах опросов государственных служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Только 54,2% опрошенных, т.е. чуть больше половины государственных служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, считают, что внедрение административных регламентов повлекло за

собой усиление контроля за их деятельностью. Остальные 45,8% уверены, что в организации контроля за исполнением государственных функций или предоставлением государственных услуг ничего не изменилось после внедрения административных регламентов.

Такая ситуация с оценкой контрольных процедур, содержащихся в административных регламентах, может быть объяснена либо нечеткостью и невняtnостью отражения их в административных регламентах и сложностью для восприятия государственными служащими, либо тем, что система контроля за исполнением государственных функций в этих органах была хорошо организована и до внедрения административных регламентов.

Этот вывод подтверждается результатами опроса об ответственности государственных служащих за исполнение или ненадлежащее исполнение административных действий, предусмотренных регламентами, которые по своему характеру совпадают с результатами ответов на предыдущий вопрос. Только чуть больше половины государственных служащих территориальных органов, принявших участие в опросе, (57,9%), отметили изменение степени ответственности служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение государственной функции или предоставление государственной услуги после внедрения административного регламента. По мнению остальных (42,1%) в вопросе ответственности государственных служащих ничего не изменилось после внедрения административных регламентов.

Основные итоги опроса государственных служащих

Результаты опросов государственных служащих, принимающих непосредственное участие в исполнении государственных функций или предоставлении государственных услуг, показывают, что большинство государственных служащих из центральных аппаратов и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти считают, что внедрение административных регламентов приносит пользу в первую очередь гражданам и организациям – потребителям государственных услуг или государственных функций. При этом значительная часть государственных служащих, принявших участие в опросах, в качестве основной цели внедрения административных регламентов указала на повышение качества исполнения государственных функций.

Воздействие административных регламентов на характер должностных обязанностей государственных служащих определяется характером государственных функций, исполняемых подразделениями государственных органов, и доля административных действий, выполняемых в рамках регламента, в общей рабочей нагрузке государственных служащих центральных аппаратов и территориальных органов существенно различается. В подразделениях центрального аппарата, с более широким кругом и объемом должностных обязанностей работников, примерно у половины государственных служащих доля административных действий, выполняемых в рамках регламента, составляет менее 50% от их общей рабочей нагрузки. В территориальных органах должностные обязанности государственных служащих в большей степени связаны с исполнением конкретных государственных функций, доля ад-

министративных действий значительной части государственных служащих превышает 75% от общей рабочей нагрузки.

Государственные служащие подразделений центральных аппаратов и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти отмечают увеличение рабочей нагрузки в связи с внедрением административных регламентов. Государственные служащие подразделений центральных аппаратов рост рабочей нагрузки связывают с необходимостью получения дополнительных знаний и навыков для исполнения административных регламентов, а также наличием в них избыточных административных действий.

Больше половины всех государственных служащих, принявших участие в опросах, отмечают, что внедрение административных регламентов не внесло никаких изменений в характер взаимодействия исполнителей административных регламентов с коллегами из других подразделений или органов власти.

Большинство государственных служащих подразделений центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти отмечают усиление контроля за исполнением государственных функций в результате внедрения административных регламентов; в то же время почти половина государственных служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти не видят никаких изменений в процедурах контроля за исполнением административных регламентов.

Среди проблем ресурсного обеспечения процесса внедрения административных регламентов большинство государственных служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти особо выделяют недостаток кадровых ресурсов и невозможность выполнения всех требований административного регламента в отношении организации мест приема заявителей из-за организационных и финансовых проблем.

ПРИМЕЧАНИЯ

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 Институтом государственного и муниципального управления Государственного университета – Высшей школы экономики в 2008 г. по заказу Министерства экономического развития Российской Федерации. Подробная информация о научно-исследовательской работе размещена по адресу: <http://monitoring.hse.ru>

² Клименко А.В., Жулин А.Б. Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов//Вопросы государственного и муниципального управления, 2009, № 1.