

Вопросами организационной эргономики являются коммуникация, управление трудовыми ресурсами, проектирование деятельности, проектирование рабочего времени, коллективная работа, новые парадигмы организации труда, виртуальные организации, удаленная работа и управление качеством.

Все эти области эргономики являются необходимыми компонентами эффективного управления процессами деятельности во всех сферах хозяйственной деятельности.

*А. П. Лобанова*

## **ПРОБЛЕМЫ ВНЕДРЕНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ**

### **АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕГЛАМЕНТОВ**

Концепция E-government, в переводе на русский язык «электронное правительство», появилась на Западе в конце 1990-х гг. как идея широкого внедрения современных информационных, компьютерных технологий в работу государственных структур с целью повышения эффективности и прозрачности работы государственного аппарата. Эта концепция сопровождалась другой – идеей сервисно-ориентированного государства, то есть государства как организации, предоставляющей услуги своим гражданам. Для решения этих задач во всем мире стали появляться соответствующие целевые программы: e-Europe, e-Austria, Indonesia National e-Strategy и т.п.<sup>1</sup>.

На сегодняшний день электронное правительство определяют как способ предоставления информации и оказания уже сформировавшегося набора государственных услуг гражданам, бизнесу, другим ветвям государственной власти и государственным чиновникам, при котором личное взаимодействие между го-

---

<sup>1</sup> Кузнецов С.Л. Электронное правительство — что это такое? // Административной право. № 1.2010 г. С. 25.

сударством и заявителем минимизировано и максимально возможно используются информационные технологии.

В рамках мировой тенденции в 2002 г. в нашей стране также была разработана целевая программа «Электронная Россия». Главной целью программы было «создание инфраструктуры электронного правительства, обеспечивающей доступ к информации о деятельности и услугах органов государственной власти в электронном виде, межведомственное электронное взаимодействие и единый государственный контроль результативности деятельности органов государственной власти, что позволит снизить уровень административной нагрузки на организации и граждан»<sup>1</sup>.

Степень внедрения электронного правительства считается важным показателем уровня развития каждой страны и периодически измеряется экспертами ООН, составляющими специальный рейтинг – E-government Readiness Index<sup>2</sup>. В 2010 г. наша страна не входила в ТОП-20 лучших стран мира по внедрению данного проекта<sup>3</sup>.

Программа «Электронная Россия» закончилась в 2010 году, но работа в этом направлении не прекращается. Сейчас реализуется долгосрочная целевая программа «Информационное общество (2011–2018 годы)», направленная на продолжение формирования в РФ электронного правительства в 2011–2018 гг.<sup>4</sup>.

В рамках создания электронной России была реализована Концепция административной реформы в РФ в 2006 – 2010 годах. Это являлось одной из основных задач российского государства на краткосрочную и среднесрочную перспективу, поскольку дальнейшее развитие государственных институтов на-

---

<sup>1</sup> Об утверждении федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002 - 2010 годы)». Постановление Правительства РФ от 28.01.2002 № 65. // Собрание законодательства РФ, 04.02.2002, № 5, ст. 531.

<sup>2</sup> Кузнецов С.Л. Предпосылки и проблемы перехода к общегосударственной СЭД. // Современные технологии делопроизводства и документооборота, 2012, № 1. С. 6-14.

<sup>3</sup> United Nations E-Government Survey 2010. URL: [http://www2.unpan.org/egovkb/global\\_reports/10report.htm](http://www2.unpan.org/egovkb/global_reports/10report.htm)

<sup>4</sup> Об утверждении ДЦП «Информационное общество (2011–2018 годы)» Постановление Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65.

ходится в неразрывной связи с совершенствованием государственного управления. Административная реформа должна привести к оптимизации административно-управленческих процессов, повышению качества оказания государственных услуг гражданам, снизить издержки взаимодействия с органами исполнительной власти. Повышение эффективности и результативности государственного управления, реализуемое через инструменты административной реформы, создает условия для успешного функционирования исполнительной власти страны.

Административная реформа, проводимая в нашей стране, не российское изобретение. В конце XX – нач. XXI вв. в значительной части государств осуществлялись и продолжают крупномасштабные реформы, направленные на преобразование систем государственного управления.

В России особенно внимательно изучается опыт Австралии, Бразилии, Великобритании, Венгрии, Германии, Канады, Китая, Нидерландов, США, Финляндии, Южной Кореи, Японии и др. Движущими мотивами большинства административных реформ в названных странах являлось осознание необходимости решить одну (или несколько) из следующих комплексных задач: повышение эффективности системы государственных органов; превращение государства в ответственного работодателя, способного привлечь достаточное количество служащих необходимой квалификации и в то же время контролировать издержки на их содержание; повышение доверия к государству со стороны населения и частного сектора<sup>1</sup>.

Административная реформа реализуется по шести основным направлениям. Первое направление «Управление по результатам» – это направление решает задачи повышения эффективности деятельности органов власти.

Второе направление «Стандартизация и регламентация», в первую очередь, должно обеспечивать повышение качества государственных услуг, пре-

---

<sup>1</sup> Нарышкина С.Е., Хабриева Т.Я. «Административная реформа в России» научно-практическое пособие. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2006.

доставляемых населению. На уровне страны разрабатывается порядка 500 стандартов и регламентов государственных услуг, на уровне субъекта около 2000. Здесь административная реформа «идет в ногу» также с бюджетной реформой и приоритетными национальными проектами в сфере образования и здравоохранения, устанавливая стандарты качества и регламенты предоставления бюджетных услуг.

Третье направление «Оптимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции» – должны быть проанализированы все функции, исключены избыточные и дублирующие, т.е. не имеющие под собой достаточных правовых оснований и препятствующих реализации гражданами своих конституционных прав либо возлагающих дополнительные обязанности на предпринимателей. Это позволит сократить неэффективное вмешательство государства в экономику и общественную жизнь, уменьшить издержки бизнеса на преодоление административных барьеров, обеспечить реализацию гражданами конституционных прав, а также сосредоточить работу государственных органов на решении необходимых обществу и государству задач.

Четвертое направление «Повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества» – решить задачу повышения информационной открытости власти, налаживания механизмов обратной связи с населением, привлечения общественности к обсуждению принимаемых решений.

Пятое направление «Модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти» – развитие информационных технологий, позволяющих организовывать информационный обмен между различными ведомствами, в том числе при предоставлении государственных услуг, создаются системы мониторинга и оценки деятельности органов власти.

Шестое направление «Обеспечение административной реформы» – формирование необходимого организационного, информационного, кадрового и

ресурсного обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления<sup>1</sup>.

Проводимая в нашей стране административная реформа направлена, прежде всего, на создание оптимальной и эффективно действующей системы государственного управления, которая отвечала бы потребности решения стоящих перед обществом неотложных социально-экономических задач, связанных с повышением не только уровня, но и качества жизни населения.

Объектом административной реформы стали федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственные организации при органах исполнительной власти, а также иные системы управления, обладающие государственно-властными полномочиями<sup>2</sup>.

В госоргане или органе местного самоуправления каждого субъекта РФ в соответствии с Концепцией административной реформы<sup>3</sup> должны быть разработаны административные регламенты исполнения государственных функций и административные регламенты предоставления государственных полномочий. Эти регламенты должны содержать не только описание управленческих процедур и действий, но и требования к оформлению и обработке документов, срокам их подготовки и выдачи, схемы прохождения документации, формы документов, регистрационных журналов и т. д.

Регламент (франц. *regiment*, от *regle* – правило) – совокупность правил, определяющих порядок деятельности государственного органа, учреждения, организации. Юридический словарь подчеркивает нормативно-правовой характер этого документа. Административный регламент – нормативный правовой

---

<sup>1</sup> Аналитический вестник «Административная реформа в Российской Федерации: основные этапы реализации № 22(310), 2006 г.

<sup>2</sup> Административная реформа в Российской Федерации. Материалы «круглого стола» аспирантов и студентов Российского университета дружбы народов Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2008. № 5. С. 100–111.

<sup>3</sup> Концепция административной реформы в РФ в 2006 – 2010 годах, [одобрена распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 №1789-р] // Собрание законодательства РФ, 14.11.2005, № 46, ст. 4720.

акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги<sup>1</sup>.

Цель административных регламентов в том, чтобы установить ясно, четко, понятно и прозрачно эффективную процедуру исполнения административно-правовых процедур для:

- процессов взаимодействия государственных органов с гражданами и организациями, созданными для государственных функций;
- процессов взаимодействия органов государственной власти между собой;
- внутренних процессов, обеспечивающих исполнение государственных функций и взаимодействие органов между собой<sup>2</sup>.

Наличие административных регламентов имеет огромное значение как в деятельности самих федеральных органов исполнительной власти т.к. четко регламентирует порядок предоставления услуги, или исполнения функции, так и в жизни граждан РФ, потому что каждый регламент «подсказывает» и «показывает» порядок, последовательность оформления документов и жесткие сроки получения требуемой государственной услуги. Благодаря административным регламентам, деятельность органов государственного и муниципального управления становится открытой<sup>3</sup>.

Нормативно-правовая база реализации проекта «Электронное правительство» сегодня активно развивается.

---

<sup>1</sup> Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ. // СЗ РФ, 02.08.2010, № 31, ст. 4179.

<sup>2</sup> *Панов А., Филипович Л.* Административный регламент: от концепции к законопроекту. // Официальный сайт Информационно-аналитического вестника Уральской академии государственной службы «Чиновники» URL: <http://chinovnik.uara.ru/modern/article.php?id=517>.

<sup>3</sup> *Фионова Л. Р., Замфир К. С.* К вопросу о разработке административных регламентов // Делопроизводство. 2011. № 2. С.3-9.

Федеральный закон «Об организации и предоставлении государственных и муниципальных услуг»<sup>1</sup> определяет понятие административного регламента. Вменяет в обязанность государственных и муниципальных органов предоставлять услуги согласно административным регламентам. Содержит отдельную главу, посвященную административным регламентам, в которой перечислены требования к их структуре, разработке проекта, требования к стандарту предоставления государственной или муниципальной услуги. Устанавливает срок разработки и принятия административных регламентов – в течение двух лет со дня вступления в силу ФЗ т.е. до 27.07.2012. Если же до вступления в силу это ФЗ административные регламенты уже были приняты, то их нужно привести в соответствие с положениями этого ФЗ не позднее 01.07.12 года.

Сведения о государственных услугах, предоставляемых исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации, и муниципальных услугах должны быть включены в государственные и муниципальные информационные системы, обеспечивающие ведение реестров соответственно государственных и муниципальных услуг, и доступны для заявителей через единый портал государственных и муниципальных услуг не позднее 01.07.11 г.

Постановление Правительства РФ «О разработке и утверждении административных регламентов...»<sup>2</sup> утверждает «Правила разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций», «Правила разработки и утверждения административных регламентов предоставления

---

<sup>1</sup> Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ // СЗ РФ 02.08.2010, N 31, ст. 4179.

<sup>2</sup> О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг (вместе с «Правилами разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций», «Правилами разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг», «Правилами проведения экспертизы проектов административных регламентов предоставления государственных услуг») Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 N 373. // СЗ РФ 30.05.2011, N 22, ст. 3169.

государственных услуг» и «Правила проведения экспертизы проектов административных регламентов предоставления государственных услуг».

«Типовой регламент внутренней организации Федеральных органов исполнительной власти»<sup>1</sup>. Устанавливает общие правила внутренней организации деятельности ФОИВ по реализации их полномочий и взаимодействия этих органов, в том числе и правила организации взаимодействия федеральных министерств с находящимися в их ведении федеральными службами и федеральными агентствами. В нем указаны сроки предоставления информации, общие требования к работе с обращениями граждан, технология работы органов исполнительной власти.

Согласно «Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2012 годы»<sup>2</sup> к концу 2010 г. было утверждено 447 административных регламентов предоставления (исполнения) услуг (функций) федеральных органов исполнительной власти. На региональном и муниципальном уровнях утверждены более 6000 и 4000 административных регламентов соответственно.

По состоянию на декабрь 2010 г. на «Едином портале государственных и муниципальных услуг (функций)» (<http://www.gosuslugi.ru>) была размещена информация о 575 государственных услугах (функциях), предоставляемых (исполняемых) 56 федеральными органами исполнительной власти. Официальные сайты федеральных органов исполнительной власти в сети Интернет предоставляют различные веб-сервисы, значительно облегчающие получение государственных услуг. Единый портал также предоставляет возможность подачи заявлений по нескольким десяткам государственных услуг. В отношении большин-

---

<sup>1</sup> О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти. Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 N 452. // СЗ РФ 01.08.2005, N 31, ст. 3233.

<sup>2</sup> Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2012 годы утв. распоряжением Правительства РФ от 19.06.11 № 1021-р.



ства указанных услуг обеспечена возможность подачи документов в электронной форме.

Когда речь идет об административном регламенте, то следует понимать, что речь не идет о регламентации той или иной государственной функции целиком, а, скорее, о регламентации совокупности процедур, регулирующих отдельные деловые процессы, из которых состоит эта функция. Регулировать всю государственную функцию в силу широты понятия просто невозможно. Административный регламент – это попытка расписать алгоритм деятельности чиновника, это фактически, процесс «бюрократизации бюрократии».

Скорейшее внедрение административных регламентов в практику позволит существенно упростить содержание административных процедур, поскольку будут исключены избыточные процедуры, уменьшено число внутренних согласований и использованы современные информационные технологии.

Но проблема в том, что в крупных городах работа по созданию регламентов ведется активнее, чем в регионах. Это можно объяснить недостатком квалифицированных кадров. Сохранилась высокая степень копирования локальных документов из типовых. Органы государственной власти и местного самоуправления не могут своими силами создать максимально адаптированный для них документ. Это проблема одностороннего использования компьютерных технологий, которая упрощает работу. Но использование шаблонов приводит к тому, что степень творчества при создании локальных нормативно-правовых актов сведена к минимуму. Самым распространенным является регламент исполнения функции по рассмотрению и контролю исполнения обращений граждан т.к. большинство положений этого регламента перечислены в Типовом регламенте внутренней организации ФОИВ. Также распространены регламенты в области земельных отношений т.к. в Свердловской области принят закон «Об особенно-

стях регулирования земельных отношений»<sup>1</sup> и в области жилищных отношений т.к. действует ФЦП «Жилище на 2011-2015 годы»<sup>2</sup> (см. табл.).

*Таблица.* Количество административных регламентов в городах Свердловской области

Город или МО	Количество АР	Город или МО	Количество АР
г. Екатеринбург	93	Артемковский ГО	68
г. Нижний Тагил	14	ГО Богданович	19
г. Каменск-Уральский	46	Кушвинский ГО	2
г. Первоуральск	-	Североуральский ГО	19
МО Серовский ГО	49	г. Карпинск	-
МО Новоуральский ГО	28	Камышловский муницип. р-н	-
МО Асбестовский ГО	-	ГО Заречный	1
Полевской ГО	24	ГО Красноуральск	-
ГО Ревда	10	МО Невьянский район	-
ГО Краснотурьинск	23	Нижнетуринский ГО	3
ГО Верхняя Пышма	-	Кировградский ГО	1
Березовский ГО	-	Сысертский ГО	46
ГО г. Лесной	28	г. Среднеуральск	-
Верхнесалдинский ГО	3	Туринский ГО	-
Качканарский ГО	11	Ивдельский ГО	4
ГО Красноуфимск	1	ГО Нижняя Салда	2
г. Ирбит	-	ГО Рефтинский	30
МО г. Алапаевск	6	Талицкий ГО	-
Режевской ГО	21	ГО Дегтярск	-
Тавдинский ГО	23	Арамилский ГО	-
ГО Сухой Лог	58		

На данный момент публикации по данному вопросу не выявляют проблемы разработки и внедрения типовых регламентов, а лишь разъясняют важность их внедрения, раскрывают их структуру. Вместе с тем главным итогом применения административных регламентов должны стать:

- сокращение сроков представления гражданам и организациям государственных услуг;
- четкая регламентация процессов, включенных в административную процедуру;

<sup>1</sup> Об особенностях регулирования земельных отношений: Закон Свердловской области Принят Областной Думой Законодательного Собрания Свердловской области 22.06.2004 г.

<sup>2</sup> О федеральной целевой программе «Жилище» на 2011-2015 годы Постановление Правительства РФ от 17.12.2010 г. № 1050 г. // СЗ РФ 31.01.2011, N 5, ст. 739.

– уменьшение количества документов, подаваемых гражданином для получения услуги; установление исчерпывающего и четкого перечня оснований для отказа в предоставлении услуги;

– широкое использование современных информационных и коммуникационных технологий;

– создание механизмов досудебного обжалования решений, действия и бездействия работников органов исполнительной власти, участвующих в оказании государственной услуги;

– повышение персональной ответственности должностных лиц за соблюдение административных процедур<sup>1</sup>.

Проблема разработки и применения административных регламентов является новой и многоплановой и, следовательно, на настоящий момент, не все вопросы здесь решены. Большую проблему представляет увязка положений принимаемых регламентов с действующими правилами, инструкциями и другими нормативными актами. Вызывает много вопросов существующее разделение административных регламентов исполнения государственных функций и административные регламенты предоставления государственных полномочий, их структура и информационное наполнение. Сама идея регламентации административных процедур не вызывает сомнения, но нет полной ясности в том, насколько детальной должна быть эта регламентация, потому что закрепление в регламенте требований к отдельным действиям и операциям может препятствовать внедрению более совершенных управленческих технологий.

Эффективными административные регламенты будут, если их будут разрабатывать не только одни чиновники. Административные регламенты могут (и должны) стать мощным средством для каждодневной, ежечасной проверки чиновника на профессиональную пригодность и – более того – на преданность интересам государства.

---

<sup>1</sup> *Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я.* Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки. // Журнал российского права URL: [http://www.juristlib.ru/book\\_3099.html](http://www.juristlib.ru/book_3099.html).