

Фионова Людмила Римовна

доктор технических наук, профессор,
заведующая кафедрой информационного
обеспечения управления и производства
Пензенского государственного университета

Кiryukhin Юрий Григорьевич

кандидат технических наук,
доцент кафедры информационного обеспечения
управления и производства
Пензенского государственного университета

Фионова Юлия Юрьевна

старший преподаватель кафедры информационного
обеспечения управления и производства
Пензенского государственного университета

ОПТИМИЗАЦИЯ РАЗРАБОТКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО РЕГЛАМЕНТА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ УСЛУГИ

Аннотация:

Эффективность деятельности органов власти во многом определяется качеством оказываемых населению муниципальных услуг, которое во многом зависит от качества разработки административных регламентов. В статье показано, что в настоящее время административные регламенты не способны в полной мере обеспечить эффективное выполнение необходимой последовательности всех процедур. На примере конкретного административного регламента проанализированы трудности, с которыми сталкиваются разработчики регламентов. Описаны расхождения с требованиями, которые предъявляются к административным регламентам. Предложены возможные пути решения выявленных проблем.

Ключевые слова:

муниципальная услуга, административный регламент, оформление документа, содержание, нормативные требования, трудности, оптимизация разработки, параметры качества.

Fionova Lyudmila Rimovna

Dr. Sci., Professor,
Head of the Information Support of
Management and Production Department,
Penza State University

Kiryukhin Yuriy Grigorievich

PhD in Technical Science, Assistant Professor,
Information Support of Management
and Production Department,
Penza State University

Fionova Yulia Yurievna

Senior Lecturer, Information Support of
Management and Production Department,
Penza State University

OPTIMIZATION OF DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE REGULATION OF MUNICIPAL SERVICES

Summary:

The efficiency of government activities is determined in many respects by the quality of the municipal services rendered to the population. It depends greatly upon the quality of administrative regulation development. It is shown that presently the administrative regulations are not able to provide to the full extent the effective implementation of the necessary sequence of all the procedures. By case study of the particular administrative regulation the authors review the difficulties the developers of regulations run into. The paper describes divergences with the requirements to the administrative regulations. The possible ways of resolution of the identified challenges are suggested.

Keywords:

municipal service, administrative regulation, document processing, content, normative requirements, difficulties, optimization of development, parameters of quality.

Повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти, в первую очередь качества и доступности государственных и муниципальных услуг, является целью административной реформы в Российской Федерации.

Для достижения этой цели решаются следующие задачи:

- внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам;
- разработка и внедрение стандартов государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами власти;
- разработка и внедрение административных и электронных административных регламентов.

В качестве основного предназначения административных регламентов (АР) можно выделить то, что они должны устанавливать порядок взаимодействия между структурными подразделениями органа власти, их должностными лицами и другими организациями при оказании услуг.

Проблема разработки и применения АР является многоплановой, и на настоящий момент не все вопросы здесь решены. Значительную трудность представляет увязка положений принимаемых

регламентов с действующими правилами, инструкциями и другими нормативными актами. Вызывают много вопросов существующее разделение АР на регламенты исполнения функций и регламенты предоставления услуг, их структура и информационное наполнение. Сама идея регламентации административных процедур не вызывает сомнения, но нет полной ясности в том, насколько детальной она должна быть [1]. Можно утверждать, что АР пока не способны в полной мере обеспечить максимально эффективное взаимодействие ответственных лиц и максимально отлаженный механизм выполнения необходимой последовательности процедур при оказании услуг.

Как уже отмечалось, степень проработанности и исследования проблемы разработки административных регламентов недостаточная. На примере АР предоставления муниципальной услуги «Принятие на учет малоимущих граждан, нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, проживающих на территории городского округа» [2] проанализируем наличие проблем, с которыми сталкиваются разработчики АР.

Анализ регламента целесообразно начать с исследования его структуры. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» [3] (далее – Правила) в регламент следует включать следующие разделы:

1. Общие положения.
2. Требования к порядку оказания муниципальной услуги.
3. Состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур, требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур (действий) в электронной форме.
4. Порядок и формы контроля за оказанием муниципальной услуги.
5. Досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) органа, оказывающего муниципальную услугу.

6. Оценка содержания разделов исследуемого АР.

В первом разделе раскрывается цель (задача) муниципальной услуги. Далее обозначается суть вопроса, указывается, кто рассматривается в качестве заявителя, кто занимается представлением данной услуги, юридический адрес, контактная информация, в общих чертах характеризуются права заявителя. Правила формулируют иные требования к содержанию данного раздела.

При описании стандарта предоставления муниципальной услуги во втором разделе указаны: наименование услуги, наименование органа исполнительной власти, оказывающего муниципальную функцию. Есть перечень нормативных правовых актов, регулирующих оказание услуги, но источники официального опубликования отсутствуют, хотя в Правилах это четко прописано. Далее приводится список документов, необходимых для предоставления услуги, описаны основания для отказа, срок регистрации заявления, требования к месту предоставления услуги, особенности предоставления муниципальной услуги в электронном виде. Но отсутствуют такие пункты, как:

- а) предмет государственного контроля (надзора);
- б) права и обязанности должностных лиц при осуществлении государственного контроля (надзора);
- в) права и обязанности лиц, в отношении которых осуществляются мероприятия по контролю (надзору).

Эти сведения представлены размыто, не являются четко структурированными.

В начале третьего раздела указывается перечень административных процедур, содержащихся в этом разделе:

1. Прием заявления и документов и регистрация заявления заявителя.
2. Подготовка проекта решения по результату предоставления муниципальной услуги.
3. Выдача (направление) заявителю результата предоставления муниципальной услуги.

Затем в соответствии с Правилами следуют подразделы с точными наименованиями процедур, в которых полностью раскрываются их характеристики: основания для начала, необходимые документы, возможности использования копий документов, сроки. При этом сроки исполнения процедур расписаны по подразделам.

В четвертом разделе сведения о контроле даются весьма размыто. Нет конкретных должностей, информации о том, в каких именно случаях будут осуществляться проверки. Относительно их периодичности указано только, что «проведение плановых проверок осуществляется не реже одного раза в три года», не прописаны формы контроля, конкретная ответственность за нарушения.

В пятом разделе приведены общие сведения. Однако не указана четкая информация о результатах досудебного (внесудебного) обжалования применительно к каждой процедуре либо инстанции обжалования.

Требования к вышеперечисленным разделам расписаны в Правилах достаточно подробно и четко. Невыполнение их связано с недостаточной компетентностью разработчиков АР.

Очень большую роль в АР играет блок-схема, которая, согласно Правилам, приводится в приложении к регламенту. К сожалению, в Правилах не уточнено, как она должна рисоваться и что отображать. Неудивительно, что среди десятка других рассмотренных АР [4; 5; 6; 7; 8; 9] нет ни одной схемы, которая могла бы помочь качественно разработать или хотя бы лучше понять текст. Степень соответствия между текстом и схемой составляет 10–20 %. Однако следует отметить, что все схемы сделаны в одном стиле, причем самом не подходящем для разработки регламентирующего документа. На них нет исполнителей, как правило, нет и результатов.

Блок-схема предоставления муниципальной услуги «Принятие на учет малоимущих граждан, нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, проживающих на территории городского округа» приведена на рисунке 1.



Рисунок 1 – Блок-схема последовательности действий

Схема понятна только на первый взгляд. Исполнителей и результатов нет, поэтому можно только догадываться, кто и что делает, какие документы передаются. До конца непонятно, что обозначают стрелки и блоки. Судя по заголовку схемы, представлены какие-то «действия», но что такое действие – опять же не до конца ясно.

Теперь попробуем соотнести схему с текстом раздела «Состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур, требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур в многофункциональных центрах».

В тексте есть три подраздела, то есть, если следовать Правилам, выделены три административные процедуры, перечисленные выше.

На схеме мы видим девять блоков. Внимательный анализ схемы и заголовков административных процедур показывает, что полного соответствия между ними нет:

- Первый блок можно соотнести с процедурой «Прием заявления и документов и регистрация заявления заявителя».

- Название второй процедуры прописано в шестом блоке «Подготовка проекта решения по результату предоставления муниципальной услуги».

- Блока с наименованием третьей административной процедуры «Выдача (направление) заявителю результата предоставления муниципальной услуги» нет.

Блоки, находящиеся в промежутке между первым и шестым, судя по наименованиям, являются составляющими элементами первой процедуры, однако графически эта подчиненность указана только последовательным расположением.

Таким образом, ясности схема не вносит и даже немного путает из-за частичной рассогласованности с текстом. С единицами описания процесса схема не согласуется ни по названию, ни по содержанию. Она не несет информации ни об исполнителях, ни о результатах административных процедур (выделенных в тексте). Кроме этого, нет информации о возможных разветвлениях процесса, что вообще сбивает с толку. Получается, что не допускается никаких дополнительных вариантов решения задач, отказов, исхода действий, а такого в реальности не может быть.

Теперь посмотрим, насколько качественно выделены административные процедуры в тексте. В соответствии с Правилами описание каждой административной процедуры должно содержать определенные обязательные элементы.

В процедуре 3.1 «Прием заявления и документов и регистрация заявления заявителя» основанием для начала предоставления муниципальной услуги является заявление заявителя. Но оно может быть подано двумя способами. Первый – в ходе личного визита заявителя в жилищное управление, второй – по обычной или электронной почте. По сути, эти два основания дают начало двум похожим, но разным процедурам. Данные процедуры различаются по действиям и, возможно, по исполнителю. Исполнитель в АР не прописан. То есть непонятно, кто может быть таким лицом, как его выявить, куда войти заявителю и т. п. Исполнитель появляется позже, в следующем подразделе: «После получения заявления и прилагаемых к нему документов специалист отдела осуществляет их первичную проверку».

Административная процедура 3.2 «Подготовка проекта решения по результату предоставления муниципальной услуги» начинается с действий исполнителя (это специалист отдела). Он осуществляет подготовку проекта приказа заместителя главы администрации города по городскому хозяйству:

- о принятии на учет в качестве нуждающегося в жилых помещениях;
- об отказе в принятии на учет в качестве нуждающегося в жилых помещениях.

Здесь появляется еще одно действующее лицо – заместитель главы администрации города по городскому хозяйству. Также присутствует вот такая общая фраза: «Проект приказа в установленном порядке согласовывается с соответствующими структурными подразделениями администрации города Пензы». То есть на самом деле в данной административной процедуре участников (исполнителей) много: во-первых, заместитель главы администрации (подписывает), во-вторых, несколько согласующих лиц. Причем в тексте данного подраздела не сказано, кто именно должен согласовать проект постановления о признании малоимущим или об отказе в признании. Отсутствие конкретики не дает возможности действовать однозначно. Неясно, что мешало перечислить наименования конкретных структурных подразделений, участвующих в оказании услуги. Из вышеприведенной фразы абсолютно непонятно, куда должен обращаться специалист.

Далее в АР приводится перечень оснований для подготовки проекта приказа об отказе заявителю в принятии на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении. Однако не сформулировано, с чего начинается данная процедура.

Раздел 3.3 «Выдача (направление) заявителю результата предоставления муниципальной услуги» начат с повторения информации, уже приведенной в предыдущем разделе. В качестве исполнителя вскользь вновь упомянут специалист отдела. При фиксации результата выполнения данной процедуры ответственное лицо не указано. Также неясно, кто будет нести ответственность за сохранность документов в случае неявки заявителя.

Есть замечания и относительно стилистики изложения. Используются максимально развернутые фразы, перенасыщенные ненужной информацией. Создается впечатление, что нагромождение сделано специально, чтобы спрятать отсутствие конкретики. Формулировки очень размыты, обязательные элементы для каждой процедуры, указанные в Правилах, не имеют четкой формулировки, а некоторые вообще упущены.

По результатам подробного анализа одного из АР можно сделать выводы о том, что главной причиной недостаточного качества АР является слабость требований к их разработке, приведенных в Правилах. Это подтверждается многими исследованиями.

Опыт и накопленная статистика показывают [10], что требования к любому регламентирующему документу должны задаваться с гораздо большей степенью жесткости. Особенно если документы регламентируют процессы взаимодействия служащих, что особенно важно при переходе на электронные технологии.

Ни один нормативный документ в настоящее время не регламентирует порядок и правила согласованного взаимодействия органов власти. Нет документа, определяющего состав и струк-

туру данных, передаваемых между органами власти, порядок направления запроса и предоставления документов и ответа на запрос. Все это многократно увеличивает временные затраты на предоставление услуг и непосредственно влияет на снижение качества их предоставления.

Для оптимизации разработки требования к АР должны состоять из трех частей:

– к структуре документа – затрагивают не только разделы и подразделы, но и каждый пункт в подразделе;

– к отображению процесса в виде схемы, причем так, чтобы между схемой и текстом было однозначно понятное соответствие;

– к последовательности разработки регламентирующего документа (нельзя начинать писать текст, пока нет понятной схемы процесса).

Главными параметрами качества административного регламента должны стать понятность и детальность описания взаимодействия всех участников процесса оказания муниципальной услуги.

Ссылки:

1. Чуковенков А.Ю. Административные регламенты исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) // Секретарь-референт. 2007. № 4.
2. Административный регламент предоставления муниципальной услуги «Принятие на учет малоимущих граждан, нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, проживающих на территории городского округа» (утв. постановлением администрации г. Пензы от 30.05.2012 № 630) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zakonprost.ru/content/regional/50/1812636> (дата обращения: 27.07.2015).
3. О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг : постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373.
4. Кузнецова Т.В. Регламентация вопросов делопроизводства в административных регламентах исполнения государственных функций (на примере административных регламентов Федеральной службы по тарифам и Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору) // Делопроизводство. 2009. № 1, 2.
5. Игнатюк Н.А. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти: вопросы методологии [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Яцкин А.В. Правовое регулирование разработки административных регламентов [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Фионова Л.Р. К вопросу о разработке административных регламентов // Делопроизводство. 2010. № 2. С. 3–15.
8. Фионова Л.Р. Нормативное регулирование документной коммуникации органов власти с населением страны // Власть. 2014. № 2. С. 87–91.
9. Фионова Л.Р. Документирование предоставления государственной услуги // Делопроизводство. 2011. № 4. С. 16–21.
10. Фионова Л.Р. Грамотное управление документами – основа эффективного управления // Теория и практика общественного развития. 2014. № 6. С. 115–120.

References:

1. Chukovenkov, AY 2007, 'Administrative Regulations of execution of state functions (providing public services)', *Secretary-referent*, no. 4.
2. *Administrative regulations of municipal service "unregistered poor people in need of accommodation provided under contracts of social hiring, living in the city district" (approved by the. Resolution of administration of Penza on 30.05.2012 № 630)* 2012, retrieved 27 July 2015, <<http://www.zakonprost.ru/content/regional/50/1812636>>.
3. *The development and approval of administrative regulations for performing state functions and administrative regulations of state services: RF Government Resolution dated May 16, 2011 № 373* 2011.
4. Kuznetsova, TV 2009, 'The regulation of the issues keeping in administrative regulations performance of public functions (for example, administrative regulations of the Federal Tariff Service and the Federal Service for Veterinary and Phytosanitary Surveillance)', *Correspondence*, no. 1, 2.
5. Ignatyuk, NA 2015, *Administrative Regulations of the federal bodies of executive power: questions of methodology*, Access from legal system "Consultant".
6. Yatskin, AV 2015, *Legal regulation of development of administrative regulations*, Access from legal system "Consultant".
7. Fionova, LR 2010, 'On the question of the development of administrative regulations', *Correspondence*, no. 2, p. 3-15.
8. Fionova, LR 2014, 'Normative regulation of Document Communications authorities with the population of the country', *Power*, no. 2, p. 87-91.
9. Fionova, LR 2011, 'Documenting the provision of public services', *Correspondence*, no. 4, p. 16-21.
10. Fionova, LR 2014, 'Proper document management - the basis for efficient management', *Theory and Practice of Social Development*, no. 6, p. 115-120.