

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ В ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ КАК ИНСТРУМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО МЕНЕДЖМЕНТА

О.В. Панина

*ФГБОУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»,
г. Москва, Российская Федерация*

В построении эффективного государственного управления значительное место занимает внедрение административных регламентов в органах исполнительной, являющихся составной частью процесса качественного организационного обеспечения реализации правоустанавливающей и правоприменительной функций государства. Административные регламенты играют одну из важнейших ролей в вопросе качества предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций.

Федеральное законодательство Российской Федерации предусматривает использование термина «административный регламент» для трех видов нормативных правовых актов. Так, в Типовом регламенте взаимодействия федеральных

органов исполнительной власти (утвержден постановлением Правительства РФ от 19.01.2005 № 30) [1] говорится об административном регламенте федерального органа исполнительной власти, который соответственно включает в себя:

- регламент федерального органа исполнительной власти;
- административные регламенты исполнения государственных функций;
- административные регламенты предоставления государственных услуг;
- должностные регламенты гражданских государственных служащих федерального органа исполнительной власти.

Регламент федерального органа исполнительной власти устанавливает общие правила внутренней организации федерального органа исполнительной власти по реализации полномочий, отнесенных к его компетенции, порядок взаимодействия с иными федеральными органами исполнительной власти, а также устанавливает основу внутренней организации федерального органа исполнительной власти в соответствии с законодательством Российской Федерации. В подготовленных Минэкономразвития Российской Федерации Методических рекомендациях даны следующие определения:

– административный регламент предоставления государственной услуги – нормативный правовой акт, определяющий сроки и последовательность действий и/или принятия решений федерального органа исполнительной власти, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение (передачу) документированной информации (документа) в связи с непосредственным обращением (заявлением) гражданина или организации в целях реализации их прав, законных интересов либо исполнения возложенных на них обязанностей в соответствии с законодательством Российской Федерации;

– административный регламент исполнения государственной функции – нормативный правовой акт, определяющий сроки и последовательность действий и/или принятия решений федерального органа исполнительной власти, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение (передачу) документированной информации (документа), не связанных с непосредственным обращением (заявлением) гражданина или организации.

Анализ опыта разработки и применения административных регламентов показал, что критерии отнесения деятельности (полномочий) к услуге или функции не работают в тех условиях, когда реализуемое органом власти полномочие включает в себя в виде административных процедур как услуги, так и функции. Очевидно, выходом из такой ситуации является разработка «смешанных» регламентов.

Государственная услуга и государственная функция отражают процессы взаимодействия государства и общества, их принципиальное различие состоит в том, кто выступает инициатором взаимодействия:

- если инициатором взаимодействия является орган власти, то взаимодействие квалифицируется как государственная функция;
- если инициатором взаимодействия является гражданин или организация, то такое взаимодействие является государственной услугой.

Таким образом, государственная функция является регулярно осуществляемой органом исполнительной власти деятельностью по реализации или обеспечению реализации властных полномочий. А государственная услуга – деятельность органа исполнительной власти, оказывающего государственную услугу, выражающаяся в совершении действий и (или) принятии решений, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение документированной информации (документа) в связи с обращением гражданина или организации в целях реализации их прав, законных интересов либо исполнения возложенных на них нормативными правовыми актами обязанностей.

Исполнение государственных функций включает в себя исполнение административных процедур. Административный регламент устанавливает сроки и последовательность административных процедур и административных действий федерального органа исполнительной власти, порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лицами, а также взаимодействие федерального органа исполнительной власти с физическими или юридическими лицами (далее – заявители), иными органами государственной власти и местного самоуправления, а также учреждениями и организациями при исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги).

Существующая система регламентации деятельности государственных гражданских служащих начала складываться с 2001 года с принятием Концепции реформирования государственной службы Российской Федерации 15 августа 2001 г. Прежде всего, необходимо было создать систему должностей гражданской службы, в связи с чем был подготовлен и принят Указ Президента Российской Федерации о реестре должностей федеральной государственной службы № 1574 от 31 декабря 2005 г.

Должностной регламент как документ, определяющий требования к государственному гражданскому служащему, впервые упоминается в Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)» (утв. Указом Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336). В Программе сказано о том, что одной из задач реформирования является «определение обязанностей, полномочий и мер ответственности государственных служащих на основе должностных (служебных) регламентов», он вводился вместо используемых на тот момент должностных инструкций.

Анализ показал, что в целом методические рекомендации не содержат никакой необходимой конкретики, а дают лишь общее направление разработки, в частности, структуру документа. Самим госслужащим не представляет никакого интереса и мотивации прописывать свои же должностные регламенты, потому что они на данном этапе не используются и существуют чисто формально. Методические рекомендации должны быть едиными, достаточно подробными, содержать таблицы ранжирования и оценок, четкими, понятными, легко применимыми. Существует тенденция самостоятельного составления для себя типового регламента самим государственным служащим.

В российской современной практике регламент пишется для каждого конкретного госслужащего. Соответственно, он действует, пока служащий, например, из ведущего специалиста не вырастет главным специалистом-экспертом.

Затем для него будет написан новый регламент и так далее. Скрытой для оценки, негативной стороной данной технологии является то, что никакой ревизии деятельности чиновника не проводится, так как до повышения в должности у него не меняется функционал.

Детальное знакомство с практикой формирования и технологией использования должностных регламентов показало, что наличие методических рекомендаций не является обязательным, осуществляется в государственных органах (федерального и регионального уровня) на добровольной основе. Отсутствует связь должностного регламента с тем, что делает государственный служащий на самом деле. Отсутствует единый орган по управлению государственной службой, на который необходимо возложить все методическое обеспечение.

Что касается федерального уровня, то в настоящее время Аппарат Правительства занимается обеспечением деятельности Председателя Правительства, замов и контролем выполнения федеральными органами исполнительной власти распоряжений и Постановлений Правительства. У Министерства труда и социальной защиты (название в редакции до мая 2012 года) имеется функция по выработке и реализации государственной политики в сфере государственной гражданской службы (кроме оплаты труда) и только.

В Администрации Президента существует Управление Президента по вопросам госслужбы и кадров. На него возложен контроль исполнения не только указов, распоряжений и поручений, но и указаний Президента РФ по вопросам госслужбы и кадров. Управление также обеспечивает деятельность Комиссии при Президенте РФ по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах.

Таким образом, существующий механизм регламентации деятельности государственных гражданских служащих в части должностных регламентов предполагает, что в соответствии с действующим законодательством типовые (примерные) должностные регламенты утверждаются соответствующими органами по управлению государственной службой, а до образования таковых данную функцию временно выполняют существующие органы государственной власти федерального уровня, а также на уровне субъектов Российской Федерации.

Составление и наличие типовых должностных регламентов применительно к группам должностей гражданской службы (высшие, главные, ведущие, старшие, младшие должности) не исключает разработки конкретных регламентов по имеющимся в наличии должностям на основе и с учетом типовых разработок.

Конкретные должностные регламенты разрабатываются, таким образом, применительно к действующим должностям гражданской службы для непосредственного определения содержания деятельности, обязанностей, прав, ответственности и других положений, о которых упоминалось выше.

Ответственность за разработку конкретных должностных регламентов и обеспечение ими гражданских служащих несут их непосредственные начальники. Проекты таких регламентов желательно составлять с привлечением сотрудников, для которых эти документы разрабатываются.

Утверждаются конкретные должностные регламенты представителем нанимателя. В данном случае представитель нанимателя – это руководитель государственного органа, лицо, замещающее государственную должность, либо представитель указанных руководителя или лица, осуществляющие полномочия нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, что указано в ст. 1 Закона № 79-ФЗ. Должностные регламенты вводятся в действие со дня их утверждения, если в приказе об утверждении не оговаривается иной срок введения в действие, сообщаются гражданским служащим при оформлении на службу до заключения служебного контракта.

В процессе практической деятельности гражданские служащие должны самостоятельно отслеживать соответствие норм регламента исполняемым обязанностям, правам и иным конкретным действиям. При выявлении расхождений ставить вопрос о внесении соответствующих изменений в существующие регламенты. Такая мера позволяет дополнить контроль «сверху» за содержанием регламентов контролем «снизу».

В целом следует признать, что разработка должностных регламентов не носила до сих пор системного характера. Должностные регламенты должны были заменить должностные инструкции, существовавшие ранее. Но на практике этого не произошло, поскольку в регламентах отсутствует детализация административных процедур всех специалистов до уровня ответственных должностных лиц (во-первых, включением в текст административных регламентов норм об отдельных должностях, во-вторых, посредством закрепления функциональных ролей).

Причины, препятствующие формированию должностных регламентов как институциональной основы эффективности работы государственных служащих:

1) неверное законодательное определение правовой природы должностных регламентов: четко следует различать, что служебный контракт – это индивидуальный акт, а должностной регламент – нет, он является нормативным актом. Нормативный акт, по сути, не может быть частью акта индивидуального;

2) ориентация должностных регламентов на правовые явления (категории, институты), недостаточно разработанные в науке и законодательстве. Например, к ним относятся, в первую очередь, категория «государственная услуга». Попытки формирования различных «сводных» реестров государственных услуг отдельных федеральных органов исполнительной власти или их групп пока не увенчались успехом. Как следствие, в должностных регламентах сложно детализировать функциональные обязанности отдельных специалистов;

3) отсутствие исчерпывающей системы показателей эффективности государственной управленческой деятельности. Показатели оценки эффективности и результативности так и не были в полной мере разработаны ни в теории, ни на практике. Отсюда, разделы должностных регламентов, связанные с результативностью деятельности государственных служащих не представляют практической ценности и в их настоящем виде и не могут быть использованы для полноценной оценки работы государственного гражданского служащего;

4) неразработанность показателей оценки эффективности и результативности государственных служащих тормозит внедрение современных форм оплаты труда, напрямую в зависимости от них;

5) до сих пор должностные регламенты государственных гражданских служащих ориентированы на связь с административными регламентами органов исполнительной власти. В то же время деятельность государственного служа-

щего не ограничена административными процедурами, содержащимися только в административных регламентах исполнительных органов, но и инструкциями, правилами, кодексами этики и т. д.);

6) приходится констатировать, что в современных условиях, как бы много не было административных регламентов и инструкций по их составлению, они все равно не смогут охватить все процедурные стороны управленческой деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц (не говоря уже о том, что сами административные регламенты нередко разрабатываются с задержками и различными содержательными дефектами);

7) фактическое отсутствие в них норм о юридической ответственности государственных служащих;

8) в связи с формированием «электронного правительства», перевода государственного управления в электронную сферу предъявляются известные новые, дополнительные требования к содержанию как административных, так в том числе и должностных регламентов;

9) отсутствие юридических механизмов общественного контроля за реформой системы должностных инструкций и регламентов;

10) сопротивление бюрократии введению должностных регламентов;

11) требования к формированию должностных регламентов:

- акты по регламентации государственной службы должны соответствовать действующему в России законодательству, быть согласованными между собой и с другими организационно-распорядительными документами;

- целесообразно следовать принципу последовательности при разработке нормативно-правовых актов, согласно которому необходимо двигаться в законодательной практике от более общих (первичных) положений к детерминированным (вторичным) нормам, то есть от более общих к конкретным актам. Как правило, сначала составляются положения о структурных звеньях управления (подразделениях органа власти), затем на их основе – модели должностей или положения о должностях. Только после этого браться за разработку должностных регламентов, используемых на государственной гражданской службе;

- в целях достижения единообразного подхода к составлению подобного рода регламентирующих документов для обеспечения необходимой содержательности и хорошей сопоставимости проектируемых норм все виды организационно-правовых актов (статутарные, процедурные, регламентированные и др.) должны разрабатываться на единой методической основе;

- эффективное применение документов, устанавливающих функции управления, профессиональные обязанности, служебные права, ответственность звеньев управления и должностных лиц, возможно при исполнении требования – работанности процедур подготовки проектов нормативно-правовых актов и надлежащего утверждения этих актов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти (утв. постановлением Правительства РФ от 19.01.2005 № 30).
2. Постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти».
3. Методические рекомендации по разработке административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, подготовленные Минэкономразвития России, 2005 г.