

Реализация проектов по разработке административных регламентов

Головщинский Константин Игоревич

Институт проблем государственного и муниципального управления
ГУ-ВШЭ (621-39-87, gmu@hse.ru)



ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

....Мы имеем сегодня уникальную ситуацию полного совпадения интересов широкого политического руководства страны, регионов, бизнеса и населения по отношению к **прозрачности и подконтрольности** работников органов исполнительной власти.

....Можно выделить три ключевых условия успешной реформы исполнительной власти:

- a. Формирование кадрового ядра эффективных, компетентных чиновников и обеспечение их лояльности государству – нанимателю.
- b. Адекватное обеспечение исполнения государственных функций ресурсами: кадровыми, финансовыми, материально-техническими, информационными.
- c. Модернизация всего спектра управленческих и административных процессов.**

.... Проводимая ныне работа по сокращению функций федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) имеет ограниченные последствия, поскольку проводится на основе анализа бумажных функций («титлов функций»), а не **реальных деловых процессов**. Она может привести к устранению излишних согласований и так называемых «пустых функций», не подкрепленных фактическими административными процессами вообще.

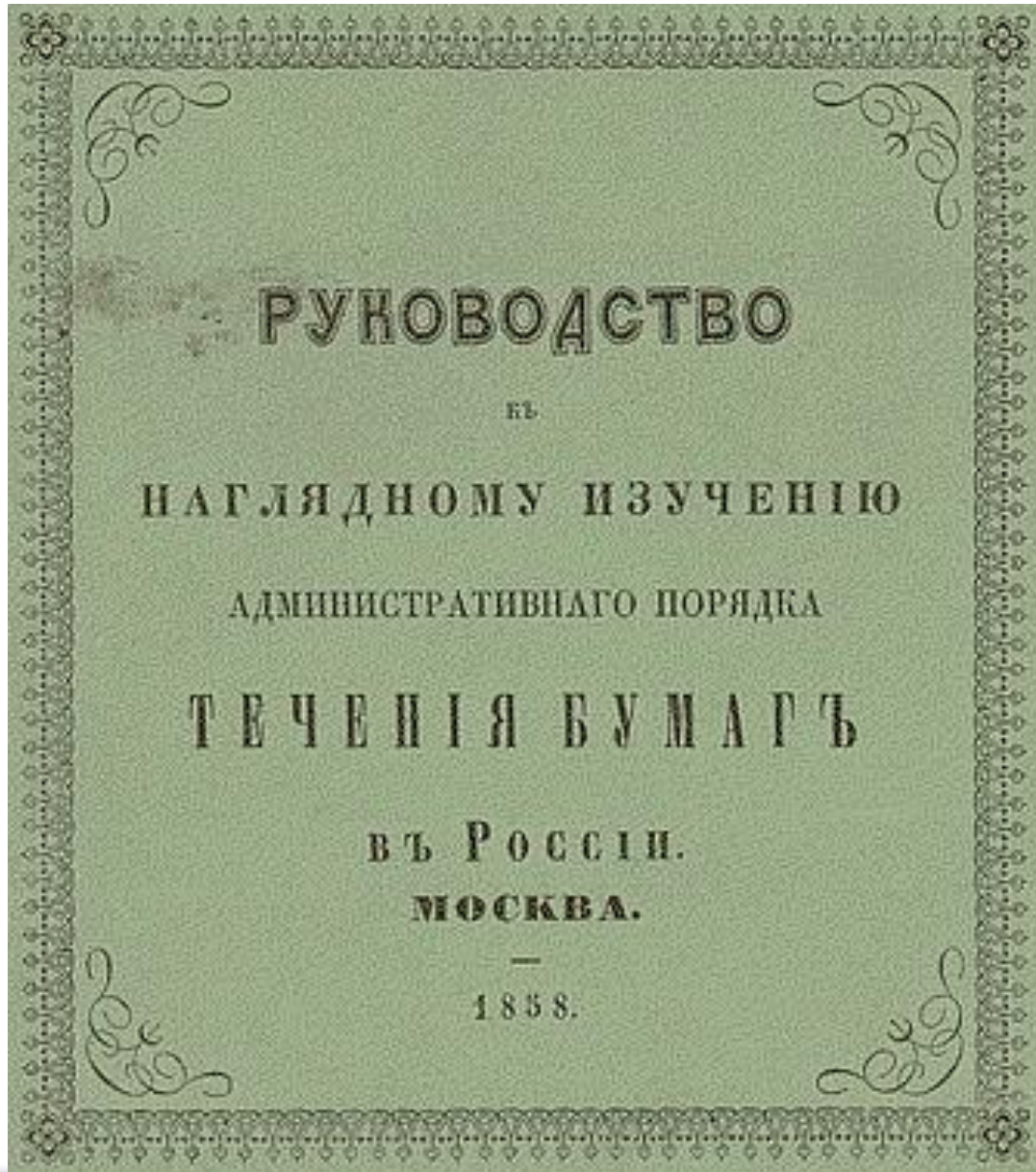
.... Введение регламентов обеспечивает восстановление **персональной ответственности** лиц, принимающих решения (устранение анонимности административных процессов и решений). Регламенты призваны **ограничить поле административного усмотрения** ЛПР и исполнителей путем «прописывания» разрешенных вариантов решения типовых вопросов, а также процедур согласования и апелляции.

.... Административные регламенты должны задавать **«шкалу» качества** исполнения функций. Это крайне важно для государственных органов, у которых нет объективных рыночных измерителей результативности.

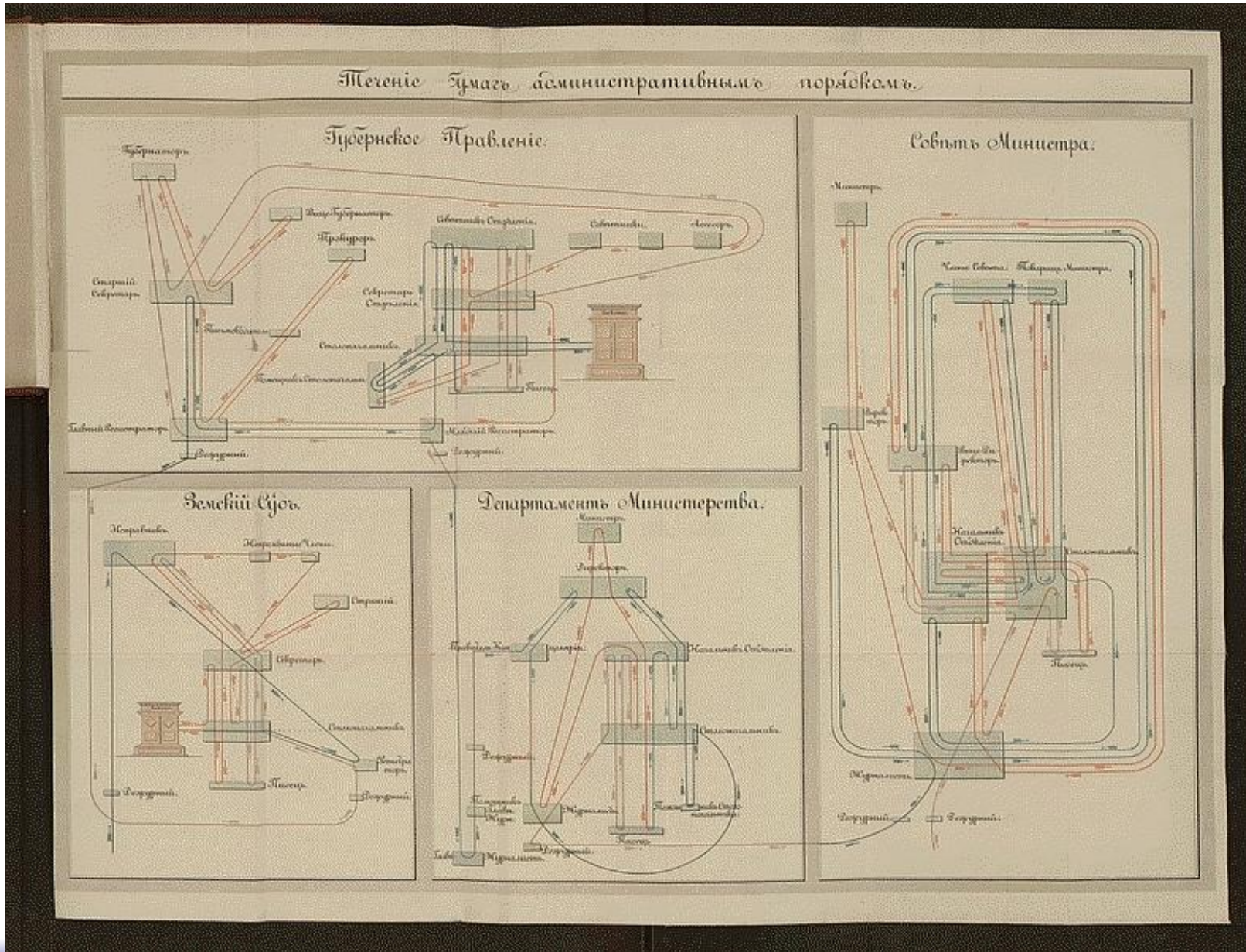
.... Административные регламенты могут быть эффективно реализованы лишь **в электронной форме**. Создание электронных административных регламентов – это способ реализации единой программы оптимизации деловых процессов и повышения эффективности государственного управления, выхода на реально работающее «электронное правительство».



История вопроса



История вопроса





Задачи регламентации

- **Обеспечение управляемости. Повышение радиуса эффективного управленческого воздействия.**
- **Прозрачность и подконтрольность. Снижение административного усмотрения и поля неопределенности при взаимодействии общества с государством. Персонификация ответственности.**
- **Модернизация административных процессов. Сокращение административных издержек. Обоснование ресурсов, необходимых для исполнения функций.**



Формальное определение

Административный регламент

— это нормативный правовой акт, определяющий сроки и последовательность действий и/или принятия решений федерального органа исполнительной власти, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение документированной информации

— предоставления государственной услуги

связан с непосредственным обращением гражданина (организации)
Пример: выдача справки

— исполнения государственной функции

НЕ связан с непосредственным обращением гражданина (организации)
Пример: проверка



КЛЮЧЕВЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ (1)

КОНЦЕПЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2006-2008 ГОДАХ И ПЛАН МЕРОПРИЯТИЙ ПО ПРОВЕДЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ (ОДОБРЕНА РАСПОРЯЖЕНИЕМ ПРАВИТЕЛЬСТВА 25 ОКТЯБРЯ 2005 ГОДА)

2. Стандартизация и регламентация			
2.1	Разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации	I квартал 2006 г. - IV квартал 2008 г.	Минэкономразвития России, федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации
2.2	Разработка и внедрение административных регламентов в федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации	I квартал 2006 г. - IV квартал 2008 г.	заинтересованные федеральные органы исполнительной власти, заинтересованные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации



Постановление Правительства от 19 января 2005 г. № 30
О Типовом регламенте
взаимодействия ФОИВ

Постановления Правительства
Российской Федерации от 28 июля
2005 г. # 452 «О Типовом регламенте
внутренней организации
федеральных органов
исполнительной власти»

Порядок разработки и утверждения
административных регламентов исполнения
государственных функций и административных
регламентов предоставления государственных
услуг

Проект ФЗ «Об административных
регламентах в исполнительных органах
государственной власти в РФ»

Проект ФЗ «О стандартах
государственных услуг»

ФЗ «О государственной гражданской
службе»

1. Регламент федерального органа исполнительной власти:

- Общие принципы организации деятельности
- Общие правила взаимодействия
- Внутренняя организация работы по обеспечению основной деятельности

2. Административные регламенты исполнения государственных функций

3. Административные регламенты предоставления государственных услуг

4. Должностные регламенты



Порядок разработки административных регламентов

Постановления Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 г. # 679 О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг

Методические рекомендации по разработке административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг

Рекомендации по формированию стандарта комфортности предоставления государственных услуг, одобренные решением Правительственной комиссии по проведению административной реформы (протокол от 25 апреля 2006 г. № 51)

<http://ar.economy.gov.ru>

РАЗДЕЛ: МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ



1. Раздел "Общие положения":

- наименование государственной функции или государственной услуги;
- ссылки на нормативные правовые акты, непосредственно регулирующие исполнение государственной функции или предоставление государственной услуги (с указанием реквизитов нормативного правового акта и источников официального опубликования);
- наименование федерального органа исполнительной власти, исполняющего государственную функцию или предоставляющего государственную услугу, а также наименование органов или организаций, участвующих в предоставлении услуги

2. Раздел "Требования к порядку предоставления государственной услуги:

- порядок информирования о государственной услуге;
- сроки предоставления услуги;
- перечень оснований для отказа в предоставлении государственной услуги;

3. Раздел "Административные процедуры":

а) описание последовательности действий при осуществлении государственной функции или предоставлении государственной услуги.

- Описание **каждого действия** должно содержать следующие обязательные элементы:
- юридические факты, являющиеся основанием для начала действия;
- должностное лицо, ответственное за выполнение действия;
- максимальный срок выполнения действия;
- права и обязанности должностного лица, в том числе решения, которые могут или должны быть приняты должностным лицом, а при возможности различных вариантов решения - критерии или процедуры выбора вариантов решения;
- формы и порядок контроля за совершением действий и принятием решений;
- способ фиксации результата выполнения действия, в том числе в электронной форме (если способ фиксации результата выполнения действия не указан, то действие считается исполненным в соответствии с правилами делопроизводства федерального органа исполнительной власти);
- результат действия и порядок передачи результата;

б) порядок обжалования действия (бездействия) и решений, осуществляемых (принятых) в ходе выполнения регламента.



Раздел "Требования к порядку предоставления государственной услуги":

1. Документы, необходимые для предоставления государственной услуги
2. Порядок обращения в орган исполнительной власти для подачи пакета документов и получения результата государственной услуги»
3. Требования к помещениям в которых предоставляется государственная услуга
4. Порядок информирования о государственной услуге
5. Порядок консультирования о государственной услуге
6. Сроки предоставления услуги
7. Стоимость (если установлен в налоговом кодексе РФ, иных законах)
8. Перечень оснований для отказа в предоставлении государственной услуги
9. Другие положения, характеризующие требования к предоставлению государственной услуги, установленные законодательством.



СТРУКТУРА ОПИСАНИЯ (АДМИНИСТРАТИВНОГО) ДЕЙСТВИЯ

16. В раздел "Административные процедуры" включаются:

а) описание **последовательности действий** при осуществлении государственной функции или предоставлении государственной услуги. Указанное описание может быть представлено в электронной форме. При этом **описание каждого действия** должно содержать следующие обязательные элементы:

- юридические факты, являющиеся основанием для начала действия;
- должностное лицо, ответственное за выполнение действия;
- максимальный срок выполнения действия;
- права и обязанности должностного лица, в том числе решения, которые могут или должны быть приняты должностным лицом, а при возможности различных вариантов решения - критерии или процедуры выбора вариантов решения;
- формы и порядок контроля за совершением действий и принятием решений;
- способ фиксации результата выполнения действия, в том числе в электронной форме (если способ фиксации результата выполнения действия не указан, то действие считается исполненным в соответствии с правилами делопроизводства федерального органа исполнительной власти);



Было:

Государственная регистрация прав проводится в следующем порядке:

1. прием документов, необходимых для государственной регистрации прав и отвечающих требованиям настоящего Федерального закона, регистрация таких документов с обязательным приложением документа об уплате государственной пошлины;
(в ред. Федерального закона от 02.11.2004 N 127-ФЗ)
2. правовая экспертиза документов и проверка законности сделки;
3. установление отсутствия противоречий между заявляемыми правами и уже зарегистрированными правами на данный объект недвижимого имущества, а также других оснований для отказа или приостановления государственной регистрации прав;
4. внесение записей в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество при отсутствии указанных противоречий и других оснований для отказа или приостановления государственной регистрации прав;
5. совершение надписей на правоустанавливающих документах и выдача удостоверений о произведенной государственной регистрации прав.



...стало:

Основанием для начала исполнения государственной функции является личное обращение заявителя (правообладателя, стороны сделки, их представителей) в Росрегистрацию (ее территориальный орган) с комплектом документов, необходимых для государственной регистрации прав.

Специалист, ответственный за прием документов, устанавливает предмет обращения (например, какой вид права или сделки желает зарегистрировать заявитель), устанавливает личность заявителя, в том числе проверяет документ, удостоверяющий личность.

Максимальный срок выполнения действия составляет не более 3 минут на каждого заявителя.

Результат:

- Персонализация ответственности за отказ в приеме документов
- Снижение простоев, повышение эффективности использования бюджетных средств
- Прозрачность процедуры как для руководства, так и для потребителя государственной услуги



ПРИМЕРЫ ФОРМУЛИРОВОК ПРИ ОПИСАНИИ ДЕЙСТВИЯ

Иницилирующее событие

Примеры: поступление поручения от начальника отдела; передача главным специалистом копии письма лично в руки; поступление в базу данных обновлений по перечню мероприятий, относящихся к данному структурному подразделению; 30-го числа каждого месяца и т.д.

Максимальный срок выполнения действия

Примеры: <> дней; <> рабочих дней; <> часов; <> минут; Не позднее <>; Не ранее <> и т.д.

Содержание работ в рамках действия

Примеры: выбор исполнителя; назначение ответственного; внесение предложений; проверка комплектности; подготовка проекта документа и т.д.

Способ фиксации результата выполнения действия

Примеры: внесение соответствующей отметки в графе «Контрольные отметки» Карты контроля поручений; введение в АИС «Кадры»; внесение в систему автоматизированного делопроизводства и документооборота; занесение в регистрационную книгу и т.д.

Результат и порядок передачи результата

Примеры: направляет поручение начальнику отдела; передает завизированный документ в канцелярию; отправляет лист согласований согласно перечню участвующих в согласовании и т.д.

Варианты возможных решений, критерии и/или процедуры выбора решений

Примеры: При поступлении из канцелярии пакета документов проводится проверка комплектности в соответствии с перечнем документов (ПП №..., статья ...). В случае соответствия пакет документов регистрируется и передается начальнику отдела. В случае несоответствия комплект документов возвращается в канцелярию с актом о некомплектности, подписанным по форме №№.



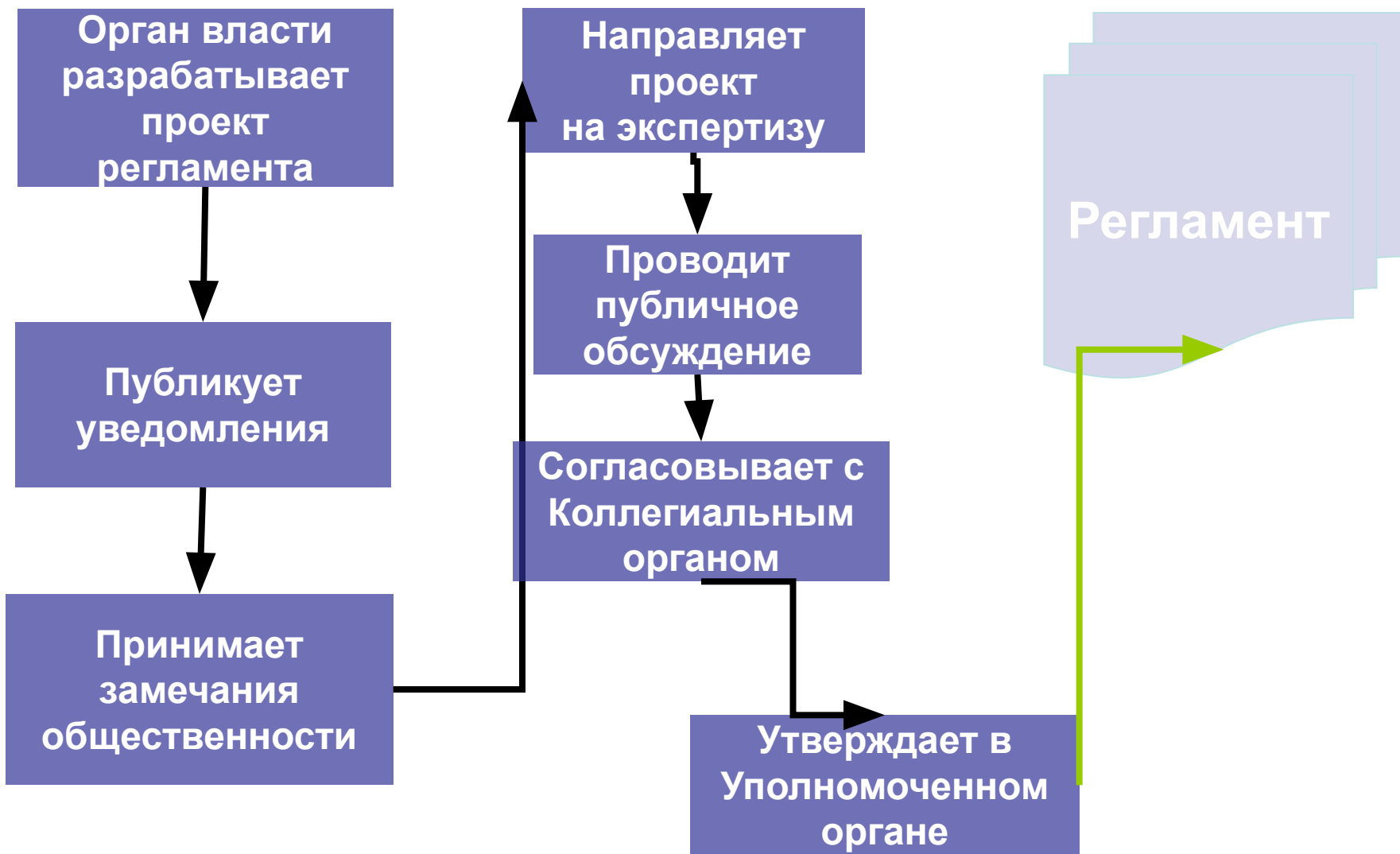
Требования к административному регламенту

При разработке административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг федеральный орган исполнительной власти обеспечивает:

- А** • устранение избыточных административных процедур, если это не противоречит федеральным законам, актам Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;
- В** • упрощение действий и административных процедур, включая уменьшение сроков исполнения действий и административных процедур;
- С** • предоставление информации о действиях и об административных процедурах гражданам и организациям;
- Д** • установление персональной ответственности должностных лиц за соблюдение требований административных регламентов по каждому действию или административной процедуре при исполнении государственной функции или предоставлении государственной услуги.



Порядок разработки административных регламентов





ЭТАПЫ ПРОХОЖДЕНИЯ ПРОЕКТА АДМИНИСТРАТИВНОГО РЕГЛАМЕНТА на федеральном уровне

1. Подготовка проекта регламента в ответственном ФОИВ (Служба, Агентство);
2. Размещение проекта регламента в сети Интернет для общественного обсуждения;
3. Общественное обсуждение проекта регламента, получение заключения независимой экспертизы;
4. Согласование проекта с Министерством (в ведении которого находится ответственное Агентство или Служба);
5. Внесение проекта регламента в МЭРТ для согласования;
6. Представление проекта регламента на Рабочую группу по разработке административных регламентов при Правительственной комиссии по проведению административной реформы;
7. Представление проекта регламента на заседание Правительственной комиссии по проведению административной реформы;
8. Утверждение проекта регламента Правительственной комиссией;
9. Подписание приказа Министерством об утверждении регламента.



ПОРЯДОК ПУБЛИКАЦИИ И ЭКСПЕРТИЗЫ РЕГЛАМЕНТА (ПП №679)

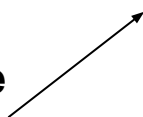
	включенные в перечень приоритетных регламентов	НЕ включенные в перечень приоритетных регламентов
публиковать информацию о разработке проекта административного регламента в сети Интернет на своем официальном сайте	ОБЯЗАН	ОБЯЗАН
публиковать проект административного регламента в сети Интернет на своем официальном сайте	ОБЯЗАН	ОБЯЗАН
рассматривать предложения, поступившие от заинтересованных организаций и граждан	ОБЯЗАН	ОБЯЗАН
проводить публичное обсуждение проекта административного регламента предоставления государственной услуги	ОБЯЗАН	ВПРАВЕ
направлять проект административного регламента на независимую экспертизу	ОБЯЗАН	ВПРАВЕ
проводить опросы получателей соответствующей государственной услуги	ВПРАВЕ	ВПРАВЕ



Независимая экспертиза

Федеральный орган исполнительной власти

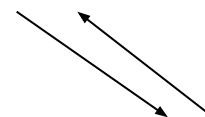
Экспертное заключение



Общественные и саморегулируемые организации:

Общественная Палата РФ
Торгово-промышленная палата РФ
РСПП (работодателей)
ОПОРА России и другие

Запрос



Экспертное заключение

По запросу федерального органа исполнительной власти в общественные и/или саморегулируемые организации

Структура заключения независимой экспертизы:

- Общие сведения
- Недостатки сложившейся практики исполнения функции / предоставления услуги
- Степень улучшения после принятия регламента
- Выводы: «утвердить» / «направить на доработку»



Согласование с Минэкономразвития России

Минэкономразвития России

– согласовывает проект административного регламента на предмет:

- ✓ соответствия положениям Порядка и Методическим рекомендациям
- ✓ возможности установления персональной ответственности должностных лиц за соблюдение требований административных регламентов

– оценивает:

- ✓ полноту разделов и перечня организаций, участвующих в исполнении государственной функции (предоставлении услуги)
- ✓ оптимальность административных процедур
- ✓ удобство и комфорт мест предоставления государственной услуги
- ✓ возможность внедрения (для приоритетных регламентов) и др.



План-график первоочередной разработки

федеральными органами исполнительной власти и рассмотрения
Правительственной комиссией по проведению административной реформы в
2006 году стандартов государственных услуг, административных регламентов
исполнения государственных функций и предоставления услуг, непосредственно
затрагивающих конституционные права и свободы граждан, а также
оказывающих существенное влияние на деятельность юридических лиц и
граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования
юридического лица" (утвержден протоколом заседания Правительственной
комиссии по проведению административной реформы от 23 декабря 2005 г. №
47)

**Всего утверждено на 2006 год – 39 приоритетных
административных регламентов предоставления
государственных услуг**

**Всего рассматривается на 2006-2008 гг. – около 390
административных регламентов предоставления
государственных услуг**



ОТБОР ПРИОРИТЕТНЫХ УСЛУГ (1)

КАК ФОРМИРОВАЛСЯ ПЕРЕЧЕНЬ ИЗ 39 УСЛУГ, ВКЛЮЧЕННЫХ В ПЛАН ПРИОРИТЕТОВ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ КОМИССИИ ПО ПРОВЕДЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ?

- 1) Массовость** – исполнение государственной функции или предоставление государственной услуги затрагивает интересы значительной части граждан Российской Федерации или интересы больших социальных групп (таких как пенсионеры, работники социальной сферы, инвалиды, безработные, предприниматели, государственные и муниципальные служащие и др.) или групп хозяйствующих субъектов.
- 2) Влияние на деятельность субъектов предпринимательства** – введение непосредственных ограничений их деятельности.
- 3) Социальная значимость** – неисполнение или ненадлежащее исполнение данной государственной функции или предоставление государственной услуги может привести к существенным негативным последствиям (угроза жизни и здоровью граждан, их имуществу, нарушение других конституционных прав и свобод человека и гражданина).
- 4) Типовой характер** (функции или услуги, типичные для большинства органов исполнительной власти).



ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ КОМИССИИ ПО ПРОВЕДЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ (2)

Одобрено Правительственной комиссией по проведению административной реформы (на 15 февраля 2007 года) –32

1. Организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации выдачу и замену гражданам Российской Федерации документов, удостоверяющих их личность в Российской Федерации (**ФМС**)
2. Выдает в установленном порядке разрешения на привлечение работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использование их труда, а также разрешения на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства (**ФМС, ФСТЗ**)
3. Оказывает в соответствии с законодательством Российской Федерации государственную услугу по содействию гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников (**ФСТЗ**)
4. Осуществляет предоставление заинтересованным лицам сведений государственного земельного кадастра и сведений об объектах капитального строительства (**Роснедвижимость**)
5. Регистрация лекарственных средств (**Росздравнадзор**)
6. Регистрация изделий медицинского назначения (**Росздравнадзор**)
7. Организует проведение экспертизы качества, эффективности и безопасности лекарственных средств (**Росздравнадзор**)
8. Осуществляет лицензирование деятельности в области оказания услуг связи, а также контроль за соблюдением установленных лицензионных требований и условий (**Россвязьнадзор**)
9. Информировует и консультирует на безвозмездной основе по вопросам таможенного дела участников внешнеэкономической деятельности (**ФТС**)



ПРИМЕРЫ (ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ)

Проект административного регламента исполнения ФМС России государственной функции по организации и осуществлению в соответствии с законодательством Российской Федерации выдачи и замены гражданам Российской Федерации документов, удостоверяющих их личность в Российской Федерации

Процедурные улучшения:

- Выдача и замена паспортов производятся подразделениями по месту жительства, месту пребывания или фактического проживания гражданина. (п.18)
- Закрепление более удобного графика: две субботы месяца являются рабочими, половина рабочих дней заканчивается в 20.00 (п.13)
- Документы от граждан, не имеющих возможности по состоянию здоровья обратиться в подразделение, представляют родственники. (п.58)
- Граждане в 30-дневный срок до наступления оснований для выдачи или замены паспорта оповещаются сотрудником, ответственным за прием документов, о необходимости сдачи документов для оформления паспорта. (п.35)

Инфраструктура обслуживания граждан:

- **Время ожидания в очереди** для передачи документов устанавливается до 30 минут, а при получении паспорта - до 20 минут. (п. 16.)
- **Время приема документов** устанавливается до 15 минут, а получения паспорта – до 10 минут. (п. 17.)
- Прием граждан ведется либо с помощью **электронной системы управления очередью**, либо, в случае отсутствия такой системы, по **предварительной записи** по телефону. (п. 19.)
- **Прием** получателей услуги и документов, необходимых для оформления паспорта, осуществляется в специально выделенных для этих целей **залах обслуживания**.
- В зданиях подразделений, участвующих в предоставлении государственной услуги, оборудуется **система звукового информирования** заявителей. (п.21.)
- В залах обслуживания устанавливается **компьютер со справочно-правовыми системами** и программными продуктами. Правила работы с ним, а также фамилия, имя, отчество, телефон, номер кабинета сотрудника подразделения, отвечающего за работу компьютера, размещаются на информационном стенде. (п.22)
- Информация о государственной услуге предоставляется непосредственно в помещениях органов, участвующих в предоставлении государственной услуги, а также по телефону, электронной почте, и автоинформатору, посредством размещения информации на Интернет сайте ФМС России, территориальных органов и подразделений. (п.26)



ТИПОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ (ПРОТИВОРЕЧИЯ), ВОЗНИКАЮЩИЕ ПРИ РАЗРАБОТКЕ РЕГЛАМЕНТОВ

- Попытка зафиксировать текущее состояние, что противоречит задачам административной реформы
- Отсутствие в ОИВ «видения» всего процесса предоставления услуги (иные органы и организации, в которых заявитель получает необходимые документы, издержки прохождения предварительного процесса и т.д.)
- Завышенные требования ОИВ к дополнительному финансированию, необходимому для внедрения регламента;
- Согласования при межведомственном характере административных процессов;
- Недостаточное использование и учет результатов опросов заявителей.
- Проблема «Функция или услуга»



ТИПОВЫЕ ОШИБКИ

- **Формальное несоответствие установленным требованиям**
- **Отсутствие норм, регулирующих вопросы обжалования действий и решений**
- **Нечеткость описания взаимодействий с гражданами и организациями**
- **Нечеткость описания «ролей» в регламенте**
- **Ориентация на описание документооборота, а не процедур**
- **Отсутствие предложений по развитию правовой базы**

НЕРЕШЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ

- Регламентация межведомственных процессов
- Процедуры изменения должностных регламентов при принятии административных регламентов
- Расчет стоимости оптимизированных регламентов
- Определение порядка в переходный период и его определение
- Проблема электронных административных регламентов (понятия, применение)

- Проблема регламентации административных процессов оказания услуг, затрагивающих федеральный, региональный и муниципальный уровни
- Проблема регламентации деятельности организаций и лиц, не являющихся государственными служащими
- Проблема перехода к электронным административным регламентам.



Оговорки в проектах административных регламентов

“При высокой нагрузке и превышении установленных административным регламентом сроков ожидания в очереди по решению руководителей территориальных органов Росрегистрации продолжительность времени и количество дней приема могут быть увеличены”.

А

В

Поэтапное введение в действие определенных положений регламента

С

Обязательность приложения плана внедрения административного регламента



Новации в 679-е Постановление в 2007 году:

**Рассогласованность
федерального и
регионального уровня**

Субъект РФ имеет право обозначить на Комиссии по проведению административной реформы регламенты ФОИВ, которые ему нужны

**Законодательство
сдерживает
оптимизацию
процедур**

Регламент вносится вместе с проектами законов по внесению изменений и дополнений в законодательство

**Завышенные
требования к
комфортности**

Согласование с Министерством финансов России все проекты регламентов, которые требуют дополнительного финансирования

**Проблемы
организации
внедрения**

Необходимость внесения проекта регламента вместе с планом внедрения и ФЭО



Порядок разработки, принятия и утверждения регламентов в Смоленской области



«Выдача лицензий на розничную продажу алкогольной продукции» (утвержден постановлением Администрации Смоленской области от 28.12.2006 № 472)

«Предоставление государственного имущества Смоленской области в аренду (кроме земли)» (утвержден постановлением Администрации Смоленской области от 27.12.2006 № 471)

«Организация и проведение лесных конкурсов и лесных аукционов» (утвержден постановлением Администрации Смоленской области от 30.01.2007 № 26)

«Назначение государственных пособий гражданам, имеющим детей»

«Социальная поддержка по оплате жилого помещения и коммунальных услуг инвалидов и семей, имеющих детей инвалидов»



Система нормативного правового регулирования административных регламентов в Смоленской области

**Постановление Администрации Смоленской области от
22 сентября 2006 года №343**

A

**«Об утверждении порядка разработки и принятия
административных регламентов
исполнения государственных функций и административных
регламентов предоставления
государственных услуг».**

B

**Методические рекомендации по разработке
административных регламентов в Смоленской области**

C

Реестр государственных услуг Смоленской области

D

**Перечень наиболее приоритетных административных регламентов
исполнения органами исполнительной власти Смоленской области
государственных функций и предоставления ими государственных
услуг**



ЭТАПЫ ПРОХОЖДЕНИЯ ПРОЕКТА АДМИНИСТРАТИВНОГО РЕГЛАМЕНТА на уровне Смоленской области

1. Подготовка проекта регламента в ответственном ОИВ;
2. Размещение проекта регламента в сети Интернет для общественного обсуждения (п. 16 Постановления Губернатора №343);
3. Общественное обсуждение проекта регламента, получение заключения независимой экспертизы;
4. Внесение проекта регламента в Департамент экономического развития и торговли Смоленской области для согласования;
5. Представление проекта регламента на Комиссию по проведению административной реформы;
6. Утверждение проекта регламента с учетом протокольного решения Комиссии по проведению административной реформы
7. Подписание Губернатором области Постановления Администрации об утверждении административного регламента.
8. Отмена прежних нормативных правовых актов, регламентирующих процедуру исполнения государственной функции

- 1. Сведения о конкретных избыточных административных процедурах, административных действиях, которые были устранены при подготовке проекта административного регламента по сравнению с ранее существовавшим порядком исполнения государственной функции, предоставления государственной услуги;**
- 2. Сведения об уменьшении сроков исполнения административных действий и административных процедур по сравнению с ранее существовавшим порядком исполнения государственной функции или предоставления государственной услуги;**
- 3. Сведения об улучшении процедуры предоставления информации о порядке исполнения государственной функции или предоставления государственной услуги по сравнению с ранее существовавшим порядком предоставления государственной услуги;**
- 4. Сведения о сокращении перечня документов, необходимых для получения государственной услуги;**
- 5. Сведения об улучшении порядка обращения в орган исполнительной власти для получения государственной услуги.**



ТИПОВАЯ ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОСТЬ РАБОТ

Выбор приоритетных для регламентации процессов



- ? Определение приоритетных функций (процессов), пример – перечень приоритетных услуг
- ? Межведомственные процессы (функции)
- ? Определение графика разработки регламентов

Описание процессов



- ? Использование электронных средств моделирования
- ? Соотношение текущей практики и требования НПА
- ? Уровень детализации

Оптимизация процессов



- ? Критерии оптимизации процессов
- ? Использование стандарта государственной услуги как одного из критериев для оптимизации
- ? Выбор нескольких вариантов оптимизации
- ? Определение ресурсов на различные варианты

Разработка регламентов административных процессов



- ? Использование ролей вместо должностей
- ? Ссылки на НПА или цитаты
- ? Юридическая техника

Разработка должностных регламентов



- ? Совмещение информации из административных регламентов и функций
- ? Связь с административным регламентом при его изменении

ПОДДЕРЖКА РЕГЛАМЕНТОВ В АКТУАЛЬНОМ СОСТОЯНИИ



- ? Периодичность пересмотра и обновления
- ? Новые функции или новое структурное подразделение
- ? Обучение сотрудников
- ? «Управление изменениями»



- Анализ текущей ситуации, описание административных процессов
- Проведение опросов потребителей государственных услуг
- Выбор направлений оптимизации, уточнение показателей для измерения качества оказания услуги
- Разработка изменений в нормативные правовые акты
- Проведение оптимизации в пилотных органах
- Проведение замера по итогам внедрения
- Формирование проектов регламентов
- Проведение независимой экспертизы регламентов (стандартов)



Возможные направления оптимизации

Информирование

Автоинформаторы
Интернет-страничка
Консультационный центр
Справочный телефон

Процесс оказания госуслуги

Переход на запросы некоторых документов напрямую в органах исполнительной власти – “смежниках” (поэтапное одно окно)

Физическая инфраструктура оказания госуслуги

Реализация сметы на внедрение регламентов:
Места для ожидания
Электронная очередь
Информ. терминалы

Сроки оказания госуслуги

Сокращение сроков предоставления государственной услуги в рамках нормативно установленного срока ее предоставления
Регламентация сроков ожидания приема

Отраслевая концепция услуги

Имущество: регламентация процедуры продления договора аренды
Алкоголь: оптимизация перечня документов



ПРИНЦИПЫ ОПТИМИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕССОВ

Критерии неоптимальности административных процессов – условие, соблюдение которого для процесса (или части процесса) позволяет с большой степенью вероятности утверждать, что процесс (или часть процесса) могут быть организованы более эффективно.

СТАТИКА ПРОЦЕССА

Основа для анализа – модель процесса

- Медиа-разрывы
- Отсутствие закрытого перечня критериев принятия решений в точках «ветвления» административного процесса
- Отсутствие критериев «выхода из цикла».
- Отсутствие закрытых списков и форматов (шаблонов) входящих и исходящих документов при взаимодействии с внешними клиентами.
- Разрывы в процессе. Любой процесс должен инициироваться событием и заканчиваться результатом.
- Избыточность документов на входе процесса (дублирование параметров в различных документах. Пример с пропиской)
- Отсутствие способов учета решений должностных лиц (приводящих к изменению статуса или правоотношений)
- Создание документов, не используемых далее в процессе

ДИНАМИКА ПРОЦЕССА

Основа для анализа – модель процесса, а также накопленная статистика по маршрутам и потокам, ресурсам, времени

- Непропорционально большое время на операцию (или несколько операций), не требующих принятия управленческих решений, по отношению к процессу в целом («пробка»).
- Наличие операций, в которых не производится изменения или генерации информации в широком смысле (трансформации документа).
- Иерархическая передача документа на исполнение при заранее известном исполнителе
- Соединение операций контроля комплектности и содержания при разрешительных процедурах взаимодействия с гражданами и организациями
- Регулярный повторный сбор информации по вопросам, в отношении которых это уже было сделано ранее
- Время на создание (или трансформацию) информации в ходе процесса должно быть пропорционально объему созданной информации.
- Добавление информации без добавления ответственности. Административное действие по визированию документа должно приводить к возникновению ответственности (например, через служебный контракт и должностной регламент)

ПРОЦЕСС В ОБЩЕЙ МОДЕЛИ

Основа для анализа – модель процесса, общая модель, модели иных процессов органа

СТАТИКА ПРОЦЕССА

- Медиа-разрывы
- Отсутствие закрытого перечня критериев принятия решений в точках «ветвления» административного процесса
- Отсутствие критериев «выхода из цикла» (постоянная доработка документов).
- Отсутствие закрытых списков и форматов (шаблонов) входящих и исходящих документов при взаимодействии с внешними клиентами.
- Разрывы в процессе. Любой процесс должен инициироваться событием и заканчиваться результатом.
- Избыточность документов на входе процесса (дублирование параметров в различных документах)
- Отсутствие способов учета решений должностных лиц (приводящих к изменению статуса или правоотношений)
- Создание документов, не используемых далее в процессе



ДИНАМИКА ПРОЦЕССА

- Непропорционально большое время на операцию (или несколько операций), не требующих принятия управленческих решений, по отношению к процессу в целом («пробка»).
- Наличие операций, в которых не производится изменения или генерации информации в широком смысле (трансформации документа).
- Иерархическая передача документа на исполнение при заранее известном исполнителе
- Соединение операций контроля комплектности и содержания при разрешительных процедурах взаимодействия с гражданами и организациями
- Регулярный повторный сбор информации по вопросам, в отношении которых это уже было сделано ранее
- Время на создание (или трансформацию) информации в ходе процесса должно быть пропорционально объему созданной информации.
- Добавление информации без добавления ответственности. Административное действие по визированию документа должно приводить к возникновению ответственности (например, через служебный контракт и должностной регламент)



ПОДДЕРЖКА РЕГЛАМЕНТОВ В АКТУАЛЬНОМ СОСТОЯНИИ

- Достаточно распространенная практика частного сектора: разработанные регламенты перестают поддерживаться в актуальном состоянии
- Создание отдельного центра ответственности за актуализацию
- Проблемный период между описанием процессов и внедрением информационных систем
- Сложность внесения изменений в административный регламент (НПА). Обеспечение гибкости через должностные регламенты и положения о структурных подразделениях.
- Мониторинг исполнения регламентов (4 млн. в 2007 году на мониторинг федеральных регламентов в пилотных точках).



ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ВЫВОДЫ

- Цель проекта – максимальное улучшение качества предоставления государственной услуги, снижение издержек взаимодействия с органами власти
- Выбор направлений оптимизации производится на основе анализа текущей ситуации, опроса заявителей (для выявления проблем)
- Апробация выбранных методов улучшения производится в пилотных органах (подразделениях, точках оказания услуг и т.д.)
- После апробации и внесения необходимых изменений в НПА производится закрепление нового порядка в регламенте (стандарте) – 2007 год - и проводится массовое внедрение по всей целевой группе (2008-2010 гг.)