

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

Андрей Алексашин*

В начале своего выступления хочу вернуться к самому понятию «регламент». В русский язык оно вошло в начале XVIII в. и трактовалось как «инструкция». Хотя происходит это понятие от французского *reglement*, образованного от существительного *regie* (правило), которое, в свою очередь, восходит к латинскому *regula* – правило, норма, критерий¹.

В современной научной и учебно-методической литературе встречаются разные редакции и трактовки этого понятия. Энциклопедический словарь² трактует регламент как а) совокупность правил, определяющих порядок деятельности государственного органа, учреждения, организации; б) порядок ведения заседаний, конференций, съездов. Энциклопедический словарь экономики и права³ – как свод правил (постоянных или временных), регулирующих порядок какой-либо деятельности⁴, в том числе внутреннюю организацию и формы деятельности правительства, палаты, суда.

Административно-правовая регламентация – явление не новое. Без регламентов трудно представить организованную деятельность коллектива, организации в любой сфере социальной практики. Природа человеческой деятельности имеет сложный характер и может разделяться на элементы, которые, в свою очередь, могут представлять собой относительно самостоятельные виды деятельности, относящиеся к ее основной функции. Чем сложнее деятельность, тем больше в ней функций. Если же речь идет о деятельности, осуществляемой значительным числом лю-

дей, то внутри нее вольно или невольно происходит разделение труда, объективной основой которого выступают составляющие исходную деятельность функции.

Обратной стороной разделения труда является необходимость его интеграции при помощи жесткой организации компонентов многофункциональной деятельности, обеспечивающих ее целостность, как в статике исполнения отдельных функций, так и в динамике их интеграции в рамках единого процесса.

Обеспечить все это без нормативного регулирования невозможно. Именно комплексы норм, обеспечивающих единство функционирования сложно организованных социальных систем, в которых объективно протекают процессы управления, в наибольшей степени соответствуют понятию регламентного регулирования. При этом императивность задачи обеспечения целостности организационного единства напрямую связывает регламентное регулирование с довольно жестким администрированием, а в правовом поле – с особыми административными актами, которые отвечают универсальному методу правового регулирования. В этом случае дозволения и запреты уступают по своему объему, юридической силе и влиянию прямым предписаниям, в которых находят выражение задачи обеспечения целостности регулируемых правом организаций, с одной стороны, и необходимость эффективного исполнения свойственных целому функций – с другой⁵.

В идеале регламентное регулирование обеспечивает внутриорганизационное разделение труда при общей

* Алексашин Андрей Сергеевич, аспирант кафедры государственного управления и права Международного института управления МГИМО(У) МИД РФ

направленности в деятельности организаций на задачи, являющиеся для них основными и определяющими. Из этого следует укрупненная градация возможных регламентов: общий административный регламент организации, регламенты структурных подразделений, должностные регламенты. Подчеркнем, что, имея в своей объективной основе целостность организации и ее воплощение в функционировании составляющих ее разноуровневых структурных единиц, регламенты самостоятельно не могут играть роль универсальной всеобъемлющей формы нормативной регламентации деятельности любой организации, а тем более государственной.

Особое внимание совершенствованию административной регламентации нами стало уделяться с началом административной реформы, причем преимущественно органами исполнительной власти. Стандартизация и регламентация были объявлены одними из главных инструментов совершенствования государственного управления. Вскоре началась активная разработка и внедрение в управленческую практику различного рода административных регламентов, в том числе регламентов, регулирующих межведомственные отношения, исполнение государственных функций, предоставление государственных услуг, реализацию должностных полномочий. Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 года № 679 установлены универсальные требования к административным регламентам, т.е. своего рода регламент регламентов. Параллельно утверждены соответствующие методические рекомендации и инструкции. Введены также независимая экспертиза, публичное обсуждение проектов административных регламентов и анализ практики их применения.

Предметом регулирования административного регламента являются сроки и последовательность административных процедур и административных действий федерального органа, порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лицами, а также взаимодействие федерального органа исполнительной власти с физическими или юридическими лицами (заявителями), иными органами государственной власти и местного

самоуправления. При этом упорядочиваются все административные процедуры и административные действия.

Такой подход неизбежно рассчитан на сокращение количества документов, представляемых заявителями, сроков исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги), а также сроков исполнения отдельных административных процедур и административных действий. И еще: исполнение регламентов сопровождается установлением персональной ответственности должностных лиц. В случае, если в процессе разработки проекта административного регламента выявляется возможность оптимизации (повышения качества) исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги) при условии соответствующих изменений нормативных правовых актов, то проект административного регламента сопровождается внесением соответствующих проектов новых актов.

Административные регламенты утверждаются руководителями соответствующих ведомств. Если же в исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги) участвуют несколько федеральных органов власти, регламент утверждается совместным приказом федеральных министерств, федеральных служб, федеральных агентств.

При этом нельзя не понимать и опасность увлечения регламентацией управленческой деятельности. Регламенты, безусловно, необходимы, это достаточно эффективный инструмент организации. Однако излишняя регламентация непременно связана с бюрократизацией управленческого процесса. Регламенты, давящие над другим управленческим инструментарием, легко могут превратиться в свою противоположность и стать серьезным тормозом модернизации системы управления. Ведь модернизация по определению связана с инициативой и самостоятельностью, тогда как регламентация – это властное и жесткое навязывание жестких схем и шаблонов.

Помочь делу может гласность: размещение проектов (а позже и самих административных регламентов) в сети Интернет, анализ предложений, поступивших от заинтересованных организа-

ций и граждан; публичное обсуждение проектов административных регламентов.

Все это хорошо и правильно, но понятно и другое, что только по прошествии определённого времени можно

будет дать объективную оценку данной методики работы над регламентами, дать оценку эффективности этой формы организации управленческого процесса.

Литература:

¹ См.: Черных П.Я. Историко-этимологический словарь современного русского языка. В 2-х томах Т. 2. М., 1993. С. 105.

² Энциклопедический словарь // <http://www.dict.t-mm.ru/>

³ Энциклопедический словарь экономики и права // <http://dic.academic.ru/>

⁴ См.: Крысин Л.П. Толковый словарь иноязычных слов. М., 2005. С. 657.

⁵ См.: Атаманчук Г.В. Государственное управление. М., 2000. С. 147-162.