

УДК 35.077:353:004

## ПРОБЛЕМЫ РАЗРАБОТКИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕГЛАМЕНТОВ ДЛЯ УСЛУГ, ПЕРЕВОДИМЫХ В ЭЛЕКТРОННЫЙ ВИД

А.Е. Кузнецов

Рассмотрена разработка административных регламентов для услуг, переводимых в электронный вид, как неотъемлемая часть развития электронного правительства.

*Ключевые слова:* электронное правительство; административная реформа; административные регламенты; электронные административные регламенты; перевод услуг; информационное общество; процесс.

## DEVELOPMENT PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE REGULATIONS FOR SERVICES TRANSFERRED INTO ELECTRONIC FORM

А.Е. Kuznetsov

In the article the design of administrative regulations for the services, transferred into electronic form, as an integral part of the development of "e-government" is considered.

*Keywords:* E-government; administrative reform; administrative regulations; electronic administrative regulations; translation services; information society; the process.

Под электронным правительством в настоящее время понимается система электронного документооборота государственного управления, основанная на автоматизации всей совокупности управленческих процессов в масштабах страны и служащая цели существенного повышения эффективности государственного управления и снижения издержек социальных коммуникаций для каждого члена общества. Создание электронного правительства предполагает построение общегосударственной распределенной системы общественного управления, реализующей решение полного спектра задач, связанных с управлением документами и процессами их обработки [1].

Основные работы по формированию электронного правительства начались с принятия государственной программы Российской Федерации "Информационное общество (2011–2020 гг.)" [2]. Целью данной программы стало получение гражданами и организациями преимуществ от применения информационных и телекоммуникационных технологий за счет решения следующих задач:

- 1) обеспечение равного доступа к информационным ресурсам;
- 2) развитие цифрового контента;
- 3) применение инновационных технологий;
- 4) радикальное повышение эффективности государственного управления при обеспечении безопасности в информационном обществе [3].

В целях обеспечения информационного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти при предоставлении государственных услуг и исполнении государственных функций в электронной форме создана система межведомственного электронного взаимодействия [4]. Система взаимодействия предназначена для решения следующих задач:

- 1) обеспечение исполнения государственных услуг в электронной форме;
- 2) обеспечение предоставления государственных функций в электронной форме;
- 3) обеспечение информационного взаимодействия в электронной форме при предоставлении государственных услуг и исполнении государственных функций.

В современной российской практике регламентация исполнения государственных функций и оказания государственных услуг неразрывно связана с административной реформой, в которой создание административных регламентов занимало центральное место [5]. По своей сути, административный регламент – это пошаговое, алгоритмическое описание оптимизированного процесса исполнения функции или оказания услуги, включающее критерии принятия решений и детальную характеристику конечного результата в виде стандарта исполнения. При описании административного процесса на каждом из его этапов указываются обязанности исполнителей, не-



Рисунок 1 – Пример схемы процесса низкого качества

обходимые документы и платежи. Утвержденный административный регламент является нормативным правовым актом, который доступен клиентам государства и может быть ими использован для контроля и оспаривания непропорциональных действий чиновников, прежде всего при несоблюдении ими установленных стандартов государственных услуг [6]. Основой “электронной услуги” является электронный административный регламент. Электронные административные регламенты опираются на подробное описание существующего процесса.

Процесс предоставления государством услуг и исполнение государственных функций в электронном виде обуславливает актуальность проблемы разработки грамотных электронных административных регламентов.

В настоящее время переводу услуг в электронный вид на региональном уровне, в частности Республике Мордовия, значительно препятствует незавершенность работ, проводимых в рамках мероприятий административной реформы, и, прежде всего, низкое качество административных регламентов. Работа по переводу услуг в электронный вид и изменению регламентов ведется уже давно, но на множество вопросов пока не получены официальные ответы. При описании такого взаимодействия или процесса разработчики регламентирующих документов сталкиваются с рядом проблем.

Первая проблема состоит в правильном выделении единицы описания деятельности или уровня описания процесса. В случае верхнеуровневого описания бизнес-процесса, оказания услуги на уровне всего органа власти, схему процесса можно сделать весьма компактной: получил заявление и документы – выдал результирующий документ или отказ. Однако такое описание не даст последовательного взаимодействия и конкретного объекта ответственности – за все действия будет отвечать только руководитель. Но ведь не руководитель подразделения делает работу, а конкретные ответственные специалисты,

а их в административном регламенте не видно. Поэтому в процесс описания нужно включать конкретных исполнителей и их руководителей. В данном случае процесс получается весьма “длинным”, но максимально подробным и регламентирующим ответственность каждого участника процесса.

Вторая заключается в том, что бизнес-аналитики сталкиваются с проблемой детальности описания работы каждого исполнителя в процессе. Отбросив все мелочи, работу специалиста, принимающего документы, можно описать очень коротко: “Принимает документы”. При этом за кадром останется масса существенных деталей: какие документы принимает специалист, должен ли он их проверить и каким образом, нужны ли копии и кто их должен сделать, что надо сделать в случае отсутствия нескольких документов или обнаружении в документе несоответствия и т. д. При игнорировании этих деталей получается широкое поле для свободной трактовки своих обязанностей, что приводит к низкому качеству оказания услуг или выполнения функций.

Третья проблема заключается в том, что достаточно часто возникают вопросы по непоследовательным и запутанным описаниям процесса, если в нем появляются разветвления. Например, при проверке документов (выявлена ошибка или необходим межведомственный запрос) появляется необходимость правильно указать на продолжение процесса в каждом случае. В случае если после разветвления выполнение процесса заканчивается хотя бы по одному направлению, то проблемы не возникает. Если же процесс продолжается по каждому разветвлению, то становится непонятно, как описывать процесс по каждой ветке: в какой последовательности, с какой нумерацией (рисунок 1).

Из приведенного на рисунке 1 примера не понятно, в какой последовательности надо описывать в тексте регламента каждый фрагмент процесса после разветвления: первым делом описать принятие решения об отказе и выдачу уведомления об отказе или наоборот – подготовку и согласование проекта разрешения и его выдачи? Если дополнительно учитывать, что “Согласование проекта разрешения” – это не один блок в схеме, а несколько (по числу согласующих), и каждый может быть несогласован, то создавая еще несколько разветвлений, описание процесса станет нелогичным по последовательности, т. е. весьма запутанным.

Самый легкий способ борьбы с путаницей при описании процесса при разветвлении – просто не показывать их, а ставить “заглушки”: либо заканчивать описание процесса сразу после разветвления, либо вообще не показывать разветвления. Из-за такого подхода процесс становится незавершенным (непонятно, “что делать дальше”) или слишком обобщен-

ным (непонятно, “что делать вообще”). Более того, процесс оказания услуги становится враждебным по отношению к получателю. Например, ошибка в документе (“в услуге отказано”, “процесс закончен”) без объяснений и возможности продолжения.

Более эффективный способ – задавать четкие и однозначные требования к схеме описания процесса. Такие требования специалисты по бизнес-процессам называют “нотации моделирования” и их на текущий момент разработано уже несколько десятков [7]. Причем минимум четыре из них являются достаточно распространенными и давно используются при разработке регламентирующих документов.

Помимо указанных проблем, в административных регламентах существует ряд проблем, связанных с отсутствием полного комплекта документов, описывающих деятельность органов власти и местного самоуправления. В конечном итоге административный регламент оказывается единственным документом, описывающим процесс предоставления услуг. Для услуг с блоками межведомственного взаимодействия существует технологическая карта межведомственного взаимодействия, но она лишь уточняет административный регламент.

Для решения описанных выше проблем нужно на старте разработки регламента для конкретной услуги задать набор правил:

1. Уровень описания процесса должен равняться исполнителю. Иными словами, единицей описания является часть работы, выполняемой конкретным служащим. Причем в тексте он может быть указан в виде конкретной должности, группы должностей или роли.

2. Данная единица должна иметь уникальное наименование, четко отличаемое от других терминов, обозначающих другие уровни процесса. Причем не важно, как именно она будет называться (чаще всего используется термин “процедура”). Это нужно для того, чтобы было можно задавать внятные требования к выделению уровня описания процесса и четкие требования к регламентации каждого элемента данного уровня при написании регламента.

3. При описании действий исполнителя в процессе (т. е. единицы описания) надо указать следующие части:

- а) что он получает на входе и от кого;
- б) его действия (что делает);
- в) что должно быть результатом правильного выполнения его работы (когда процесс оказания услуги линейный);
- г) какие разветвления (исключения) могут быть при отклонениях.

4. Процесс должен быть обязательно визуализирован в виде простой и понятной схемы (“модели процесса”), на которой надо обязательно показать исполнителя, его работу, результат и возможные разветвления. Причем только один результат является правильным, а остальные показываются как исключения.

5. Поясняющий текст должен четко соответствовать схеме.

6. Система нумерации разделов, подразделов и пунктов текста регламентирующего документа должна быть четко зафиксированной и иерархичной. Перечисленные правила, на наш взгляд, являются основными при разработке качественного документа, регламентирующего процесс взаимодействия, который позволяет гарантированно решить четыре главные проблемы разработки, описанные ранее. Кроме них есть еще ряд правил менее значимых, но не менее критичных для качества регламентов, например, структура и нумерация разделов с текстом, описывающим единицы работы и т. п.

Если не выполнять эти правила, то решить проблемы не удастся. Регламент процесса оказания услуги получится запутанным, хаотичным и будет включать большое количество непонятных мест в ключевых и проблемных точках процесса.

#### Литература

1. Юрасов А.В. Основы электронной коммерции: учебник / А.В. Юрасов. М.: Горячая линия-Телеком, 2008. 480 с.
2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 г. № 1815-р.
3. Приложение к Распоряжению от 20 октября 2010 г. № 1815-р “О государственной программе Российской Федерации “Информационное общество (2011–2020 гг.)”.
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2010 г. № 697 “О единой системе межведомственного электронного взаимодействия”.
5. Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 “О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 гг.”.
6. Клименко А.В. Вопросы государственного и муниципального управления. Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов / А.В. Клименко, А.Б. Жулин // Ежеквартальный научно-образовательный журнал. 2009. № 1. С. 123–150.
7. Сравнительный анализ нотаций моделирования бизнес-процессов. URL: <http://www.osp.ru/os/2011/08/13011140/>