

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОКАЗАНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В СЕРВИСНОМ ГОСУДАРСТВЕ

Коженко Я.В.

ФГБОУ ВПО «Таганрогский государственный педагогический институт имени А.П. Чехова», Таганрог, Россия (347936, г. Таганрог, ул. Инициативная, д. 48), yanakozhenko@yandex.ru

Статья посвящена вопросам правового регулирования государственных услуг в современной России. Автором выделяются особенности и основные направления правового регулирования государственных услуг на современном этапе административной реформы в Российской Федерации с учетом требований Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». В процессе исследования определены проблемы правового регулирования деятельности по оказанию государственных услуг, среди которых важнейшее значение приобретают проблемы цифрового неравенства населения на всей территории Российской Федерации, установлению межведомственного взаимодействия, созданию административных регламентов и определению стандартов качества государственных и муниципальных услуг. Анализ нормативно-правовой базы показал, что создание прозрачного механизма реализации ФЗ № 210 позволит приблизить Россию к модели сервисного государства.

Ключевые слова: государственная услуга; стандарт государственной услуги; административный регламент; сервисное государство.

FEATURES OF LEGAL REGULATION OF PUBLIC SERVICE SERVICE IN STATE

Kozhenko Y.V.

FGBOU VPO "Taganrog State Pedagogical Institute named after A. Chekhov", Taganrog, Russia (347936, Taganrog, st. Action, d. 48), yanakozhenko@yandex.ru

The article deals with the legal regulation of public services in Russia. The author points out the features and the main directions of the legal regulation of public services at the present stage of administrative reform in the Russian Federation with regard to the requirements of the Federal Law of July 27, 2010 № 210-FZ "On the organization of state and municipal services." The study identified the problems of legal regulation of public service, of which becomes important digital divide population throughout the territory of the Russian Federation, the establishment of inter-agency cooperation, the establishment of administrative regulations and setting standards for state and local government services. The analysis of the regulatory framework has shown that a transparent mechanism for the implementation of the Federal Law № 210 will bring Russia closer to the model of the service of the state.

Keywords: public service, the standard of public services, administrative regulations, the service state.

Введение

Сервисная деятельность, осуществляемая государством, выступает одновременно хозяйственным механизмом для удовлетворения не только индивидуальных, но и общественных потребностей, которые занимают весомое место в социальной политике ведущих государств мира. Так, в развитых государствах с конца 80-х годов XX века социальная функция начинает развиваться на сервисной основе. Первым документом, регламентирующим воплощение в жизнь сервисной концепции государственного управления, стала Европейская социальная хартия от 3 мая 1996 года. В данном документе было закреплено положение о том, что страны-участницы «обязуются обеспечить, чтобы каждый человек мог получить от государственной или частной службы консультации или индивидуальную помощь, которые могут потребоваться для предотвращения, преодоления

или облегчения личной или семейной нужды». Хартией предусмотрено, что в социальную функцию государства входит как обеспечение высокого качества жизни всех его граждан, так и создание условий для роста их самостоятельности и предприимчивости. Как показывает зарубежный опыт, наиболее быстро и качественно с реализацией данной функции справляется сервисный подход в системе государственного управления, на службе которого находятся информационные технологии и медиасистемы.

Цель и методы исследования

Целью статьи является выявление особенностей правового регулирования деятельности по оказанию государственных услуг в сервисном государстве. Достижение поставленной цели обеспечивается посредством использования как общенаучных, так и частнонаучных методов.

Результаты исследования

Анализируя политико-правовую природу сервисного государства, к его базовым функциям можно отнести такие как: обеспечение удовлетворения социальных и «жизненных» потребностей граждан; активизация и организация социальных связей, отвечающих за поддержку существующих в обществе образцов, ценностей, норм, стандартов, гарантий и т.п. (например, гарантированные государством услуги инвалидам, детям, малоимущим и т.д.); координация взаимоотношений структурных элементов внутри механизма государственного управления на основе мобильных технологий; сервисное государство гармонизирует социальные инновации и доминирующие общественные традиции, формирует новые каналы (с использованием новых форм и методов) преемственного воспроизводства традиционных и инновационных направлений развития общественной системы, передачи социокультурных, юридических, политических, экономических, духовных норм, образцов, стандартов поведения и взаимодействия. Реализация вышеперечисленных функций сервисного государства требует особой формы организации исполнительной власти и аппарата управления, позволяющей на более качественном уровне оказывать услуги населению, превращая гарантию достойного жизнеобеспечения человека в России не в конституционный миф, а в объективную реальность.

Процесс перехода к сервисному государству, сопровождаемый рядом вынужденных реформ, повлек за собой бесконечное количество дискуссий, расколовших не только научные, управленческие круги, но и всю общественность на тех, кто за, и тех, кто против применения сервисного подхода в системе государственного управления. Так, по мнению сторонников сервисной модели государственного управления, к которым относится Н.А. Назарбаев, данная форма управления не направлена на пересмотр основ государства и не

подменяет его базовые институты, она только укрепляет организационно-правовой каркас исполнительной власти в целях постоянного улучшения повседневной жизни граждан [3]. Среди аналогичных, но в то же время отличающихся, можно выделить позицию В. Эсманова, подчеркивающего в своей работе «Сервисный центр: комфортная страна или государство как сервис», что современное государство «должно быть большой сервисной компанией, провайдером услуг, а выборы должны быть удобным способом выбора услуг» [7].

Нельзя обойти вниманием и позицию С.В. Зернова считающего, что суть сервисного подхода состоит в рассмотрении элементов системы как совокупности сервисных механизмов, обеспечивающих гомеостаз системы при взаимодействии с внешней средой. Тем не менее противники данного подхода пророчат скорую гибель государства при заимствовании сервисной модели управления, характерной для корпораций, выдвигая главный тезис о том, что системы управления, удачно и хорошо зарекомендовавшие себя в бизнесе, не могут адекватно работать в государственном секторе [4].

Обобщая различные позиции, выделяющие как достоинства, так и недостатки сервисного государства, невольно приходим к выводу о том, что чувствительным индикатором сервисного государства является сфера оказания государственных и муниципальных услуг, которая приобретает в рамках сервисного подхода в системе государственного управления свои особенности.

К особенностям правового регулирования деятельности по оказанию государственных услуг в нашей стране в рамках сервисной концепции государственного управления целесообразно отнести:

- возможность получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, в соответствии со статьей 5 ФЗ Российской Федерации от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [6];

- получение государственных и муниципальных услуг в многофункциональных центрах-организациях, уполномоченных для организации предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме, по принципу «одного окна»;

- получение государственной или муниципальной услуги своевременно и в соответствии со стандартом предоставления государственной или муниципальной услуги;

- получение полной, актуальной и достоверной информации о порядке предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме;

- предоставление государственных и муниципальных услуг органами в соответствии с административными регламентами;

- предоставление государственных и муниципальных услуг в соответствии с реестром государственных услуг и реестром муниципальных услуг;

- использование информационно-телекоммуникационных технологий при предоставлении государственных и муниципальных услуг;

- доступность для копирования и заполнения в электронной форме запроса и иных документов, необходимых для получения государственной или муниципальной услуги;

- возможность получения заявителем с использованием информационно-телекоммуникационных технологий результатов предоставления государственной или муниципальной услуги;

- возможность уплаты заявителем государственной пошлины за предоставление государственных и муниципальных услуг, осуществления заявителем платы за предоставление государственных и муниципальных услуг, дистанционно в электронной форме;

- использование универсальной электронной карты как документа, удостоверяющего личность гражданина, права застрахованного лица в системах обязательного страхования, иные права гражданина. В случаях, предусмотренных законодательством РФ, универсальная электронная карта является документом, удостоверяющим право гражданина на получение государственных и муниципальных услуг, а также иных услуг;

- с помощью федеральных электронных приложений получение государственных услуг и услуг иных организаций на всей территории Российской Федерации в соответствии с федеральными законами или постановлениями Правительства Российской Федерации;

- выдача универсальной электронной карты гражданам на бесплатной основе уполномоченной организацией субъекта Российской Федерации.

В целом классифицировать особенности правового регулирования государственных услуг можно по нескольким направлениям. Первое направление представляет собой статусное регулирование, включающее в себя категориальную определенность и спецификацию государственных услуг относительно иных действий, производимых органом власти, и в первую очередь относительно государственных функций. Второе направление представляет собой регулирование предоставления государственных услуг на основе административно-правовых регламентов, и к третьему относится правовая стандартизация государственных услуг.

В вопросе о совершенствовании правового регулирования предоставления государственных услуг на основе принципа вертикальной «развертки» представляется весьма интересной позиция Л.А. Душакловой [1]. Так, нормативная иерархия начинается с Закона № 210-ФЗ, который регулирует отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных услуг уполномоченными субъектами публичного управления, и предусматривает ряд достаточно важных позиций, определяющих специфику правового

регулирования отношений в связи с предоставлением государственных услуг, в том числе: формируется свой понятийный аппарат; охватывается как федеральный, так и региональный уровень предоставления услуг; определяются основы юридического содержания правоотношений, возникающих между заявителем и производителем государственной услуги; определяются общие требования к предоставлению государственных услуг; определяется порядок разработки и принятия, а также структура административного регламента предоставления государственных услуг; регламентируются вопросы предоставления услуг в многофункциональных центрах; регламентируется порядок и особенности предоставления услуг с использованием информационно-телекоммуникационных технологий; регламентируется организация деятельности по выпуску, выдаче и обслуживанию универсальных электронных карт.

К сожалению, в настоящее время реализация вышеупомянутых особенностей оказания государственных и муниципальных услуг затруднена рядом следующих проблем. Одной из ключевых проблем является ликвидация цифрового неравенства, которое на сегодняшний день в стране существует. По данным Минкомсвязи РФ, в Москве примерно 6 из 10 домохозяйств подключены к сети Интернет, а по стране – 3 из 10 домохозяйств, то есть около 30 процентов населения [2]. Следовательно, использование информационно-телекоммуникационных технологий имеет весьма ограниченный характер в силу объективных причин как социального, так и территориального характера. Несмотря на законодательные нововведения, действенного механизма привлечения к административной ответственности операторов персональных данных (банков, страховщиков, медицинских учреждений) в настоящее время нет. Так, Федеральным законом от 25.07.2011 № 261 в закон о персональных данных были внесены поправки, которые в том числе затронули статью 19, где указывается, что «уровни защищенности персональных данных» должны устанавливаться непосредственно Правительством РФ. Однако существующее постановление Правительства РФ от 17.11.2007 № 781 их не содержит (отсылку про классификацию нельзя считать достаточной), и, несмотря на вступление закона о персональных данных в полную силу, в требованиях по защите персональных данных вновь наблюдается некоторый правовой вакуум.

Правовое регулирование по оказанию государственных услуг в Российской Федерации отводит немаловажное значение качеству их оказания. Анализируя нормативно-правовые акты, можно прийти к выводу о том, что оценка качества оказания государственных услуг складывается из таких критериев, как: оптимизация реестра государственных услуг; утверждение стандартов оказания государственных услуг; утверждение регламентов оказания государственных услуг; доля видов государственных

услуг, оказываемых в центрах обслуживания населения и в государственном органе (подведомственной организации); обжалование государственных услуг; соблюдение сроков оказания государственных услуг; оказание государственных услуг в электронном формате; обновление стандартов оказания государственных услуг; участие получателей государственных услуг в разработке или доработке стандартов оказания государственных услуг; удовлетворенность потребителей государственными услугами, оказываемыми государственными органами (рассчитывается на основе данных социологических опросов потребителей государственных услуг или карточек оказания государственных услуг).

Заключение

Организация предоставления государственных и муниципальных услуг прежде всего требует налаживания межведомственного взаимодействия, центральным звеном которого должна стать Единая система межведомственного электронного взаимодействия (далее СМЭВ. Статус СМЭВ установлен постановлениями Правительства РФ № 697 от 8.09.2010 и № 451 от 8.06.2011). Концепция СМЭВ основывается на принципах сервис-ориентированной архитектуры, а основным ее компонентом является сервисная шина, предназначенная для связи информационных систем различных ведомств. Однако интеграция ведомственных информационных систем персональных данных невозможна без повышения требований к обеспечению безопасности информации. В этой связи оперативное присоединение к СМЭВ всех государственных органов и органов местного самоуправления является сложной задачей, успешное разрешение которой возможно посредством возложения данной функции на многофункциональные центры, которые могут запрашивать недостающие документы при подаче заявлений в любые государственные органы. Предоставление в электронной форме государственных услуг не только основывается на организации межведомственного электронного взаимодействия, но должно предусматривать использование Единого портала государственных услуг, что в настоящее время на практике вызывает серьезные затруднения.

Процесс предоставления услуги включает в себя электронную подачу заявления на предоставление услуги и отслеживание хода ее предоставления. По мнению ряда экспертов, к которым относится С. Лизин, здесь имеется противоречие с Указом Президента № 351 от 17.03.2008, согласно которому запрещается подключение к Интернету государственных информационных систем, содержащих сведения, составляющие служебную тайну (к числу которой относятся персональные данные).

В этой связи возникает ситуация по которой законом о предоставлении государственных услуг и другими подзаконными актами предусматривается предоставление государственных услуг в электронной форме, а техническая возможность такого предоставления запрещена указом Президента. По мнению депутата Государственной думы,

члена Комитета по информационной политике, информационным технологиям и связи, председателя подкомитета по технологическому развитию И. Пономарёва, главная причина проблемы межведомственного сотрудничества – нежелание чиновников внедрять технологии, которые сделают их работу прозрачной, развивать конкуренцию на ИТ-рынке.

Уровень межведомственной координации очень низкий, до сих пор разные ведомства не согласовали технологические подходы, не скоординирована работа министерств. Практически отсутствует единый набор методик и стандартов, координация между Федерацией, регионами и муниципалитетами [5]. Так, в случае необходимости обжаловать непредоставление услуги у граждан должна быть возможность подтверждения факта подачи заявления. При анализе отечественного законодательства по-прежнему непонятно, у кого можно получить такое подтверждение в письменном виде, поскольку Минкомсвязи РФ, как оператор Единого портала государственных услуг, без создания широкой филиальной сети физически не в состоянии выполнять данные функции.

Таким образом, для перехода к сервисной модели государственного управления необходимо сформировать стабильные и понятные требования по защите информации, а также проработать вопросы цифрового неравенства и межведомственного сотрудничества, включая механизмы обеспечения информационной безопасности. При этом единого системного представления о государственных услугах не сложилось, и подобная ситуация характерна как для законодательства, так и для доктрины административного права.

Список литературы

1. Душакова Л.А. Некоторые аспекты правового регулирования государственных услуг // Вестник пермского университета. – 2011. – Вып. 2 (12).
2. Латухина К. Закон на контроле // Российская газета. Федеральный выпуск. – 2012. –5 сент.
3. Сарсембаев М.А. О некоторых аспектах Сервисного государства // <http://bolashak.kz/kz/blog/record/250>.
4. Сервисно-ориентированное государство и теория общественного договора // <http://davidgor.livejournal.com/65027.html>.
5. Пономарёв И. Электронная Россия // Бюджет. – 2010. – № 1.
6. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» : Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 31. – Ст. 4179.
7. Эсманов В. Сервисный центр: комфортная страна или государство как сервис // www.the-village.ru/village/situation/columns/110565-komfortnaya-strana-gosudarstvo-kak-servis

Статья написана при поддержке гранта РГНФ № 11-33-00313а2 «Формы и методы сервисного управления в постсоветской России: проблемы повышения качества оказания государственных услуг».

Рецензенты

Мордовцев Андрей Юрьевич, доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой теории и истории государства и права, Таганрогский институт управления и экономики, г. Таганрог.

Селюнина Наталья Владимировна, доктор исторических наук, профессор, зав. кафедрой истории России ФГБОУ ВПО «ТГПИ имени А.П.Чехова», г. Таганрог.