

ПРИНЦИПЫ СЕРВИСНОГО ГОСУДАРСТВА: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

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

В статье выявлены базовые принципы, необходимые для развития и устойчивого функционирования сервисного государства. Произведено исследование принципов и перспектив развития модели сервисного государства в Российской Федерации, которое позволяет проанализировать факторы, способствующие развитию сервисной деятельности в Российской Федерации. Анализ форм и методов государственного управления позволяет определить эффективный механизм политико-правового регулирования в условиях развивающегося информационного общества. В процессе исследования определены факторы, стимулирующие развитие сервисного государства, к которым относятся: особенности национальной ментальности, структурные и содержательные особенности национальной правовой системы, развитие информационной инфраструктуры, гражданское общество, демократический режим, де бюрократизация государственного аппарата управления, оказание государственных и муниципальных услуг в электронном виде, электронное правительство, возможность осуществления цивилизованной лоббистской деятельности, наличие эффективного общественного контроля.

Ключевые слова: сервисное государство, государственные услуги, муниципальные услуги, многофункциональный центр, государственное управление.

PRINCIPLES OF SERVICE STATE: THEORETICAL ASPECTS

Kozhenko Y. V.

FGBOU VPO "Taganrog State Pedagogical Institute named after A. Chekhov", Taganrog, Russia (347,936 Taganrog, st. Action d.48) yanakozhenko@yandex.ru

The article reveals the basic principles necessary for the development and sustainable operation of the service of the state. Made study of principles and perspectives of the service model of the state in the Russian Federation, which allows to analyze the factors contributing to the development of service activities in the Russian Federation. Analysis of the forms and methods of management to determine an effective mechanism of political and legal regulation in the developing information society. The study identifies factors stimulating the development of the service of the state which include: characteristics of the national mentality, structural and content features of the national legal system, the development of information infrastructure, civil society, democratic regime, de-bureaucratization of the State apparatus, the provision of state and local government services electronically, the electronic government, the possibility of civilized lobbying activities, the availability of effective public control

Key words: government service, public services, municipal services, multi-center, public administration.

Введение

В последнее время многие исследователи обратились к изучению сервисного государства, изменяющего традиционную систему государственного управления, расставляя новые приоритеты и ценности. Тем не менее ныне отсутствует единое понимание политико-правовой сущности сервисного государства, проблематики реформы органов исполнительной власти, оценки эффективности государственной деятельности. Комплексные исследования проблем социальных технологий управления в государственном сервисе, вопросы стратегического и среднесрочного планирования управленческого процесса, форм, технологий и методов текущего управления на основе сервисного подхода начались сравнительно недавно. В целом освоение новых подходов к анализу

государственного сервиса, сервисной деятельности и государственной сервисной организации в России осуществляется пока достаточно сдержано.

Цель и методы исследования

Цель статьи заключается в выявлении основополагающих принципов сервисного государства, в то время как анализ нормативно-правового воплощения в законодательстве РФ и оценка их эффективности является предметом исследования. Методологическую и теоретическую основу исследования составили общенаучный и частнонаучные методы, позволяющие прийти к выводу о том, что государственная сервисная деятельность характеризуется хозяйственной активностью, в которую вовлечены два базовых субъекта «производитель услуг» – государство и «потребитель» услуг – народ. В процессе государственного управления «производители услуг» неизбежно сталкиваются с «потребителями» – народом, которые определяют и формируют сервисную деятельность посредством выражаемых интересов и ценностных ориентаций. В этой связи, переход к сервисной модели государственного управления [2] требует модернизации не только государственных и муниципальных органов, но и «модернизации» общественного сознания, в основу которой заложены следующие принципы взаимодействия государства и общества.

Результаты исследования

Принцип «одного окна» при предоставлении государственных и муниципальных услуг является базовым и предусматривает исключение или максимально возможное ограничение участия заявителей в процессах сбора из разных инстанций и предоставления в разные инстанции различных документов и справок, подтверждающих права заявителей на получение государственных услуг [5]. Основными целями реализации данного принципа являются: упрощение процедур получения гражданами и юридическими лицами государственных услуг и сокращение сроков их предоставления; повышение комфортности получения гражданами и юридическими лицами государственных услуг; унификация и автоматизация административных процедур предоставления государственных услуг на территории; повышение качества информационного обеспечения деятельности исполнительных органов государственной власти и подведомственных им организаций при предоставлении государственных услуг; повышение удовлетворенности получателей государственных услуг качеством их предоставления; повышение информированности населения о порядке, способах и условиях получения государственных услуг. *Принцип деbüroкратизации управленческой системы* в рамках концепции сервисного государства, предусматривающей ограничение сферы деятельности бюрократии в обществе, имеет принципиальное значение и находит свое отражение в сокращении количества документов,

предоставляемых заявителями для получения государственных и муниципальных услуг, а также исключение личных контактов заявителей с должностными лицами, принимающими решение о предоставлении (отказе в предоставлении) государственных услуг [3]. Исследовательский интерес представляет анализ такого принципа как *принцип повышения эффективности, доступности и открытости информации о деятельности органов государственной власти*. Государственные органы и органы местного самоуправления являются обладателями самого большого объема социально значимой информации. Право на доступ к такой информации является сравнительно новым для Российской Федерации (далее РФ), а законодательство в этой сфере – самым молодым. Так, право на доступ к информации представляет собой правомочия по поиску и получению информации, обеспечивающие возможность ее использования. В законодательстве РФ отсутствует определение понятия «информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», что негативно сказывается на защищенности права граждан на доступ к информации. Нормативное обоснование данного принципа содержится в ч. 4 ст. 29 и в ч. 2 ст. 24 Конституции РФ. Согласно ч. 8 ст. 8 ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» на бесплатной основе должна предоставляться следующая информация: о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещенная такими органами в информационно-телекоммуникационных сетях; затрагивающие права и установленные законодательством РФ обязанности заинтересованного лица; иная установленная законом информация. Однако на практике граждане, пытающиеся реализовать свое право на доступ к информации о деятельности органов власти, сталкиваются с множеством проблем. Как показывает практика, органы власти ограничивают доступ не только к той информации, которая относится к государственной или служебной тайне. Так, доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления может обеспечиваться посредством обнародования информации; размещения информации в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе, в информационно-телекоммуникационной сети Интернет; размещения информации в общественно доступных местах; ознакомления пользователей с документами; присутствия граждан и представителей организаций на заседаниях коллегиальных органов; предоставления информации по запросу. В связи с реализацией проекта «электронного правительства» органы власти обязаны активно использовать информационные технологии в своей деятельности. Технические возможности сети Интернет сделали официальные сайты органов власти самым эффективным средством взаимодействия органов власти с населением, быстрым и самым экономичным способом распространения информации о деятельности государственных органов и органов местного

самоуправления и доведения официальной точки зрения государства до народа. В настоящее время практически все федеральные и региональные органы государственной власти имеют свои официальные сайты, которые чаще всего регулируются своими нормативными правовыми актами. Вместе с тем ни на федеральном, ни на региональном уровнях нормативно не определены технологические, программные, лингвистические, организационные и правовые требования к официальным сайтам государственных органов и органов местного самоуправления, что затрудняет реализацию права на получение информации. В качестве мер по обеспечению общедоступности информации целесообразно нормативно определить такие требования, установить форматы информации, подлежащей размещению на официальных сайтах, а также сроки ее размещения. Реализация вышеуказанных мер будет способствовать повышению прозрачности и подконтрольности деятельности должностных лиц исполнительных органов государственной власти и подведомственных им организаций при выполнении государственных функций и административных процедур в процессе предоставления государственных услуг. *Принцип единых критериев оценки качества государственных и муниципальных услуг* осуществляется на основе проводимых мониторингов. Однако в каждом субъекте РФ методика проведения мониторинга имеет свои особенности. Данный подход нарушает целостность единства критериев оценки качества государственных услуг на всей территории РФ. В этой связи, обобщая опыт субъектов РФ по оценке качества государственных услуг, целесообразно выделить ряд общих критериев: соответствие процедуры оказания государственных услуг утвержденным регламентам и стандартам качества оказания государственных услуг; время, необходимое для получения заявителем государственной услуги, начиная от даты подачи заявления до получения заявителем конечного результата; финансовые затраты заявителя при получении им государственной услуги; наличие исчерпывающей информации по оказанию услуги в местах приема заявителей и в сети Интернет; организация межведомственного взаимодействия в целях оказания государственных услуг; возможность получения государственной услуги в электронном виде; наличие жалоб и судебных исков в отношении должностных лиц органов исполнительной власти и многофункциональных центров (далее МФЦ) на ненадлежащее оказание государственных услуг; удовлетворенность получателей оказанием государственной услуги, ее качеством и доступностью. Самыми популярными источниками информации для проведения оценки качества оказания государственных услуг являются: статистические данные государственных органов; результаты мониторингов, проведенных государственными органами в оцениваемых государственных органах; анализ официальных интернет-ресурсов государственных органов; результаты опросов получателей государственных услуг. В отчетах директоров

многофункциональных центров по оказанию государственных и муниципальных услуг в РФ основным показателем эффективности и качества работы МФЦ является посещаемость учреждения. Данный критерий оценки не выдерживает никакой критики, поскольку в один оценочный котел помещаются как консультации посетителей, так и осуществление запросов; реально выданных дел, что представляется весьма не целесообразным, а если быть точнее, то не дает объективной оценки работоспособности МФЦ. На сайтах МФЦ чаще всего отсутствует или вообще не представлена информация о качестве предоставления услуг (имеется в виду соблюдение сроков, удовлетворенности посетителей в обслуживании, время ожидания в очереди и т.п.). Отсутствуют утвержденные администрацией расценки оказываемых МФЦ платных дополнительных услуг, что, безусловно, тормозит внедрение сервисного подхода государственного управления в современной России. *Принцип доступности государственных услуг предусматривает* прием документов от заявителя в удобное для него время; формирование полного пакета документов для предоставления услуги; обработка оригиналов документов в присутствии заявителя: безвозмездное копирование и сканирование необходимых документов для создания электронного дела, что позволяет при последующих обращениях сэкономить время заявителя; обеспечение сокращения времени ожидания в очереди (период ожидания для подачи документов – не более 45 минут; для получения результата предоставления услуги – не более 15 минут); выдача результата предоставления услуги в удобное для заявителя время. Следующий принцип – *принцип легализации процедуры медиации споров*. Посредством принятия Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 193–ФЗ. «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» реализация данного принципа получила свое законодательное выражение. Легализация принципа медиации осуществлена в целях создания правовых условий для применения в РФ альтернативной процедуры урегулирования споров, с участием в качестве посредника независимого лица. Данная мера призвана оказывать содействие развитию партнерских деловых отношений и формированию этики делового оборота, гармонизации социальных отношений, играющих важнейшую роль в концепции сервисного государства. Особое значение с позиции сервисного подхода играет возможность проведения процедуры медиации, основанной на взаимном волеизъявлении сторон на основе принципа добровольности, конфиденциальности, сотрудничества и равноправия сторон, беспристрастности и независимости медиатора. Немаловажное значение имеет и *принцип противодействия коррупции*. Оценивая степень опасности рассматриваемого явления в сфере государственного управления, Д. А. Медведев заявил: «Коррупция – один из наиболее опасных признаков разложения государства» [4]. Так, в рамках Федерального закона «О

противодействию коррупции» (ст. 3) определены основные принципы противодействия коррупции. В этой связи, по мнению отечественного законодателя, работа МФЦ по оказанию государственных и муниципальных услуг позволит снизить уровень коррупции, повысив доверие граждан к органам государственного управления. *Принципу интерактивных механизмов осуществления государственного и общественного контроля и надзора* необходимо уделить особое значение. Так, формирование информационного общества характеризуется необходимостью усиления прозрачности и содействия вовлечению населения в процессы принятия решений; с обеспечением для населения эффективности доступа к информации; расширением сетевых форм взаимодействия государства и общества. В этой связи, реализация принципа использования интерактивных механизмов осуществления государственного и общественного контроля и надзора характеризуется использованием результатов научно-технического прогресса. Например, использование видеочаев на избирательных участках позволяет в режиме реального времени в сети Интернет гражданам наблюдать за процессом голосования в каждом уголке страны. Реализация принципа унификации информационно-технологического обеспечения административных управленческих процессов и координации деятельности федеральных органов исполнительной власти представляет собой одну из сложнейших задач сервисного государства. Анализируя проблематику межведомственного сотрудничества, пропагандируемую Федеральным законом РФ, регулирующего предоставление государственных и муниципальных услуг, можно прийти к выводу о том, что в настоящее время весьма затруднено, а порой и совершенно невозможно межведомственное сотрудничество. Дело в том, что базы данных различных ведомств создавались в разное время, разными программистами, следовательно, с технической точки зрения очень сложно их объединить, в связи с чем, доступ к необходимой информации становится невозможным. Данные факты дискредитируют в глазах народа как идею создания МФЦ, так и необходимость перехода к сервисному государству.

Заключение

Безусловно, к ряду принципов сервисного государства относятся и принципы децентрализации и разграничения полномочий между РФ, субъектами РФ и органами местного самоуправления; принцип доступности обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг и предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе, для лиц с ограниченными возможностями здоровья. Учитывая вышесказанное, в процессе формирования сервисного государства необходимо выделить и проанализировать несколько взаимосвязанных уровней (компонентов системы, подсистем) его функционирования. Социальный уровень, главным компонентом которого

является наличие гражданского общества, правовой культуры и информационно-компьютерной грамотности населения. На данном уровне не приемлемо осуществление государственного управления, основанного на: протекции – покровительстве, оказываемом влиятельным лицом для достижения положительного решения по лоббируемому вопросу; степени родства, неформальных отношениях, кумовстве, силе, близости к власти и знакомстве с «сильными мира сего», с целью удовлетворения своих интересов. Данный пласт регулирования взаимоотношений стимулирует развитие сервисной культуры. Институционально-политический уровень, на котором прослеживаются генезис, национальные особенности формирования сервисного государства посредством реализации таких проектов как электронное правительство, электронное правосудие, электронный парламент и т.д.; цивилизованные способы отстаивания интересов в органах государственной власти гражданами, группами, организациями, характер их взаимодействия между собой (например, функционирование Общественной палаты РФ); экономический уровень, связанный с национальным экономическим публичным порядком, основой которого является институт собственности. Корпорации, профсоюзы, организации предпринимателей и работодателей стремятся любым способом повлиять на позицию государственного органа при принятии решения, затрагивающего их интересы. Поэтому важное значение приобретает возможность делегирования некоторых государственных функций по оказанию государственных и муниципальных услуг частному сектору. В данном контексте цивилизованный лоббизм выступает неким гарантом проведения экономических и политических преобразований. Одним из примеров является передача функции на осуществление «технического осмотра» транспортных средств частному сектору. Данный пример показывает на микроуровне сущность сервисного государства. Делегировав полномочия по оказанию данной услуги, была решена проблема очередей, тянувшая за собой и проблему (которые в Москве измерялись сутками) коррупции. Институционально-нормативный и правокультурный уровни, которые, во-первых, связаны с фиксацией норм права, регулирующих процесс оказания государственных и муниципальных услуг, осуществления влияния граждан, организаций, общественных объединений и других субъектов правоотношений (как специализирующихся на лоббистской деятельности, так и выступающих ее инициатором) на органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления с целью принятия последними нормативно-правовых актов, актов применения права, отвечающих интересам лоббистов. Во-вторых, требуются формирование и развитие института посредничества («медиаторства» или «медиации») при согласовании интересов и примирении сторон, являющегося, кроме всего прочего, необходимым элементом некоррупционного взаимодействия власти и общества. На данном уровне

важнейшая роль отводится проблеме конструктивного разрешения споров и конфликтов, неизбежно возникающих при обсуждении проблемных вопросов на стыке интересов различных субъектов, различных взаимоотношений, предполагается необходимость наличия эффективного механизма мирного согласования лоббистских устремлений сторон. В настоящее время в России применение медиации регламентируется Федеральным законом № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)». В-третьих, представительство интересов должно осуществляться посредством цивилизованных форм и методов, основанных на демократических принципах. Критериям данного уровня отвечает появление Общественной палаты РФ как новой площадки для конструктивного диалога между институтами публичной власти и формирующегося гражданского общества.

Список литературы

1. Концепция административной реформы: одобр. распоряжением Правительства Рос. Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46, ст. 4720; 2008. № 7, ст. 633; 2008. № 14, ст. 1413.
2. Коженко Я. В. Концепции «сильного» и «сервисного» государства в контексте модернизации государственного управления в России: общее и отличное // Фундаментальные исследования. – 2012. – № 3. – 744 с.
3. Кравченко А. Г., Мамычев А. Ю. Феномен бюрократизации права // Власть. – 2010. – № 3. – 102 с.
4. Кузьмин В. Консилиум в палате // <http://www.rg.ru/2008/11/12/tpp.html>.
5. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31, ст. 4179.

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.