УДК 342.5

ПРАВОВОЙ СЕРВИС В КОНТЕКСТЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ИНФОРМАТИЗАЦИИ: ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ

Коженко А. О., 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

Развитие институтов правового сервиса предопределяет перспективы развития модели сервисного государства. Одним из показателей уровня развития правового сервиса в государстве является качество предоставления государственных и муниципальных услуг. Государственная политика информатизации современной России предусматривает повышение качества публичных услуг посредством внедрения информационных технологий и модернизации системы государственного управления. Авторы приходят к выводу о том, что негативное влияние на процесс развития правового сервиса в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг оказывают ряд факторов, среди которых отсутствие эффективной системы межведомственного взаимодействия при предоставлении публичных услуг, затрудняющее сбор документов; время оказания услуги и ожидания в очереди; несоответствие мест ожидания требованиям административных регламентов; низкий уровень информированности граждан об оказании услуг; цифровое неравенство жителей регионов; низкий уровень профессиональной квалификации государственных и муниципальных служащих; увеличение доли платных услуг.

Ключевые слова: сервисное государство, правовой сервис, государственная политика, публичные услуги, государственные услуги, муниципальные услуги, формы управления, методы управления, административная реформа.

LEGAL SERVICE IN THE CONTEXT OF THE STATE POLICY OF INFORMATIZATION: LEGAL AND ORGANIZATIONAL ASPECTS

Kozhenko A. O., Kozhenko Y. V.

FGBOU VPO "Taganrog State Teacher Training College of a Name of A. P. Chekhov", Taganrog, Russia (347936, Taganrog, 48 Initsiativnaya St.) yanakozhenko@yandex.ru

Development of the institutions of the legal service determines the prospects of development of the service model of the state. One indicator of the level of development of legal services in the state is the quality of public and municipal services. The state policy of informatization of modern Russia provides for increasing the quality of public services through the implementation of information technology and the modernization of public administration. The authors come to the conclusion that the negative impact on the development of legal services in the field of public and municipal services are provided by a number of factors, including the lack of effective inter-agency cooperation in the provision of public services makes it difficult for the collection of documents , the time of service and waiting in the queue mismatch Seating requirements of administrative regulations , low level of awareness of citizens for services , the digital divide residents of the regions , the low level of professional training of state and municipal employees , and increase the share paid services.

Keywords: service state, legal service, state policy, public services, state services, municipal services, forms of government, methods of management, administrative reform.

Введение

Государственная политика информатизации Российской Федерации предусматривает повышение качества правового сервиса по предоставлению публичных услуг посредством внедрения информационных технологий в архитектуру государственного управления. Актуальность исследования связана с инновационными формами управления их трансформациями в систему государственного управления современной России, обусловленная внутрисистемными потребностями государственного аппарата относительно обеспечения эффективности деятельности органов государственной власти. Необходимость

внедрения управленческих инноваций в систему органов государственной власти и соответственно их научного анализа обосновывается в некоторых стратегических нормативно-правовых и концептуальных документах в отрасли государственного строительства Российской Федерации: федеральном законе от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», распоряжение правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. №1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах», Стратегии реформирования системы государственной службы, федеральном законе «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», федеральном законе от 25 декабря 2008г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», распоряжении правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 г № 1021 «О Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы», Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации.

Особенную значимость в рамках административной реформы имеет творческое использование опыта развитых стран из реализации инновационных проектов в сфере государственного управления, зарубежный опыт позволяет сформировать действенную отечественную систему управления трансформационными процессами модернизационного характера (например, организация деятельности многофункциональных центров).

Значимость исследования данных вопросов возрастает в условиях расширения полномочий региональных органов управления в осуществлении управленческих инноваций на местах, реализацию проектов по оказанию публичных услуг в электронном виде. Реформирование административно-государственного управления на современном этапе осложняется рядом ключевых проблем: это бюрократизация и неэффективность государственных институтов, коррупция, низкий уровень профессиональной подготовки и управленческой культуры государственных и муниципальных служащих, неудовлетворительное качество предоставляемых государственных и муниципальных услуг, правовой нигилизм и политическая конфронтация общества.

Цель и методы исследования

Цель исследования заключается в анализе правовых и организационных аспектов развития правового сервиса в современной России на примере предоставления государственных и муниципальных услуг. Методологическую и теоретическую основу исследования составили общенаучный и частнонаучные методы. К числу использованных частнонаучных методов следует отнести сравнительный, формально-юридический,

нормативный, логический, системный, структурно-функциональный, посредством которых проводится анализ правовых и организационных аспектов развития правового сервиса.

Результаты исследования

Анализируя правовые и организационные аспекты развития правового сервиса в России на примере предоставления государственных и муниципальных услуг, мы приходим к выводу о том, что качество публичных услуг напрямую зависит от форм и методов государственного управления. В этой связи особый интерес представляет исследование социального, экономического и институционально-политического, институционально-нормативного и правокультурного уровней взаимодействия государства и общества, которые предопределяют эффективность и выбор оптимальных форм и методов государственного управления, адекватных современным жизненным реалиям.

Так, социальный уровень требует, прежде всего, развитие институтов гражданского общества, правовой культуры и информационно-компьютерной грамотности, как государственных служащих, так и всего 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 с целью удовлетворения своих интересов. Данный пласт регулирования взаимоотношений стимулирует развитие сервисной культуры.

Очевидно, ментальность населения откладывает отпечаток и на выбор форм взаимодействия с органами власти. Так, 42,6 % населения предпочитают личный прием по предварительной записи, то есть, по-прежнему игнорируя получение публичных услуг в электронном виде. Уровень владения коммуникационными и информационными средствами связи выступает в качестве индикатора информационной грамотности и осведомленности граждан. Так, только лишь 11,7 % записывались на прием на официальном сайте органа власти или местного самоуправления, 15,8 % воспользовались автоматизированной системой в зале и 23,8 % предпочли запись по телефону [5]. Широкий спектр возможностей для предварительной записи на прием на практике себя не оправдывает, поскольку только автоматизированной системе в зале удается систематизировать, упорядочить очередь и сократить время ожидания, в то время как остальным гражданам, воспользовавшимся иными способами записи, приходится ожидать в общей очереди, так как отсутствует специальный кабинет для приема этих граждан.

Институционально-политический уровень позволяет проследить 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.

Так, по социологическим данным исследования, проведенного Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, особой популярностью у граждан пользуются услуги ГИБДД (19,2 %), ФМС (19,0 %) и Росреестр (12,7 %) [2]. Тем не менее на многих порталах многофункциональных центров отсутствует реальная возможность воспользоваться наиболее популярными у народа государственными услугами, к которым относятся такие, как регистрация прав на недвижимое имущество (9,8 %), получение или замена паспорта гражданина РФ (8,3 %). В этой связи необходимо констатировать, что позитивное ожидание населения к 2013 году от эффекта административной реформы по-прежнему остается неоправданным. По данным вышеупомянутого источника на вопрос: как вы оцениваете качество предоставления публичных услуг, 53 % населения затруднились ответить, 22 % ответили плохо и 25 % ответили хорошо [3]. Анализ отчетных материалов и результатов опроса свидетельствуют о том, что межведомственное взаимодействие, унификация и стандартизация создания информационных баз, обмен данными между федеральным, региональным и муниципальным уровнями органов власти остаются недостижимыми целями совершенствования системы государственного управления на пути к сервисному государству.

Определенная положительная динамика наблюдается и в уровне удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг в зависимости от года их получения. Так, этот показатель в 2010 г. составил 73,9 %, а в 2011 вырос до 75,1 %. Несмотря на положительную динамику роста удовлетворенности граждан качеством предоставляемых государственных и муниципальных услуг, по-прежнему остаются злободневными такие проблемы, как большие очереди, требование избыточных документов и сведений, сложность заполнения официальных форм (бланков), хождение по кабинетам, большие сроки получения услуги, плохие условия приема посетителей, неудобный для граждан режим работы органа власти, предоставляющего услугу. По мнению респондентов, обращавшихся за получением государственных услуг в ГИБДД, наличие очередей в качестве трудности отмечают 60 % опрошенных. При этом среднее время ожидания в очереди на сдачу документов для получения услуги составило 74 минуты. В целом по стране самые длинные очереди в Краснодарском крае (85 мин), самые короткие в Иркутской области (32 мин) и Москве (33 мин) [2].

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 и выборе формы управления, затрагивающего их интересы. Поэтому важное значение приобретает борьба с коррупцией и «диким» лоббизмом, дебюрократизацией власти, а также возможности делегирования некоторых государственных функций по оказанию государственных и муниципальных услуг частному сектору. Как показывает международный опыт, в данном контексте цивилизованный лоббизм выступает гарантом проведения экономических и политических преобразований в процессе делегирования государственных функций субъектам частного права по предоставлению публичных услуг.

В этой связи провозглашенная распоряжением Правительства Российской Федерации Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг [13] еще не оправдала ожиданий, поскольку лишь 11,2 % от лица организаций обратились за оказанием услуг посредством «одного окна». Так, в обследовании ОПОРЫ России 44 % респондентов отказались отвечать на вопрос об участии в практике неформальных платежей при получении государственных (муниципальных) услуг. В этой связи индекс деловой среды, рассчитываемый в рамках Барометра «Деловой России», в октябре 2011 составил -13,53, что рассматривается международным сообществом как ухудшение восприятия качества государственного управления в стране [2].

Институционально-нормативный и правокультурный уровни, которые, во-первых, связаны с фиксацией норм права, регулирующих процесс оказания государственных и муниципальных услуг (административные регламенты и т. д.), осуществления влияния граждан, организаций, общественных объединений и других субъектов правоотношений на органы государственной власти. Во-вторых, требуются формирование и развитие института посредничества («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-третьих, представительство интересов должно осуществляться посредством цивилизованных форм и методов, основанных на демократических принципах [4].

Административная реформа в целом обеспечила единство на всей территории институционально-нормативных критериев предоставления публичных услуг, однако о едином правокультурном уровне правового сервиса в современной России говорить не приходится. Право-культурные проблемы правового сервиса на примере предоставления государственных и муниципальных услуг уходят своими корнями в сложившееся цифровое неравенство между крупными городами и сельскими глубинками (в цифровом выражении более 26 % населения не имеют доступа к сети Интернет вообще, и только 34 % жителей сельской местности пользуются государственными услугами, используя инновационные возможности). Уровень правовой и информационной грамотности мировая практика оценивает посредством таких критериев, как знание административных регламентов, процедуры обжалования, навыки получения услуг в электронном виде. Так, о возможности получения услуг в многофункциональных центрах знают 16 %, слышали 22,9 %, впервые узнали во время опроса 48,3 %. Самые низкие показатели информированности населения в Свердловской и Воронежской области (знают о возможности получения государственных услуг 1,5 % респондентов, слышали о возможности около 10 %). Лидерами информированности являются Москва (84,3 %) и Ростовская область (67 %), а 49,7 % граждан не знакомы с административными регламентами. В итоге исследования право-культурного уровня необходимо отметить, что к 2012 году 95 % населения по-прежнему получают государственные и муниципальные услуги не в многофункциональных центрах [3]. Анализ различного уровня статистических данных позволяет сделать вывод о колоссальном право-культурном разрыве в процессе качества предоставления публичных услуг, который сложился между крупными городами и сельской местностью. В этой связи по-прежнему остается актуальным выражение о том, что Москва является «обособленным государством» в государстве. Например, правовой сервис предусматривает не только высокий уровень качества оказания публичных услуг, но и комфортные условия для стейкхолдеров при их предоставлении. Так, в рамках деятельности МФЦ ПГУ ЦАО города Москвы удалось воплотить в жизнь теоретические идеи путем воссоздания МФЦ, отвечающего не только правовым, но и бытовым потребностям стейкхолдеров. С этой целью были найдены уникальные архитектурные решения по проектированию здания, на территории МФЦ ПГУ ЦАО г. Москвы дополнительно были размещены нотариус, юридическая консультация, библиотека, выставочный зал, предусмотрены и технические конструкции, повышающие уровень комфортности для посетителей МФЦ, среди которых пандус и подъемник для инвалидов колясочников, гардероб, детская игровая комната, автоматы быстрого питания, банкоматы и платежные терминалы и т. д. К сожалению, организация МФЦ на региональном уровне значительно отстает от столичных аналогов.

Заключение

Безусловно, оценка общей удовлетворенности населения качеством оказания государственных и муниципальных услуг носит субъективный характер. В качестве объективных критериев оценки уровня качества предоставления услуг в литературе выделяются такие показатели, как временные затраты, стоимость и количество обращений. Так, мировая практика в качестве варианта решения вышеуказанных проблем прилагает расширять спектр платных услуг, который обеспечит сокращения времени ожидания и повысит комфортность обслуживания, которые являются неотъемлемыми составляющими правового сервиса. Однако считаем, что в настоящее время тотальное заимствование данного опыта представляется для России неприемлемым, в силу ряда социальных и экономических причин. Так, по мнению А. Ф. Васильевой [1] и М. В. Прашина [6], построение сервисного государства в общем и правового сервиса в частности зиждется на совершенствовании технологий предоставления услуг, развитии законодательства о государственных и муниципальных услугах, формировании механизмов управления качеством услуг и необходимости развития партнерского взаимодействия между органами, предоставляющими услуги, и получателями услуг.

Обобщая многообразие исследовательских позиций, мы приходим к выводу о том, что для повышения качества предоставления государственных и муниципальных услуг, своевременности и «прозрачности» их оказания необходимо разрешить ряд ключевых политических, социально-экономических проблем: обеспечения национальной безопасности в рамках использование информационной платформы электронного правительства, стандартизации государственных услуг; формирования административных регламентов по оказанию государственных услуг; борьбы с коррупцией, бюрократизацией государственного аппарата и правовым нигилизмом, повышения уровня правовой культуры и информационной грамотности государственных служащих и граждан.

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

Список литературы

1. Васильева А. Ф. Сервисное государство: административно-правовое исследование оказания публичных услуг в Германии и России. – М.: РАП, 2012. – С. 291.
2. Государственные и муниципальные услуги: методология, инструментарий и опыт оценки удовлетворенности граждан. Ч. I. – М.: Издат. дом «Дело» РАНХиГС, 2012. – С. 91.
3. Государственные и муниципальные услуги: методология, инструментарий и опыт

оценки удовлетворенности граждан. Ч. II. – М.: Издат. дом «Дело» РАНХиГС, 2012. – С. 490.
4. Коженко Я. В. Принципы сервисного государства: теоретико-правовой аспект // Современные проблемы науки и образования. – 2013. – № 2.
5. Мониторинг качества и доступности государственных и муниципальных услуг-2010/ Под ред. А. В. Клименко, С. М. Плаксина; Нац. исслед. ун-та «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом. Высшей школы экономики, 2011. – С. 392.
6. Паршин М. В. Качество государственных и муниципальных услуг: на пути к сервисному государству. – М.: Статут, 2013. – С.185.

Рецензенты:

Мордовцев А.Ю., д.ю.н., профессор, зав. кафедрой теории и истории государства и права, Таганрогский институт управления и экономики, г. Таганрог.

Селюнина Н.В., д.и.н., профессор зав. кафедрой истории России ФГБОУ ВПО «ТГПИ имени А. П. Чехова», г. Таганрог.