

ШЕБУКОВА АННА СЕРГЕЕВНА,
доцент кафедры государственного и муниципального управления,
кандидат технических наук
(КузГТУ)

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ СЕРВИСНОГО ГОСУДАРСТВА

В последнее время стало актуальным говорить о сервисном государстве, как о некотором новом этапе развития современного государства, отвечающего самым высоким требованиям развития общества и социальных отношений между населением и государством.

Российская Федерация в соответствии с Конституцией РФ является социальным государством, поскольку одной из его основных обязанностей является создание условий, обеспечение и защита прав и свобод человека, повышение уровня жизни граждан, формирование в обществе таких моделей поведения, которые были бы основаны на уважении к закону и соблюдении моральных предписаний. Российское государство обязано предоставить своим гражданам, а также лицам, находящимся на ее территории, на законных основаниях, но не имеющим российского гражданства, услуги в области здравоохранения, образования, жилищно-коммунального хозяйства, охраны общественного порядка, социального обеспечения и т.д.[1].

Однако в эту функцию государства входит обеспечение и поддержка не только незащищенных слоев населения страны, а также и обеспечение высокого качества жизни всех его граждан, создание условий для их самостоятельного роста и предпринимательства. Следовательно, социальная функция также заключается в заботе о тех гражданах, которые создают богатства общества.

Многими авторами отмечается, что только в форме сервисного государства как особой системы взаимосвязи исполнительной власти с аппаратом управления возможна наиболее быстрая, четкая и качественная реализация данной функции, которая, являясь системой гарантий достойного жизнеобеспечения человека, соответствует демократическим принципам организации государства. Причем введение этой формы управления не повлечет изменений основ государства, наоборот – оперативность предоставления услуг государством укрепит организационно-правовые основы исполнительной власти [4].

Таким образом, с одной стороны должностные лица должны осуществлять такие правомерные действия, которые обеспечивают и защищают права граждан, создают благоприятные условия реализации ими своих субъективных прав. А с другой стороны – обеспечение и защита прав и свобод человека и гражданина связаны с удовлетворением частных интересов граждан и юридических лиц путем предоставления органами

государственной власти и уполномоченными им субъектами разнообразных публичных услуг. Соответственно, в процессе осуществления частными лицами своих прав в большинстве случаев сочетаются интересы и государства, и частного лица.

В 2010 году был принят Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»[2], в котором государственная услуга определена как «деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (далее – органы, предоставляющие государственные услуги), которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги».

Такое определение «услуги» отличается от существующего в Налоговом кодексе Российской Федерации, в котором указано, что «услугой для целей налогообложения признается деятельность, результаты которой не имеют материального выражения, реализуются и потребляются в процессе осуществления этой деятельности» [3]. В международном стандарте «услуга» трактуется как «результат непосредственного взаимодействия исполнителя и потребителя, а также собственной деятельности исполнителя по удовлетворению потребности потребителя». Таким образом, нет однозначности и в нормативном закреплении понятия «услуги» [4].

Вышеупомянутый закон определил ключевые понятия, такие как государственная услуга, муниципальная услуга, заявитель (в РФ заявительная система предоставления услуг), административный регламент, а также понятие многофункционального центра предоставления государственных и муниципальных услуг, предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме и портал государственных и муниципальных услуг [2]. Таким образом, на законодательном уровне закреплено, что предоставление услуг может и должно быть в электронном виде, т.е. исключается бумажный документооборот между ведомствами, что, несомненно, повлияет на скорость получения заявителем услуги. Следовательно, ускорение получения услуги, сокращение времени ожидания в очереди.

Стандарты качества государственных (муниципальных) услуг представляют собой центральный элемент системы на региональном и местном уровнях. Стандарт качества определяет минимальный гарантированный уровень качества услуг и работ, которому должны соответствовать основные параметры услуг и работ, оказываемых и выполняемых за счет бюджетных средств любым поставщиком на

территории региона или муниципалитета. Определение требований к качеству услуг с помощью стандартов позволяет управлять не только качеством, но и затратами на оказание услуг. Возмещение нормативных затрат, определенное в законодательстве в качестве основной формы финансирования деятельности бюджетных и автономных учреждений, предполагает наличие собственно норматива – средневзвешенной величины расхода материальных ресурсов, рассчитанной на основе норм и требований к результату расходования. В последние годы практика применения стандартов качества на региональном и местном уровнях постепенно расширяется.

На современном этапе развития государства органы государственного и муниципального управления теперь ориентированы на обслуживание потребностей граждан в роли «сервисной» организации. При этом поддерживается активное развитие информационных технологий при предоставлении услуг населению.

В широком смысле «практически любая деятельность государства по взаимодействию с индивидом оказывается государственной услугой», - описывают такое расширительное толкование «сервисной» модели Я.В. Коженко и А.Ю. Мамычев [6]. Данные авторы вслед за Э.Форстхоффом отмечают, что государственное управление по предоставлению публичных услуг – это комплексное политическое, экономическое, правовое и социальное явление [6].

В рамках такого понимания «сервисного» социального управления не только исполнительные, но и законодательные органы власти считаются предоставляющими услуги своим гражданам. Общие подходы к деятельности обеих ветвей власти, вслед за А.В. Яцкиным [7], можно определить следующим образом: каждый орган государственной/муниципальной власти обязан выразить свои обязательства перед обществом в виде конкретных, измеримых целей, показателей результативности. Цель и представляет собой измеримое обязательство государства по оказанию той или иной государственной услуги.

В соответствии с федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [2], расширение спектра предоставляемых услуг населению «подлежит включению в реестр государственных или муниципальных услуг и предоставляемых в электронной форме», который должен утвердить высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Таким образом, данный закон продолжает транслировать идею развития информационного общества в РФ.

В деятельности органов власти по разработке и реализации государственной политики в области развития информационного общества в России можно выделить несколько этапов. На первом (1991 – 1994 гг.) формировались основы в сфере информатизации. Второй этап (1994 – 1998 гг.) характеризовался сменой приоритетов от информатизации к выработке

информационной политики. Третий этап, который длится и поныне, – этап формирования политики в сфере построения информационного общества. Причем информационные технологии стремительно входят в нашу повседневную жизнь и уже не воспринимаются как некие западные диковинки, а вполне обыденные процедуры, внедрение которых должно идти повсеместно.

Информационные технологии активно применяются на практике для решения важных государственных задач, например для повышения управляемости государством, для развития гражданского общества, и наконец, для предоставления государственных и муниципальных услуг населению во всех регионах. Таким образом, федеральные и региональные органы исполнительной власти должны быть в авангарде внедрения информационных технологий.

Сервисное государство – это государство, где взаимодействие органов власти и населения происходит на качественно новом уровне, характеризуется высокой степенью доверия, информационной открытостью и прозрачностью административных процедур. Получать услуги жители Коми должны по нескольким каналам – через портал (уже работает несколько лет), через центр телефонного обслуживания (тоже уже создан) и через те самые МФЦ. При этом, надеются авторы документа, создание центров приведет к тому, что госуслуги можно будет получать быстрее, комфортнее, чаще и больше и с меньшими человеческими и временными затратами для бюрократической системы. Будет введен и принцип экстерриториальности, то есть обратиться и получить все, что нужно, гражданин сможет и не по месту проживания. Таким образом, государство, которое предоставляет услуги, становится сервисным.

Вообще с развитием сервиса связано многое в современном мире. Те компании, которые оказывают больший спектр услуг своим клиентам, те оказываются в более выигрышном положении по сравнению с конкурентами. И, следовательно, приходящие клиенты будут определять спрос и предложение, т.е. стоимость услуги. Возникает вопрос: если государство, выступает в роли «сервисного», т.е. зависимым от потребностей клиентов (граждан), которые воспользуются услугами, не будут ли граждане «диктовать» свои условия предоставления этих услуг? И в ответе на этот вопрос следует отметить, что только при уважительном построении взаимоотношений государство – общество – гражданин возможно построение так желаемого информационного общества.

Неразрывно с понятием «сервис» связывают развитие «информационного общества» и информационных технологий, а так же их активное внедрение в систему государственного управления. Потенциал информационных технологий ещё не раскрыт в полной мере. Информационные технологии активно применяются на практике для решения других, не менее важных задач, например для повышения управляемости государством, для оптимизации контрольных функций и

численности государственных служащих, для развития гражданского общества, для предоставления государственных и муниципальных услуг населению во всех регионах. Таким образом, федеральные и региональные органы исполнительной власти должны быть в авангарде внедрения информационных технологий.

В Российской Федерации с 2011 года реализуется государственная программа по развитию информационного общества, рассчитанная до 2020 года. В регионах России создаются собственные программы по развитию информационного общества, и Кемеровская область не стала исключением.

В конце XX в. термины информационное общество и информатизация прочно заняли свое место, причём не только в лексиконе специалистов в области информации, но и в лексиконе политических деятелей, экономистов, преподавателей и ученых. В большинстве случаев это понятие ассоциировалось с развитием информационных технологий и средств телекоммуникации, позволяющих на платформе гражданского общества (или, по крайней мере, декларируемых его принципов) осуществить новый эволюционный скачок и достойно войти в следующий, 21-й век уже в качестве информационного общества или его начального этапа.

Основные идеи были предложены Д. Беллом в виде концепции информационного общества (с учетом того, что в неё почти в полном объёме включается разработанная им в конце 60-х - начале 70-х годов теория постиндустриального общества). По его утверждению «в наступающем столетии решающее значение для экономической и социальной жизни, для способов производства знания, а также для характера трудовой деятельности человека приобретает становление нового уклада, основывающегося на телекоммуникациях. Революция в организации и обработке информации и знаний, в которой центральную роль играет компьютер, развертывается одновременно со становлением постиндустриального общества» [5]. Причем, по мнению Белла, для понимания этой революции особенно важны три аспекта постиндустриального общества. Имеется в виду переход от индустриального общества к обществу услуг, определяющее значение кодифицированного научного знания для реализации технологических нововведений и превращение новой «интеллектуальной технологии» в ключевой инструмент системного анализа и теории принятия решения.

Качественно новым моментом при развитии информационного общества стала возможность управления большими комплексами организаций и производством систем, требующим координации деятельности сотен тысяч и даже миллионов людей [8].

Информационно-коммуникационные технологии создают условия по обеспечению открытости правительств для граждан, привлечение последних к активному политическому взаимодействию, к участию в обсуждении решений и законов, касающихся их повседневной жизни, условия для развития сервисной составляющей государства.

Впервые об электронном управлении упоминалось в инициативе «Электронная Европа - Информационное общество для всех», которую Комиссия приняла в декабре 1999 г. Инициатива ставила амбициозные цели – обеспечить выгоды всем европейцам от информационного общества.

В деятельности органов власти по разработке и реализации государственной политики в области развития информационного общества в России можно выделить несколько этапов. На первом (1991 – 1994 гг.) формировались основы в сфере информатизации. Второй этап (1994 – 1998 гг.) характеризовался сменой приоритетов от информатизации к выработке информационной политики. Третий этап, который длится и поныне, – этап формирования политики в сфере построения информационного общества. В 2002 году Правительством РФ была принята ФЦП «Электронная Россия 2002 – 2010 гг.», которая способствовала развитию информационного общества в российских регионах.

Отрасль информационных и телекоммуникационных технологий в 2000 – 2008 годах развивалась высокими темпами, ежегодный прирост составлял около 25 процентов, что существенно выше среднегодовых темпов роста валового внутреннего продукта и роста отдельных отраслей. Информационные технологии и информационные услуги стали достаточно существенной статьей российского несырьевого экспорта. Однако сводные индексы и межстрановые сопоставления до сих пор характеризуют Россию не лучшим образом, что говорит о недостаточном уровне развития отрасли информационных технологий, об отставании от мировых лидеров, а также о нереализованности потенциала уже существующих инфраструктур и технологий. С другой стороны, по ряду параметров Россия не сильно отличается от европейских стран, где доля сектора информационных технологий составляет около 5 процентов валового внутреннего продукта, около 30 процентов населения никогда не пользовались сетью Интернет и только 38 % граждан использовали сеть Интернет при получении государственной услуги (в основном для получения формы заявления) [8].

Для сферы государственного и муниципального управления развитие информационных технологий позволило перейти на качественно новый уровень предоставления государственных и муниципальных услуг населению. Самым ярким примером за последние годы является создание многофункциональных центров (МФЦ). Такого внимания со стороны государства к решению сервисной проблемы – предоставления государственных и муниципальных услуг – еще не было в истории новой России, причем в бюджет заложены средства на дальнейшее развитие сети МФЦ.

В феврале 2011 года открылся первый в Кузбассе многофункциональный центр по предоставлению и оказанию государственных и муниципальных услуг в Юрге. Он был создан в рамках реализации программы "Электронное правительство". Основная идея создания пилотного проекта – сделать доступнее жителям предоставляемые

госуслуги. В центр оказывали около 100 различных видов государственных и муниципальных услуг. Стоит отметить, что создание МФЦ обходится не дешево. В целом на создание первого МФЦ было направлено около 40 млн. рублей, в том числе 36 млн. рублей из областного бюджета. Таким образом, потраченные деньги направлены на развитие сервисной составляющей государства – предоставление услуг, т.е. повышение качества жизни населения, снижение затрат на оформление документов, главным образом, временных.

МФЦ – единое место приема, регистрации и выдачи необходимых документов, куда человек должен прийти всего два раза: первый, чтобы написать заявление и сдать документы, а второй – чтобы получить нужный документ. Чтобы не гонять людей по инстанциям, внедрили новейшую информационную систему, заключили соглашения с различными ведомствами об обмене документами (с Росреестром, центром технической инвентаризации, налоговой и миграционной службами, Пенсионным фондом, Роспотребнадзором). И процесс оформления документов сделали максимально прозрачным, весь процесс - от подачи заявления до выдачи готового результата - контролирует компьютер, он отслеживает, где находится документ в данный момент, проверяет сроки исполнения. Благодаря этому клиенты центра могут в любой момент получить информацию о стадии готовности документов (где сейчас его документы, какой специалист ими занимается, когда будут готовы) [9].

Следует отметить, что в Кемеровской области успешно развивается сеть МФЦ, так к шестнадцати, действовавшим в 2013 году МФЦ, в марте 2014 года добавились еще три многофункциональных центра, которые открылись в Ленинске-Кузнецком, Березовском и Тайге. Естественно, без развития информационных технологий качественное предоставление государственных услуг населению было бы затруднительно в таких объемах.

Одним из факторов, негативно влияющих на уровень распространения информационных технологий и развитие информационного общества в России, является недостаточно высокий уровень социально-экономического развития многих субъектов Российской Федерации. Так, сохраняется высокий уровень различия в использовании информационных технологий в домашних хозяйствах регионов. В рейтинговой оценке российских регионов по их готовности к информационному обществу индекс лидера в 22 раза превышает показатель региона-аутсайдера. Остаются проблемы организации широкополосного доступа для конечных пользователей. В связи с этим, использование портала государственных услуг пока остается на сравнительно невысоком уровне.

Еще одним фактором, препятствующим ускоренному развитию в России информационного общества, и, следовательно, развитию государственного сервиса, является недостаточный уровень распространения в обществе базовых навыков использования информационных технологий. Это касается как населения в целом, так и государственных и

муниципальных служащих. Требуется корректировка и система воспроизводства кадров в сфере информационных технологий. Из высших учебных заведений страны зачастую выходят специалисты, не владеющие современными технологиями и неспособные с их помощью повысить эффективность выполнения функций государственного и муниципального управления [8]. В связи с этим, внедрение интерактивных – информационных методов обучения позволит некоторым образом нивелировать пробелы.

Для эффективной реализации программы по расширению спектра услуг, предоставляемых государственными органами необходим комплексный подход: следует развивать взаимодействия человека (государственного служащего) и машины (программного обеспечения) в работе. Информационные преобразования выдвигают на первый план человека, от развитости и действий которого зависит успех в использовании новых технологий и возможностей. Смысл информационного обеспечения государственного управления, в конечном счете, заключается в соединении научных знаний, методологии и методики с новейшими техническими средствами во всех проявлениях информационной работы.

Следует отметить высокий уровень зависимости российского рынка от зарубежной продукции в сфере информационных технологий. В подавляющем большинстве создаваемых информационных систем в России сегодня используются в основном зарубежные разработки. Можно выделить еще ряд барьеров, препятствующих успешному развитию отечественной промышленности в сфере информационных технологий, среди которых критически значимым является низкий уровень правовой защиты интеллектуальной собственности.

Проблемы, препятствующие повышению эффективности использования информационных технологий в целях повышения качества жизни граждан, обеспечения конкурентоспособности России, развития экономической, социально-политической, культурной и духовной сфер жизни общества, совершенствования системы принятия государственных управленческих решений, носят комплексный межведомственный характер и не могут быть решены на уровне отдельных органов государственной власти. Их устранение требует значительных ресурсов, скоординированного проведения организационных изменений и обеспечения согласованности действий органов государственной (муниципальной) власти. А это, в свою очередь, приведет к удовлетворенности, как граждан, так и самих служащих от результатов деятельности по реализации соответствующих социальных задач государства.

Список литературы

1. Конституция РФ. – [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.constitution.ru/>
2. ФЗ РФ от 27.07.2010 №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2010/07/30/gosusl-dok.html>

3. Налоговый кодекс РФ [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/nalog1/>
4. Ахrameева, О.В. Российское сервисное государство: теоретические основы и государственная стратегия обеспечения частных и публичных интересов / О.В. Ахrameева // Юридические исследования. – 2014, №4. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://e-notabene.ru/lr/article_11485.htm
5. Варакин, Л. Е. Глобальное информационное общество: Критерии развития и социально-экономические аспекты. - М.: Междунар. акад. связи, 2001. - 43 с, ил.
6. Коженко Я.В., Мамычев А.Ю. Сервисное государство: проблемы теории и практики реализации // Власть. 2010. № 3. – С. 44-46.
7. Яцкин А.В. Правовое регулирование (стандартизация) предоставления государственных услуг // Представительная власть. 2006. № 6 (72) / [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.pvlast.ru/archive/index.315.php>.
8. Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество» на 2011 – 2020 годы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2010/11/16/infoobschestvo-site-dok.html>
9. Официальный сайт Кемеровской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ako.ru/ADM-REFORMA>