

ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ СЕРВИСНОГО ГОСУДАРСТВА В РОССИИ

В статье приведен теоретико-методологический, институциональный анализ форм организации предоставления государственных и муниципальных услуг, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по выбору заявителя, моделирования закономерностей их функционирования и перспектив развития.

Ключевые слова: кризисные циклы, административная реформа, сервисное государство, государственные (муниципальные) услуги, информационно-коммуникационные технологии, институциональный анализ, факторы качества.

A.A. Osikova, A.F. Kryukov

PROBLEMS OF THE SERVICE STATE FORMATION IN RUSSIA

The article presents the theoretical, methodological and institutional analysis of the organization forms of the public and municipal services provision, granted by the Russian Federation legislation, according to the applicant choice, their functioning and development prospect pattern modeling.

Key words: crisis cycles, administrative reform, service state, government (municipal) services, information and communication technologies, institutional analysis, quality factors.

Около 80 лет назад, в начале XX столетия, выдающийся российский экономист Николай Кондратьев открыл фундаментальную природу кризисов, которая отображается в больших «кондратьевских» циклах развития мировой экономики (К-циклах) [1]. На протяжении последних двух столетий К-циклы с периодами 40–60 лет полностью отвечали реальному развитию экономик стран мира при изменении технологических переделов.

«Восходящие» и «нисходящие ветви» большого цикла Кондратьева принято подразделять на четыре фазы: оживление (восстановление), подъем (процветание), спад (рецессия) и депрессия. Обратимся к рисунку 1, который иллюстрирует несколько К-циклов, охватывающих временной промежуток с начала прошлого века до наших дней и открывающих горизонты на несколько десятилетий в будущее.

Великая депрессия в Соединенных Штатах Америки (1929–1939 гг.), первый дефолт доллара (1933 год), второй дефолт доллара (1971 г.) и нефтяной кризис (1973–1975 гг.) пришлись на «понижательную ветвь» четвертого К-цикла и перешли в глубокий экономический кризис, названный стагфляцией. При этом поиск выхода из Великой депрессии 1929–1933 г. привел в действие четвертый технологический передел через крупное машиностроение, гражданскую и военную авиацию, высокотехнологичное индивидуальное («одноэтажная Америка») строительство, промышленную энергетику.

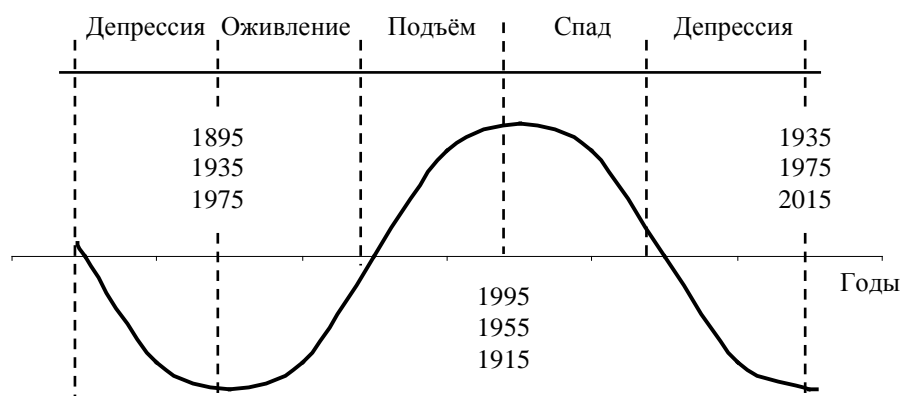


Рис. 1. Четырехфазный цикл Кондратьева

Следующий системный кризис, в период 1971–1975 гг., подтолкнул к развитию пятого технологического передела через автоматизацию, микроэлектронику, компьютеризацию, Интернет, мобильную связь (рис. 2) [2].

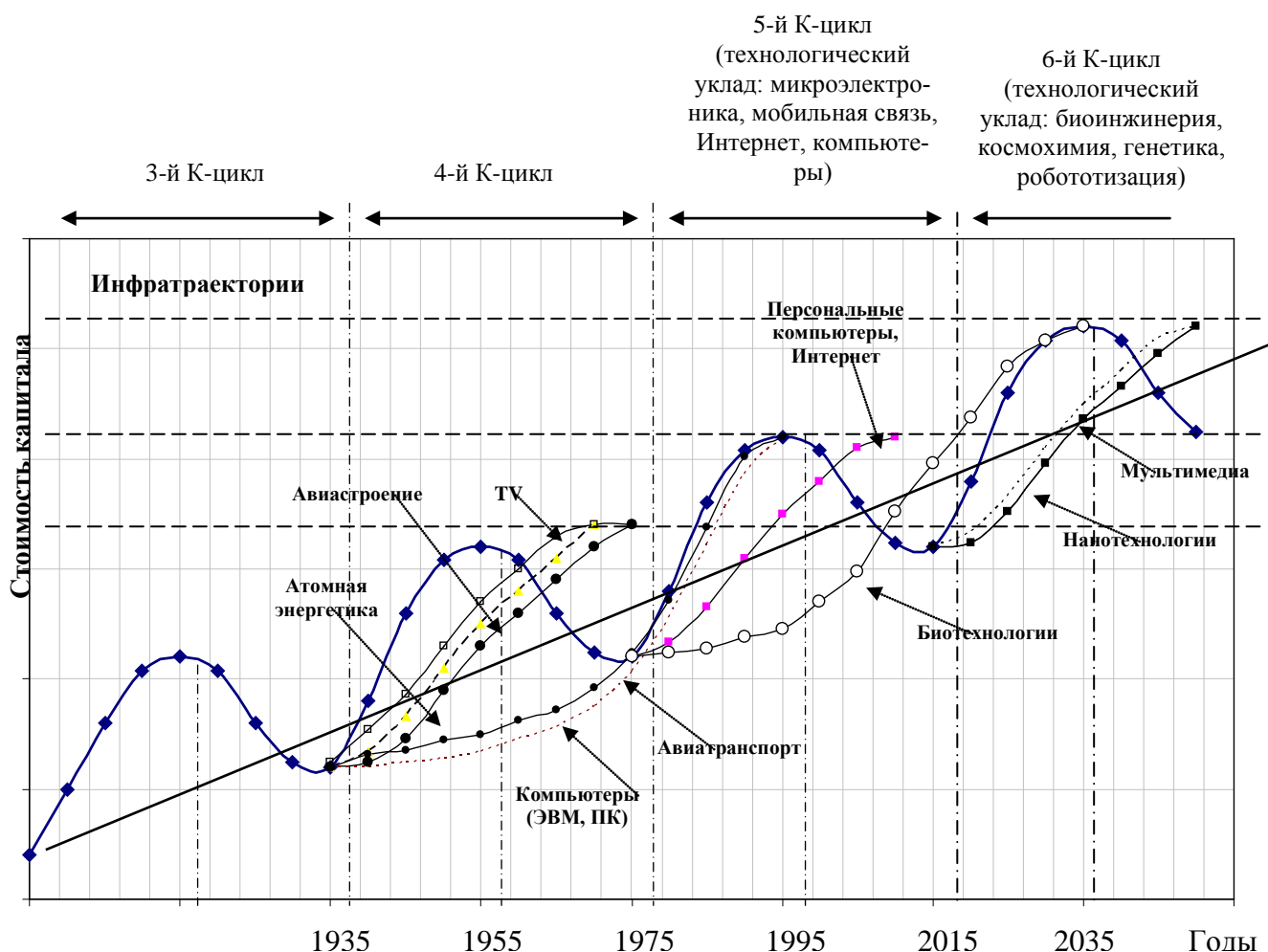


Рис. 2. Диффузия инноваций вдоль K-циклов развития мирового сообщества

Мировая экономика начала XXI века находится на «нисходящей» ветви пятого кондратьевского цикла, которому отвечает очередной системный кризис. К 2000 году потенциал экономического развития пятого технологического уклада был исчерпан. Мировая экономика вошла в фазу депрессии «кондратьевского» цикла, которая скорее всего протянется до 2015 г. Однако, как показывает практика, данный период времени является самым благоприятным для освоения и внедрения новой волны базисных инноваций как в технологическую роботизированную сферу, так и в основу функционирования системы сетевого публичного управления.

Очевидно, что под влиянием глобализации и интенсивного развития мирового сообщества, возникновения информационных «сетевых структур», задающих новые общественные стандарты, качественное изменение компьютеризированной структуры управления требует развития сути государственного управления и пересмотра правил организации институтов власти в целом.

В международной практике изменения институтов (отношений, организаций, правил функционирования) исполнительной власти определяются понятием «административная реформа». Под этим термином понимаются комплексные изменения в системе государственного управления: как в функционировании самих органов администрирования (внутренние административные процессы и процедуры), так и в организации взаимодействия с гражданами и различными общественными институтами и организациями [3].

Традиционными ориентирами административных реформ, проводимых в разных странах мира, являются:

- 1) повышение качества общественных услуг (включая государственные);
- 2) экономичность общественного сектора (снижение удельных расходов на исполнение государственных функций и оказание услуг);
- 3) оптимизация функций органов исполнительной власти (устранение избыточных, дублирующих процедур);
- 4) ликвидация коррупционной составляющей;
- 5) укрепление исполнительской дисциплины (обеспечение исполнения указов, постановлений, решений, планов).

Подобные современные подходы к реформированию государственного аппарата и механизмов его функционирования рассматриваются в рамках концепции Нового государственного управления – НГУ (New Public Management). Концепция базируется на адаптации успешных управленческих технологий, используемых в бизнес-среде, для системы органов публичного администрирования [3].

Ключевым аспектом концепции НГУ выступает ориентация деятельности органов власти на удовлетворение запросов потребителей государственных услуг как базовой ценности. В этой связи можно говорить о смене самой парадигмы государственного управления, заключающейся в переходе от идеи «граждане для государства и государство для выполнения функций» к задаче «государство для граждан».

В XX столетии была сформулирована и реализована (например, в ФРГ) концепция «социального государства», в рамках которой декларируются следующие принципы:

- 1) условия жизни, не унижающие человеческого достоинства;
- 2) социальное равенство;
- 3) оказание социальной помощи нуждающимся.

С 80–90-х годов XX века социальная функция в развитых странах в целом развивается по формуле «государство-человек» на сервисной основе. Так, в пункте 3 статьи 13 Европейской социальной хартии от 3 мая 1996 года закреплено, что страны-участницы обязуются:

- 1) обеспечить, чтобы лица, пользующиеся подобной помощью, не ущемлялись в этой связи в своих политических или социальных правах;
- 2) предусмотреть, чтобы каждое лицо через соответствующие государственные или частные службы могло получить такую консультативную и индивидуальную помощь, какая может потребоваться, чтобы предотвратить, устранить или облегчить нуждаемость лично его и его семьи.

От имени Российской Федерации Европейская социальная хартия была подписана в г. Страсбурге 14 сентября 2000 г. Ратификация Хартии явилась результатом выполнения одного из обязательств РФ, взятых ею при вступлении в Совет Европы, и подтверждения приверженности принципам европейского правопорядка в социальной сфере. Россия приняла обязательства в отношении 19 из 37 статей, в том числе 6 – из 9 «основных». Однако 13-я «обязательная» статья Хартии Россией пока не ратифицирована.

Более 10 лет в России проводятся реформы, направленные на комплексное преобразование государственного администрирования, которые на «восходящей ветви» К-цикла призваны обеспечить «оживление» социальной, экономической и политической активности страны». Переход от исполнения государством перед населением всего лишь социальных гарантий, направленных на удовлетворение базовых потребностей общества, к реализации сервисного государства, признаваемого во всем мире эффективным средством реализации прав, свобод и интересов человека и гражданина, лежит в основе проводимых в нашей стране преобразований и модернизации государственно-правовой организации, основанной на идее сервисного публичного управления, осуществляемого как государственными органами и структурами, так и местным самоуправлением.

Понятие «сервисное государство» начинает звучать в рамках декларирования принципов и задач проводимой в нашей стране административной реформы. «Сервисное государство» анализируется в работах Н.Д. Елецкого, В.М. Розина, Я.В. Коженко, С.В. Зернова, М.А. Сарсембаева и др.

Форма «сервисного государства» подразумевает под собой «сервисное управление», которое не направлено на пересмотр основ государства, не подменяет его базовые институты. Оно только укрепляет организационно-правовой инструмент исполнительной власти. В рамках «сервисного управления» государство в целях исполнения своих социальных функций осуществляет не только защиту уязвимых категорий граждан (людей с ограниченными возможностями, пенсионеров, социально не обеспеченных слоев граждан и т.д.), но и заботу о трудоспособном населении, создающем общественное благо.

Сервисная идея развития государственной системы основывается на классической экономической схеме: «производитель услуг - потребитель», где устойчивость и легитимность государственных институтов связаны с эффективностью выявления, моделирования и реализации индивидуальных и групповых интересов и потребностей граждан.

В рамках построения сервисной концепции государственного управления необходимо выделить:

1. Сервисный подход рассматривает назначение государства в служении индивиду, и, при ее буквальном толковании, практически любая деятельность государства по взаимодействию с индивидом оказывается государственной услугой.

2. Самым важным сегментом сервисного государства является сфера государственных услуг.

3. В сервисной организации управления доминирующим показателем эффективности выступает «удовлетворенность потребителей».

4. Сервисный подход определяет развитие сетевых форм управленческого взаимодействия, формирование «электронного правительства», коммуникативных технологий контроля и планирования, развитие «онлайн-услуг».

5. Сервисный подход формирует многосторонние связи, позволяющие организовать форму обратной связи между государством и индивидом.

На открытии Международной конференции «Развитие государственного управления в России» 22 марта 2012 года Эльвира Набиуллина, в должности Министра экономического развития Российской Федерации, в своем докладе озвучила: «Главная цель всей нашей общей работы – создать сервисное государство. Для этого мы должны снизить административное давление на бизнес и повысить качество государственных услуг для граждан и бизнеса».

Согласно результатам мониторинга качества предоставления государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти в 2011 г., проведенного Министерством экономического развития РФ, самые массовые услуги сопряжены с общим набором типовых проблем [4]:

– завышение предельного времени ожидания в очередях при подаче документов или получении результата государственной услуги;

– недостаточное качество информирования и консультирования;

– несоблюдение стандарта предоставления государственных услуг в части требований к помещениям.

Недовольство населения работой органов власти, значительный рынок посреднических услуг, низкое качество государственных услуг – главные причины, послужившие катализатором процесса совершенствования предоставления государственных услуг в России в рамках становления сервисного государства.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 г. №1021-р утверждена «Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011–2013 годы», целями которой являются:

- снижение административных барьеров;

- повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг.

Для достижения поставленных целей и задач определен комплекс мероприятий, направленных на реализацию механизмов сервисного государства:

1. Оптимизация предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций.

2. Регламентация и стандартизация предоставления государственных и муниципальных услуг, а также перевод этих услуг в электронный вид.

3. Организация предоставления государственных услуг по принципу «одного окна».

4. Совершенствование контрольно-надзорных и разрешительных функций.

Переходные периоды развития мирового сообщества, отражаемые циклами Кондратьева, сопровождаются неизменными кризисами, являющимися генераторами процессов эволюционного обновления в обществе и экономике, которые в свою очередь обуславливают необходимость введения новых организационных форм и общественных институтов.

Одним из приоритетов Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, становится развитие институтов гражданского общества.

Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее Федеральный закон № 210-ФЗ) закрепляются инновационные для Российской Федерации механизмы взаимодействия органов государственной власти и общества при предоставлении государственных и муниципальных услуг. Законом введены принципиально новые для России

общественные институты предоставления государственных (муниципальных) услуг. Наряду с традиционным обращением в орган власти или местного самоуправления по профилю оказания услуги были образованы:

1) многофункциональные центры организации централизованного предоставления государственных (муниципальных) услуг (далее – МФЦ);

2) единый портал государственных услуг (функций) (далее – ЕПГУ).

Образование новых форм организации процесса оказания государственных (муниципальных) услуг, отражающих многоканальный, сервисный подход развития деятельности государства по взаимодействию с индивидом, необходимо рассматривать в рамках теории институционализма. Обусловлено это тем, что тенденции эволюционного социально-экономического развития общества все более определяются не соображениями текущей экономической и политической выгоды тех или иных общественных групп или индивидов. Они задаются общественными институтами, закрепленными в их сознании и в организационных формах их деятельности устойчивыми традициями и нормами поведения, соответствующими и ментальным особенностям населения [5].

Опыт субъектов Российской Федерации показывает, что внедрение и развитие принципа «одного окна» способствует переходу на качественно новый уровень компьютеризированного и сетевого функционирования органов публичной власти при предоставлении государственных и муниципальных услуг через многофункциональные центры и Единый портал государственных услуг (функций).

Согласно данным от 28 августа 2013 года, размещенным на Портале административной реформы, сегодня функционирует 721 офис МФЦ в 83 субъектах Российской Федерации (рис. 3). Регионами-лидерами по программам развития сети многофункциональных центров предоставления государственных услуг в соответствующем федеральном округе являются: город Москва (56 центров), Ростовская область (67 центров), г. Санкт-Петербург (33 центра), Амурская область (21 центр), Красноярский край, Таймырский и Эвенкийский АО (13 центров) и Кемеровская область (13 центров), Челябинская область (17 центров), Пензенская область (30 центров), Республика Дагестан (9 центров).

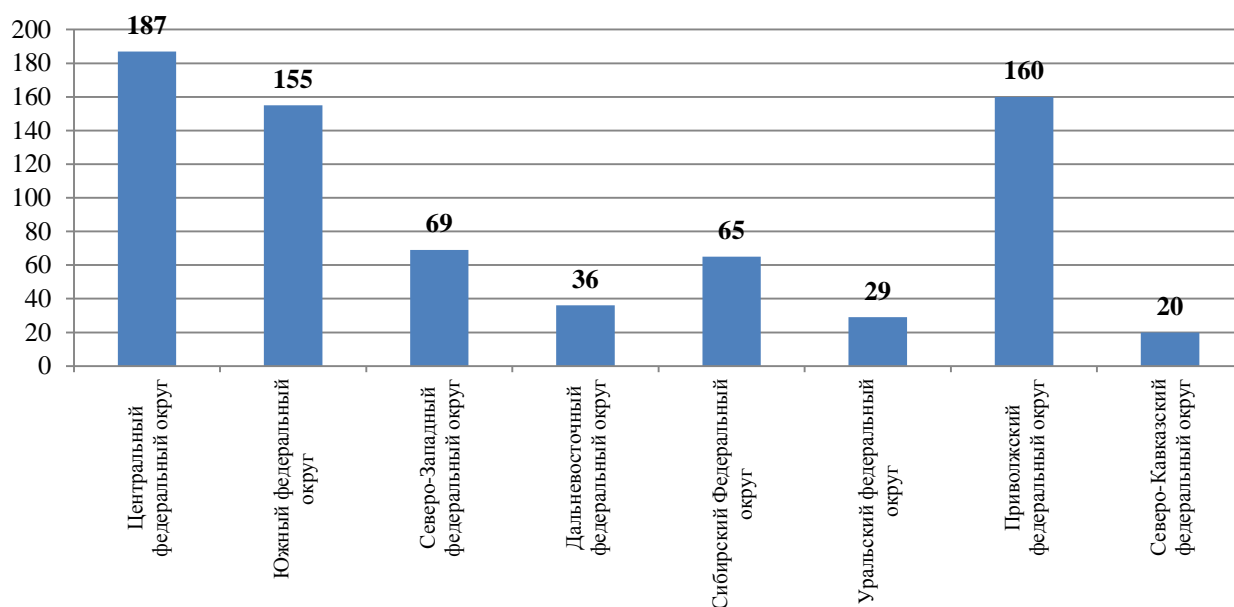


Рис. 3. Количество офисов МФЦ, открытых в федеральных округах России

Согласно исследованию ООН, Россия совершила стремительное восхождение вверх в рейтинге стран мира по уровню развития электронного правительства. «Такой стремительный подъём России в рейтинге стран мира по уровню развития электронного правительства стал возможным как по причинам технологического характера, так и как результат серьезных методологических и нормотворческих инициатив, предпринимаемых Правительством Российской Федерации, Минэкономразвития России, Минкомсвязи России, планомерно реализованных за последние годы, – считает директор Департамента государственного регулирования в экономике Минэкономразвития Алексей Херсонцев. – Оценка принципов формирования индекса

каждой страны в рейтинге ООН показывает, что основной вклад в увеличение индекса России внесли улучшение качества официальных сайтов госорганов, появление реестра государственных и муниципальных услуг, а также портала государственных услуг» [6].

Россия с 2009 года поднялась в рейтинге до 27-го места, улучшив свои позиции на 32 пункта (в прошлом рейтинге она находилась на 59-м месте), опередив Ирландию, Италию, Грецию и Португалию. Существенно отстают от России и страны БРИКС. При этом все они потеряли позиции в рейтинге. Так, Бразилия занимает 59-е место, Китай – 78-е, а Индия – 125-е [6].

Развитие новых институциональных форм организации процесса предоставления государственных услуг, предусмотренных Российской Федерацией по выбору заявителя, определяет необходимость моделирования закономерностей их функционирования. При этом выявляются перспективы их развития, в том числе уровень востребованности. Поскольку проводимые изменения в рамках административной реформы являются «процессом институционального импортирования», необходимо определить уровень приемлемости заимствованных институтов предоставления государственных (муниципальных) услуг для России. А также выявляется способность внедренных институтов к самообновлению, рационализации и совершенствованию.

Хотелось бы верить, что запущенные базисные преобразования государственного управления продемонстрируют эффективность принимаемых мер, а также готовность к инновационному циклу созидательных преобразований на «повышательной ветви» К-цикла 2015–2035 гг. Заложенные в основу преобразования государственного управления принципы доступности, открытости, прозрачности, защищенности должны оказать решающее воздействие на весь ход дальнейшего развития России.

Литература

1. Яковец Ю.В. Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения: избранные труды. – М.: Экономика, 2002. – 450 с.
2. Акаев А.А. Системный мониторинг: глобальное и региональное развитие / ред. Д.А. Халтурина, А.В. Коротаев. – М.: УРСС, 2009. – С. 141–162.
3. Мониторинг в системе оказания государственных и муниципальных услуг как инструмент реализации стратегии повышения качества государственного и муниципального управления: учеб. пособие / С.И. Неделько, А.В. Осташков, С.В. Матюкин [и др.]. – М.: Экономика, 2008. – 480 с.
4. Презентация «Итоги ежегодного мониторинга качества и доступности государственных услуг гражданам, а также исследования степени удовлетворённости граждан качеством деятельности государственной власти и органов местного самоуправления в части предоставления государственных, муниципальных услуг / Минэкономразвития России. – 2011 г. // Интернет-портал административной реформы. – URL: http://ar.gov.ru/gos_uslugi_03_monitoring_kachestva_predostavleniya_gos_uslug/index.html.
5. Тарушкин А.Б. Институциональная экономика: учеб. пособие. – СПб.: Питер, 2004. – 89 с.
6. «Россия совершила стремительное восхождение вверх в рейтинге стран мира по уровню развития электронного правительства 2012 года, согласно исследованию ООН» // Интернет-портал административной реформы. – URL: <http://ar.gov.ru>.

