

SOLBRIDGE
INTERNATIONAL SCHOOL OF BUSINESS

O A E
WOOSONG UNIVERSITY

**COLLECTION OF PAPERS
FROM
INTERNATIONAL YOUNG SCIENTISTS CONFERENCE**

I. "Critical technologies of science and equipment of the XXI century"

II. "Scientific trends of social and economic development"



SOLBRIDGE INTERNATIONAL SCHOOL OF BUSINESS, WOOSONG UNIVERSITY
DAEJEON, SOUTH KOREA, DECEMBER 15-21, 2014

ПРЕИМУЩЕСТВА И НЕДОСТАТКИ ВНЕДРЕНИЯ ИНТЕРАКТИВНЫХ ФОРМ И ТЕХНОЛОГИЙ В ПРАВОВОЕ ПРОСТРАНСТВО РОССИИ

THE ADVANTAGES AND DISADVANTAGES OF THE INTRODUCTION OF INTERACTIVE FORMS AND TECHNOLOGIES IN THE LEGAL SPACE OF RUSSIA

Abstract:

The article talks about the achievements and problems in the field of introduction of electronic technologies in the system of state control of Russia. The author analyzes the consistency of the applied information and communication technologies in the light of the project of e-government, critically evaluates the results of the implementation of electronic technologies, talks about the problem of the formation of interactive bureaucracy in Russia.

Самая идея внедрения в систему государственного управления технологий ИКТ и создание на их основе полноценной системы электронного государства имеет своей целью, во-первых, обеспечить удобство оказания публичных услуг населению, развить демократические институты, оптимизировать коммуникативные каналы между публичной властью и обществом.

Во-вторых, электронное государство — это оптимизация деятельности самого государственного аппарата, сокращение трудозатрат чиновников и обеспечение высвобождения рабочего времени для более качественной работы госслужащих, устранения дублирующих функций госорганов и т.п. К тому же, возрастающие объемы информации, правоприменительных практик, публичных операций, задает потребность в использовании ИКТ и делает не актуальным «ручную» работу. Автоматизация систем публичного



управления сегодня является не просто задачей ради улучшения жизни общества, оно становится объективной потребностью для подсистем госуправления, которые уже не справляются с обработкой данных в традиционных формах. Сегодня государственное управление, это не просто компьютер государственного служащего содержащий некий объем информации по аналогии с бумажной номенклатурой дел. Это гораздо более сложная сетевая система, предполагающая активный информационный обмен между органами госвласти, обмен иными ресурсами, перераспределения рабочих нагрузок по экстерриториальному принципу, обеспечение оперативного движения властных решений, формирования режима обратной связи и организации всех видов государственного контроля, интеграция в систему госконтроля общественного контроля.

Однако, как нами уже отмечалось ранее сами по себе отдельные элементы ИКТ не гарантируют качественного оказания публичных услуг населению, как и не обеспечивают принципиально новых подходов к взаимодействию общества и государства, а соответственно и не позволяет говорить о формировании «электронного государства». Очевидно по этой причине изначальные цели внедрения технологий электронного правительства в систему публичного управления в России не имели и не имеют должного эффекта, на который делалась ставка Правительством РФ [7].

Это подтверждается и 27-м местом в рейтинги стран мира по уровню развития электронного правительства - The United Nations E-Government Survey 2014 [8].

С одной стороны, сегодня мы можем констатировать создание отдельных технических элементов электронного государства, таких как: электронные ресурсы по отдельным органам власти с частичным информированием граждан об их стратегической и текущей деятельности, базовыми средствами обратной связи такими как почта, публикацией режима работы учреждений, его контактных данных, а также более передовыми средствами ИКТ, такими как: электронное обращение, в некоторых случаях онлайн приемной, информацией о некоторых решениях государственных органов в виде публикации правоприменительных актов, организации доступа

к базовым нормативным актам органов государственной власти, электронные площадки по взаимодействию граждан, экспертных групп, организаций гражданского общества и государственной власти. На ряду с официальными сайтами органов государственной власти и местного самоуправления, внедрены в качестве элементов электронного государства целый ряд электронных ресурсов в сети Интернет. Описываемые нами выше блоки электронного государства, реализуемые в развитых странах, в разной степени готовности, все же уже доступны и для граждан России.

Так, для e-services правовой основой которой является Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (в ред. от 21.07.2014) введен в действие специальный информационный ресурс в сети Интернет – сайт государственных услуг. Предназначением ресурса является перевод традиционных форм коммуникации между чиновниками и гражданами в электронный формат и создания таким образом особого буфера безопасности, приводящего бюрократические процедуры к исключительно законным формам реализации должностными лицами своих полномочий в установленных законом сроки и качестве.

Таким ресурсам является сайт (портал) государственных услуг (<https://www.gosuslugi.ru>)

Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций) это Федеральная государственная информационная система, обеспечивающая:

- доступ физических и юридических лиц к сведениям о государственных и муниципальных услугах, государственных функциях по контролю и надзору, об услугах государственных и муниципальных учреждений, об услугах организаций, участвующих в предоставлении государственных и муниципальных услуг, размещенных в федеральной государственной информационной системе, обеспечивающей ведение реестра государственных услуг в электронной форме;

- предоставление в электронной форме государственных и муниципальных

услуг, услуг государственных и муниципальных учреждений и других организаций, в которых размещается государственное задание (заказ) или муниципальное задание (заказ), в соответствии с перечнями, утвержденными Правительством Российской Федерации и вышшими исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации;

- учет обращений граждан, связанных с функционированием Единого портала, в том числе возможность для заявителей оставить отзыв о качестве предоставления государственной или муниципальной услуги в электронной форме.

При этом, для расширения возможностей e-services Постановлением Правительства РФ от 22.12.2012 № 1376 «Об утверждении Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг» были учреждены многофункциональные центры (сокр. - МФЦ) по оказанию государственных услуг. Соответственно МФЦ позволяют обеспечить гражданам не владеящим компьютером или не имеющим доступ к Интернету доступ к электронным ресурсам, компенсировали достаточно низкий уровень информатизации российского общества, значительно снизив эффект «цифрового неравенства». Данные о системе МФЦ предоставляемая во всех городах России была объединены через специализированные информационные порталы (<http://мфц.рф>).

Однако не смотря на повсеместное открытие МФЦ по всем регионам России, их информационное сопровождение в сети Интернет неравномерно качественно представлено, что затрудняет популяризацию электронных услуг в отдаленных регионах страны.

Отправной точкой реформы современной государственной службы, качественно повышающей функциональную эффективность органов государственной власти, стали два концептуальных документа: Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах», Распоряжение Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 632-р «О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года», а также Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 годы (утв. распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р). В тоже время они установили достаточно абстрактные положения, определяя лишь ключевые идеи и направления развития

российской бюрократии. Формирование и развитие концепции государственных услуг и электронного правительства в России интенсивно освещались в средствах массовой информации и носили достаточно помпезный характер. Применения электронных инноваций в сфере государственного управления, и кардинально иной подход во взаимодействиях личности и государственной власти, были призваны устранить многочисленные противоречия и недостатки инертного и во многом малоэффективного государственного аппарата. Потребность в таких преобразованиях действительно назрела и с каждым годом только усиливала свою актуальность, поскольку бюрократизация системы публичного управления постепенно, но неизбежно приводило страну к системному кризису, затрагивающему все публичные сферы, начиная с социально-культурной и заканчивая экономической и политической жизнью общества.

Сегодня, после принятия таких нормативных актов, как: Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», «Об электронной подписи», «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», целого ряда подзаконных актов, среди которых следует выделить Указ Президента РФ «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», «Устаивающихся план и административные регламенты предоставления государственных услуг, а также алгоритмы практического внедрения сервисных форм взаимодействия между государством и личностью в электронном формате, можно говорить о накоплении определенного опыта сервисной реформы и формулировать рекомендации по ее корректировке.

Анализ выявляемых учеными и специалистами анализирующими и реализуемыми модель сервисного государства, можно выделить ряд коллизионных моментов, возникших в ходе внедрения правовой политики регулирования государственных услуг:

Например, идея «одного окна», реализованная в рамках многофункциональных

центров (ФМЦ), деятельность которых регламентирована Постановлением Правительства РФ от 22.12.2012 № 1376 «Об утверждении Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг», в практической реализации

столкнулась с целым рядом противоречий.

Первое на что здесь следует обратить внимание это отношение многофункциональных центров к различным функциям. И тут, как справедливо отмечено, «многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг (далее – МФЦ), согласно Закону № 210-ФЗ, не оказывают государственных и муниципальных услуг – они уполномочены на организацию взаимодействия потребителей (физических и юридических лиц) с органами государственной власти и местного самоуправления при предоставлении государственных и муниципальных услуг этими органами» [1]. Учитывая, что ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ не определяет конкретной организационно-правовой формы, в которых должны существовать МФЦ, возникает коллизия ст. 8 ФЗ, устанавливающей бесплатность оказания государственных и муниципальных услуг, и возможности МФЦ взимать плату за посредническую деятельность. Таким образом, сама публичная услуга является бесплатной, либо тарифицируется согласно расценкам, а услуги предоставляемые МФЦ могут носить и коммерческий характер, регламентированный тарифами самого МФЦ. На практике это означает фактическую платность публичной услуги, удобный доступ к которой собственнико и призвана обеспечить модель «одного окна». В таком статусе МФЦ нет ничего необычного и зарекомендованная практика полна примеров подобных форм коммерческого посредничества. Однако, МФЦ в такой ситуации являются лишь одним из элементов, призванных оптимизировать взаимодействие государства и общества, но никак не является технологией оптимизации деятельности самого аппарата, услуги которого должны быть не менее доступны населению, в том числе посредством интернет доступа ко всей цепочке государственных услуг. Если второе условие не будет соблюдаться, МФЦ сведется к роли узаконенного коррумпированного посредника. Неоднозначность сервисного управления наблюдается и в электронных системах доступа к государственным и муниципальным услугам. К примеру, анализ сайтов органов государственной власти и специализированного сайта www.gosuslugi.ru показывает, что до сих пор не создана

полноценная цепочка получения публичных услуг в удаленном режиме. Здесь по-прежнему, во многих случаях, требуется посещение органов государственной власти, сводя электронный сервис к подаче заявления или иного промежуточного документа. Между тем цель сервисной реформы не только в создании удобства в получении публичных услуг, но и что не менее важно, в разрыве коррупционного взаимодействия бюрократии и общества, что достигается, в том числе, и посредством устранения личного взаимодействия чиновника и гражданина.

Позволяя итоги многолетней реформы формирования сервисного государства, следует констатировать ее достаточно противоречивый характер. С одной стороны, за время реформы формировалась правовая база, проведено внедрение электронных форм оказания госуслуг, создана инфраструктура, обеспечивающая взаимодействие публичной власти и общества. С другой стороны, ключевые цели реформы все еще не достигнуты, правовая регламентация публичного сервиса достаточно противоречива как в строго юридическом, так и концептуальном смысле. Внедрение модели электронного взаимодействия граждан и государственных учреждений осуществляется лишь частично, неразумными остаются проблемы обеспечения безопасности электронных технологий. Крайне низким видится интеграция самих чиновников в инновационную инфраструктуру госуслуг, что, по-прежнему, оставляет открытым вопрос о формировании интерактивной бюрократии. Закрытым для гражданских инициатив остается и система государственных ресурсов госуслуг, например, Великобритания, напротив, общество привлекается к формированию пакета государственных услуг [6, с. 18]. Система общественного контроля и оценок качества оказания электронных государственных и муниципальных услуг также остается неразвитой.

Характерно и то, обстоятельство, что внедрение отдельных элементов ИКТ, в ряде случаев влечет за собой потребность в логическом развораивании сопутствующего комплекса электронных технологий, без которых эффект от

внедрения инноваций становится минимальным и несопоставимым с ресурсными затратами на его создание.

Литература:

1. Практические аспекты и проблемы совершенствования системы оказания государственных и муниципальных услуг // <http://смо.khabarka1.ru/opi/№10/2011/10/03/практические-аспекты-i-problemy-sovershenstvovaniya/>
2. Шекин Д.М. О коммерциализации деятельности российского государства / Публичные услуги правовое регулирование (российский и зарубежный опыт). М., 2007.
3. Батаева Н.С. Публичные услуги и функции государственного управления. М., 2002.

4. Чанов С.Е. Отдельные проблемы правового регулирования предоставления государственных и муниципальных услуг в многофункциональных центрах // <http://lexa.ru/dbusl/News.ru/view-article.php?id=207>

5. Головинский К.И., Тюменцева Е.В., Степанов И.М., Елисеев В.Ф., Сивашева Н.М., Артемченко Е.А., Хафизов Т.Р. Комплексные услуги, обзор опыта реализации принципа «одного окна», многофункциональный центр как организационная форма реализации принципа «одного окна» // <http://gostefotma.ru/docs/obos/Novaya-sozdaNya-mnogofunktsionalnayaNekztsioNalNya-czeNetrov-predostavleNya-gosudarstveNya-i-muNiczipalNya-uslugi.html>
6. Байдаков С. Многофункциональный центр предоставления государственных услуг: модель, назначение и принципы организации. Опыт Центрального административного округа г. Москвы. М., 2013.