

СЕРВИСНОЕ ГОСУДАРСТВО: ПРОБЛЕМА ФОРМИРОВАНИЯ ИНТЕРАКТИВНОЙ БЮРОКРАТИИ^{FF}

Service state: the problem of formation of interactive bureaucracy

Кравченко Артур Георгиевич
Arthur G. Kravchenko

Кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой частного права Института права Владивостокского государственного университета экономики и сервиса,
E-mail: kravchenko_artur@mail.ru.ru. Тел.: +7 918 5139175
ул. Гоголя, 41, г. Владивосток, Приморский край, 690014, Россия

Статья посвящена проблеме формирования интерактивной бюрократии в контексте внедрения сервисных технологий в условиях социально-правовой и политической действительности современной России. Автор исследует последствия информатизации документооборота государственной системы управления правовыми средствами, анализируются противоречия процесса становления российской интерактивной бюрократии, формулируются рекомендации по корректированию правового регулирования реформы «сервисного государства».

The article is devoted to the problem of forming an interactive bureaucracy in the context of the introduction of technology service in terms of socio-legal and political reality of modern Russia. The author explores the consequences of information systems management workflow state legal means, analyzes the contradictions of the process of becoming an interactive Russian bureaucracy, makes recommendations for correcting the legal regulation reform "the service of the state."

Ключевые слова: интерактивная бюрократия, государственные услуги, эффективный контракт, электронное правительство, инновации публичного управления, сервисное государство, аутсорсинг.

Активное внедрение в систему государственного управления и взаимодействия граждан и органов государственной власти сервисной концепции, сопровождается одновременными процессами интернетизации государственных услуг и электронизации официального документооборота. Потребность в таких инновационных подходах к организации государственного менеджмента вызвана во-первых, объективной невозможностью реализации концепции сервисного государства посредством традиционных технологий управления которые характеризуются высокими временными и экономическими издержками, а также коррупционными рисками. К тому же, приспособленная к стандартным формам властного взаимодействия российская бюрократия проявляет устойчивую тенденцию к имитации эффективной властно-публичной деятельности. Таким образом фактическая не эффективность государственного аппарата, публичные практики сокрытия реальных показателей государственного

^{FF} Статья подготовлена при финансовой поддержке гранта РГНФ № 11-33-00313a2 «Формы и методы сервисного управления в постсоветской России: проблемы повышения качества оказания государственных услуг».

управления бюрократическим сообществом, побуждает прогрессивный публичный менеджмент прибегать к определенным технологиям которые по своей форме и содержанию блокируют негативные качества бюрократии. Так, внедрение электронного документооборота было призвано «разогнать» традиционно инертный бюрократический механизм значительно сократив временные рамки выполнения государственных функций, разорвать коррупционную связь чиновника и граждан. Однако подобная реформа предполагала наличие особой модели бюрократии, способной адаптироваться к электронной среде, готовой в полной мере использовать электронные средства для оптимизации своей административной деятельности в системе оказания государственных услуг. В этом контексте сервисной реформы сам бюрократический страт как начальная точка отчета был весьма неоднороден по качественному составу. Условно бюрократическое сообщество можно разделить на несколько групп. Так, выделяются чиновники обладающие качествами имитации эффективности, успешно эксплуатирующие теневые формы взаимодействия и коррупционные связи – «бюрократический-предприниматель». По сути это государственные служащие работающие на собственный частный интерес или интерес частных корпораций, в том числе криминальных сообществ. Ко второй группе можно отнести должностных лиц осуществляющих преимущественную деятельность по реализации корпоративного интереса отдельного ведомства – «бюрократ-карьерист». Государственные интересы здесь также опосредованы и реализуются постольку поскольку совпадают с ведомственными потребностями. Наконец третья категория бюрократии относится рациональной веберовской модели или служилому сословию о котором в своих работах упоминал Тихомиров. В структуре государственного аппарата каждый вид бюрократии отвечает определенным параметрам. Так, должностные лица реализующие собственные интересы обладают способностями к служебной мимикрии, выделяются выдающимися способностями в имитации эффективности, рыночным складом ума. Должностные лица нацеленные на внутриведомственные интересы ставят своей целью личную карьеру любыми средствами, включая нанесения ущерба государственной безопасности. Очевиден и тот факт, что два вышеназванных типа бюрократии вынуждены эксплуатировать, а значит и привлекать и держать в непосредственном подчинении эффективного «рационального» чиновника, без которого значительная масса административной работы будет провалена. Таким образом вопрос эффективности государственного аппарата, а значит и обеспечение качество госуслуг сводится прежде всего к пропорции рациональной/иррациональной бюрократии, а целью текущей реформы системы государственного управления становится создание среды стимулирующей рост эффективной части государственных служащих и сокращение эксплуатирующего состава чиновников. Одним из таких элементов инновационной среды считать и систему оплаты труда госслужащих. Еще в 2012 году В.В. Путин выдвинул тезис о том, что повышение оплаты труда «должно быть увязано с качеством работы конкретных специалистов и качеством предоставляемых государственных и муниципальных услуг»¹. Однако в этом направлении до сих пор просматривается проблема. С одной стороны все понимают смысловое значения вошедшего в законодательство термина «эффективность». С другой, формально-юридической стороны вопрос законодательно абсолютно не проработан, поскольку нормативные акты использующие данную терминологию грешат абстрактностью правовых предписаний и их декларативность. К примеру Федеральный закон Российской Федерации «О государственной гражданской службе Российской Федерации» содержит неоднократное упоминание в различных статьях об эффективности

1 Эффективный бюджетник. Президент России потребовал к концу года привязать зарплату специалистов к качеству их работы // <http://vz.ru/economy/2012/7/11/588045.html>

органов государственной власти и государственных служащих². Подобные правовые предписания конечно могут и должны присутствовать в законодательной базе как определяющие принципы работы российской бюрократии. В тоже время отсутствие конкретных критериев эффективности, увязанных с ними средств оценивания результативной деятельности должностных лиц обеспечивающих достоверность сводят на нет идею эффективных контрактов.

В связи со значительной технической сложностью создания действенных критериев эффективности ряд представителей профессионального сообщества полагает необходимым сокращения государственных услуг и передачи их частному сектору экономики. Специалисты более умеренных взглядов предлагают концепт «аутсорсинга» – частичной передачи цепочки административных процессов частным компаниям. Характерно, что за указанную передачу отдельных частей административного процесса вызываются многие эксперты поскольку «в цепочке предоставления государственных услуг (в соответствии с Законом № 210-ФЗ³) прерогативой исключительно органа власти, госслужащего, является только принятие решения о результате оказания данной услуги (выдать паспорт или нет, выдать лицензию или нет, зарегистрировать права собственности или нет). Все остальное – это среда, которая может функционировать без госслужащих и без органа власти»³. В этой модели оказания государственных услуг существенное преимущество в том, что фактически устраняется почва для вымогательства чиновником коррупционной сделки с потребителя госуслуги, поскольку первый наделен лишь правом принимать решения, которое в случаи необоснованного отказа будет зачитываться в отрицательный рейтинг должностного лица. При этом пакет промежуточных документов профессионально готовит частная организация изолируя от недобросовестного поведения бюрократии конечного потребителя. Однако применимость аутсорсинга все же вызывает некоторые опасения, в том числе ухудшения доступности за счет платных этапов публичных услуг или ненадлежащий объем полномочий переданный частному исполнителю госуслуги может способствовать росту коррупционных преступлений, а не оптимизации административного процесса оказания публичных услуг. Возможно выходом из данного противоречия было бы создания конкурентной среды между государственными учреждениями и частными организациями наделенными правом осуществлять части одного и того же административного процесса. При этом частные организации следовало бы наделить правом извлечения коммерческой прибыли из оказания данных услуг, а эффективность государственных служащих определить в сравнении с частным сектором, а не показателями бюрократической статистической отчетности.

Насколько же сегодня государственный аппарат готов к инновационным формам работы в сфере внутриведомственного, межведомственного взаимодействия, а также в сфере работы с гражданами при условии конкурентной среды.

Примером степени такой готовности является процесс оказания государственных услуг через интернет ресурсы. Так, анализ ситуации наглядно показывает, что подача электронного заявления гражданина даже не снимает проблемы очередей, так как в пунктах приема граждан для сдачи документов на физических носителях, получения консультаций и т.п. из назначенных к определенному времени посетителей опять

2 Федеральный закон Российской Федерации «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 22.10.2013) // СПС «Консультант плюс».

3 Елисеенко В. Госфункции на аутсорсинге //Казенные учреждения: учет, отчетность, налогообложение. 2012. № 6.

образуется очередь. Налицо отсутствие рационального планирования трудового времени в самих структурных подразделениях органов государственной власти. Очевидно, что и здесь необходимо специальное правовое регулирование определяющее порядок приема граждан, время выделяемое под конкретный вид государственной услуги. Не меньший вопрос вызывает и проблема сохраняющихся «лишних» документов. К примеру еще в августе 2013 года Правительство РФ предлагало исключить из перечня обязательных документов для получения государственных услуг «регистрацию» граждан по месту жительства и пребывания⁴. Между тем на данный момент гражданам прибывающие не по основному месту жительства воспользовавшиеся госуслугой по получения загранпаспорта срок получения госуслуги может быть растянут до 4 месяцев согласно ст. 10 Федерального закона «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ»⁵. Необходимость запроса органа государственной власти по месту пребывания гражданина с органом государственной власти по месту жительства гражданина связана с фактическим сохранением института прописки советского образца. Привязка к основному месту жительства гражданина обуславливает потребность в запросах органа власти оказывающего публичную услугу, органам государственной власти и местного самоуправления по месту постоянной регистрации гражданина. Характерно и то, что значительное увеличение сроков оказания публичной услуги связанной с местом жительства граждан, указывает на фактическое развитие электронного документооборота внутри ведомств, которые по-прежнему остается крайне низким поскольку во многих информационных моментах остаются скованными локальностью юридически значимой информации. Не лучшая ситуация складывается и в межведомственном электронном документообороте, иначе не требовался бы сбор пакета документов для получения госуслуги. В этом смысле универсальная электронная карта вводящаяся сегодня в оборот Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» снимая вопрос формирования пакета документов у самих граждан, не решает проблемы электронного взаимодействия самих органов государственной власти⁶.

Обобщая сказанное, следует сделать ряд выводов:

Во-первых, на сегодняшний день фактический уровень освоения российской бюрократией инновационных форм властных коммуникаций остается на крайне низком уровне. Электронные формы документооборота преимущественно используются как аналоги бумажных носителей и не создают принципиального различия в скорости и качестве оказания публичных услуг. Качественный показатель эффективности персонала также не позволяет проводить успешную реформу сервисного государства.

Во-вторых, под интерактивной бюрократией следует понимать не только и не столько электронную форму коммуникации госаппарата и общества, сколько модель рациональной, эффективной бюрократии отвечающей таким параметрам как оперативность реагирования на обращение граждан; способность государственных органов удовлетворить законные интересы граждан качественно и в разумные сроки; наличие системы обратной связи гарантирующей публичность социальных оценок

4 Миронов В. Живи, где хочешь. Для получения госуслуг прописка не понадобится // <http://www.rg.ru/2013/08/28/gosuslugi.html>

5 Федеральный закон «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ» от 15.08.1996 № 114-ФЗ (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2014) // «Консультант плюс».

6 Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ (ред. от 23.07.2013) "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" // СПС «Консультант плюс».

качества оказания государственных услуг; персональной ответственности как публичных менеджеров за неспособность воссоздать эффективную систему оказания государственных услуг на своих уровнях, так и личную ответственность исполняющего персонала за несоблюдения сроков госуслуги, не решение вопросов по существу, неуважительное обращение с гражданами и т.п.

В-третьих, следует предположить, что стимулом к формированию интерактивной бюрократии может стать и система эффективных трудовых контрактов в совокупности с воспроизводством конкурентной среды внутри самих государственных ведомств. При этом «аутсорсинг» т.е. передача части административных операций в цепочке оказания государственных услуг частным компаниям наравне с государственными учреждениями может служить ключевым элементом создания внешней конкурентной среды.

В-четвертых, внедрение в систему оказания государственных услуг концепта «эффективный контракт» может обеспечить значительное повышение качества оказания государственных услуг только при условии юридического закрепления четких критериев эффективности государственных служащих. Такие критерии должны отвечать параметрам скорости оказания публичной услуги и удовлетворенности ее качеством потребителем.

В-пятых, оказания государственных услуг должно основываться на экстерриториальном принципе и не зависеть от места жительства граждан. При этом единая система документооборота в системе органов государственной власти по территориям является сегодня уже не теоретическим вопросом, а объективной необходимостью которую диктует такие права человека и гражданина, как свобода перемещения и равенства всех перед законом. Без единой системы документооборота формирования электронного правительства и интерактивной бюрократии остается скорее уровнем проекта, чем действующей модели государственной организации власти.

Библиография

1. Федеральный закон Российской Федерации «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 22.10.2013) // СПС «Консультант плюс».
2. Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СПС «Консультант плюс».
3. Федеральный закон «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ» от 15.08.1996 № 114-ФЗ (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2014) // «Консультант плюс».
4. Елисеенко В. Госфункции на аутсорсинге //Казенные учреждения: учет, отчетность, налогообложение. 2012. № 6.
5. Миронов В. Живи, где хочешь. Для получения госуслуг прописка не понадобится // <http://www.rg.ru/2013/08/28/gosuslugi.html>
6. Эффективный бюджетник. Президент России потребовал к концу года привязать зарплату специалистов к качеству их работы // <http://vz.ru/economy/2012/7/11/588045.html>