



4845379

На правах рукописи

Шевченко Виктор Михайлович

**ПОЛИТИЧЕСКОЕ РУКОВОДСТВО РАЗВИТИЕМ
СФЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ
НА УРОВНЕ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 23.00.02 – политические институты,
процессы и технологии (политические науки)

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук



12 МАЙ 2011

Ростов-на-Дону – 2011

Работа выполнена на кафедре политологии и этнополитики
Северо-Кавказской академии государственной службы

- Научный руководитель:** Заслуженный деятель науки
Российской Федерации,
доктор политических наук, профессор
Понеделков Александр Васильевич
- Официальные оппоненты:** доктор политических наук, профессор
Бакушев Валерий Владимирович
доктор философских наук, профессор
Добаев Игорь Прокопьевич
- Ведущая организация:** Московский государственный
университет имени М.В. Ломоносова

Защита состоится «28» апреля 2011 г. в 10.00 часов на заседании диссертационного совета Д 502.008.02 по политическим наукам при Северо-Кавказской академии государственной службы по адресу: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, ауд. № 514.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Северо-Кавказской академии государственной службы.

Автореферат разослан «28» марта 2011 г.

Отзывы на автореферат, заверенные печатью, просим присылать по адресу: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, к. 303.

Ученый секретарь
диссертационного совета



О.А. Артюхин

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. В настоящее время в мире происходит постепенная эволюция систем государственного управления, связанная с глобализацией современного общества, при котором критерии эффективности зачастую являются определяющими не только внутри государства, но и четко обозначают его место и роль в мировом сообществе.

Предъявляемые сегодня требования к социально ответственному государству подталкивают к необходимости переосмысления формы функционирования системы государственных услуг, как ключевой задачи по улучшению качества жизни людей и оптимизации деятельности государственных органов.

Выступая в 2010 г. с Посланием Федеральному Собранию Российской Федерации, Президент Российской Федерации Д.А. Медведев сказал: Нам необходимы новые стандарты в деятельности органов госуправления и оказании публичных услуг... Надо добиться прозрачности, четкости и простоты в каждодневных отношениях государства и гражданина. Подчеркиваю: каждодневных. Понимание того, что чиновники служат народу, а не «вершат его судьбы» – основа демократического устройства¹.

Как замечал еще Макс Вебер, государственные служащие должны действовать в интересах всего общества. От слаженности их работы напрямую зависит рост благосостояния граждан, развитие предпринимательской активности, степень социальной напряженности в обществе. Именно политическая компонента превалирует в общественном сознании при формировании оценки качества предоставляемых властью сервисов, поэтому государство как политический институт несет ответственность за претворение в жизнь комплекса мер, способствующих устойчивому развитию сферы государственных услуг посредством максимального использования потенциала государственных служащих.

Если государственное управление стремится добиться успеха, то оно должно обеспечить гражданам комфортные условия жизнедеятельности в соответствии с обещаниями, сделавшими это управление легитимным. На практике же, по рейтингу Всемирного банка

¹ Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета – Федеральный выпуск, 2010 №5350 (271) от 1 декабря.

«Doing Business» наша страна находится пока на 123-м месте по уровню легкости ведения бизнеса. А в списке стран с так называемым экстремальным риском для ведения бизнеса, как сообщает консалтинговая компания Marplescoft¹, Россия поднялась с 15-й строчки рейтинга на 10-е место. В топ-10 неблагоприятных для предпринимателей стран Россия вошла впервые.

Очевидно, что чрезмерно централизованные структуры государственного управления оказываются не в состоянии эффективно реагировать на стремительные изменения окружающего мира, отсюда возрастают потребности в большей гибкости и мобильности системы политико-административного управления.

Вопросы эффективности государственной власти никогда не теряли своей актуальности. В настоящее время в России активно разрабатывается теоретическая база реформирования и развития института государственной службы, наблюдаются процессы трансформации роли государства в жизни общества² с ориентацией на оказание услуг. В свое время известный американский социолог Даниэль Белл назвал эти трансформации постиндустриальными, а возникающую на их основе систему – «обществом услуг»³.

Современные тенденции требуют широкого использования информационно-коммуникационных технологий, способствующих большей прозрачности в деятельности властных структур отвечающих за предоставление услуг, а также активизации участия самого населения в оценке качества предоставляемых им сервисов.

Основная часть проблем, связанных с оказанием государственных услуг, проявляется на региональном уровне, поскольку этот уровень власти гораздо ближе к населению, нежели федеральный. В этой связи не достаточно усилий только лишь разработчиков нормативных актов, регламентирующих механизмы функционирования системы государственных услуг. В качестве нормативной основы совершенствования государственной политики в вопросах

¹ Всего в рейтинге стран, неблагоприятных для бизнеса, оценивалось 196 государств по 41 критерию. В числе ключевых показателей, по которым проводилась оценка: стабильность политического режима, уровень терроризма, верховенство закона, бедность, соблюдение прав человека и уровень инфраструктуры. См.: <http://www.rbcdaily.ru/2011/01/13/focus/562949979537166>.

² См.: Гаман-Голутвина О.В. Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт // Полис. 2007. № 4. С. 24–45.

³ Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. – М., Академия, 1999.

предоставления населению и юридическим лицам государственных услуг следует назвать Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹.

Немалый груз ответственности лежит на чиновниках, непосредственно взаимодействующих с гражданами. Непрофессиональная деятельность любого управленческого звена во властной вертикале может привести к дисфункциям в данной системе и как следствие к дискредитации самой идеи предоставления услуг населению со стороны государства, а значит и к росту социальной напряженности.

Поэтому рассматривая эффективность предоставления услуг, можно оценить как качество управления в регионе, так и соответствие региональных процессов общефедеральным трендам. Все вышеуказанное обусловило актуальность темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы. Вопросы функционирования системы государственных услуг носят междисциплинарный характер. Они базируются на применении принципов политической науки, теории государственного управления и ряда других научных дисциплин. Базовыми в развитии теорий государственной бюрократии принято считать работы М. Вебера². Нетрадиционный взгляд на мировые тенденции предложили отечественные ученые А. Коряковцев и С. Вискунов, которые отказались от привычного определения бюрократии как рационально организованной системы управления, противопоставляя эзотерический технократизм прагматизму либерального гражданского общества³.

Проблемы развития информационного взаимодействия в политическом процессе нашли отражение в работах таких зарубежных авторов, как Г. Лассуэлл, С. Липпман, Г. Маклюэн, Р. Парк и др.

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Российская газета – Центральный выпуск, 2010, №5247 (168) от 30 июля.

² Weber M. Bureaucracy // Essays in Sociology, Weber M. (trans. H. Gerth and C. Wright Mills). – London: Routledge & Kegan Paul, 1948 [1922], pp. 196-216.

³ Коряковцев А., Вискунов С. Бюрократия и религия в эпоху глобализации // Свободная мысль. 2010. № 2.

В общетеоретическом плане важными источниками являются работы А. Файоля, Г. Эмерсона, Ф. Тейлора, Т. Парсонса, М. Мескона, П. Друкера¹, а также исследования, проведенные специалистами Всемирного банка Н. Мэннингом и Н. Парисоном².

В зарубежной политологии в рамках концепта «нового публичного менеджмента» в последние десятилетия в научный оборот были введены понятия «клиентоориентированное государство» и «государственная и муниципальная услуга», когда деятельность бюрократии основывается на принципах направленности публичной деятельности на получателя услуг и нацеленности на результат. По сути, в основе «нового публичного менеджмента» лежит идея о том, что граждане являются клиентами (принципалами), а государство – их слугой (агентом), обеспечивающим качество услуг как общественной ценности.

Концепция ценности государственных услуг выделяет два типа ценностей: ценность для потребления и ценность для обмена. Применительно к государственным услугам, речь может идти о ценности для потребления. Ценность возникает как потребность клиента и способность услуги удовлетворить эту потребность³. Оказание государственных услуг косвенным образом отражает качество государственного управления, что было доказано в ряде политологических исследований⁴.

В последние годы увеличилось количество работ, исследующих вопросы предоставления услуг в электронной форме в рамках так называемого «электронного государства» и «информационного общества». Среди них можно выделить труды таких зарубежных авторов, как М. Кастельс, Э. Гидденс, Ю. Хабермас, Ф. Фукуяма, Э. Тоффлер, Д. Белл и др., а также российских ученых В.Л. Ино-

¹ Файоль А., Эмерсон Г., Тейлор Ф., Форд Г. Управление – это искусство. – М.: Юнити, 2002. – 351 с.; Парсонс Т. О социальных системах. – М., 2002; Мескон М., Хедоурн Ф. Основы менеджмента / пер. с англ. – М.: Дело, 1993; Друкер П.Ф. Задачи менеджмента в XXI веке – М.: Вильямс, 2002. – 270 с.

² Мэннинг Н. Реформа государственного управления: международный опыт. – М.: Изд-во «Весь мир», 2003. – 495 с.

³ Степанов А.В. Качество обслуживания при оказании административных услуг // Вестник университета (ГУУ), 2008, № 1.

⁴ Лексин В.Н., Лексин И.В., Чучелина Н.Н. Качество государственного и муниципального управления и административная реформа. – М.: «Европроект», 2006.

земцева, О.Ф. Шаброва, И.С. Мелюхина, Л.А. Сафоновой, С.Э. Зуева¹, А. В. Данилина².

В числе авторов, заложивших основы научного понимания «электронного правительства», Т. Беккер, К. Беллами, Д. Гарсон, Д. Норрис³.

Для совершенствования управления обществом и эффективного оказания госуслуг большое значение имеет разработка теории сетей. В России можно отметить публикации Л.В. Сморгунова на эту тему. В плане рассмотрения конкретных технологий особенно полезными оказались работы В.И. Василенко, В.И. Дрожжинова, И.Н. Панарина, А.В. Шаронова⁴. Теоретические подходы в отношении восприятия населением данной управленческой технологии, а также систему оценки качества услуг предоставляемых в электронной форме предложил С.В. Бондаренко⁵.

¹ Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура. – М.: ГУ ВШЭ, 2000. С. 85–129; Гидденс Э. Ускользающий мир. Как глобализация меняет нашу жизнь / пер. с англ. – М.: Весь мир, 2004; Хабермас Ю. Политические работы. – М.: Праксис, 2005. – 368 с.; Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек / пер. с англ. М.Б. Левина. – М.: АСТ Москва: Хранитель, 2007. – 588 с.; Тоффлер Э. Третья волна / Пер. с англ. – М.: АСТ Москва: Хранитель, 2004. – 781 с.; Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования. / пер. с англ. В.Л. Иноземцева. – М.: Academia, 1999. – 956 с.; Иноземцев В.Л. Современное постиндустриальное общество: природа, противоречия, перспективы. – М.: Логос, 2000 – 304 с.; Шабров О.Ф. Компьютеризация // Социологическая энциклопедия: В 2 т. Т.1 / Руководитель научного проекта Г.Ю.Семигин; Главный редактор В.Н.Иванов. – М.: Мысль, 2003. С. 462–464; Мелюхин И.С. Информационное общество: истоки, проблемы, тенденции развития. – М.: Изд-во МГУ им. М.В.Ломоносова, 1999. – 208 с.; Сафонова Л.А., Смоловик Г.Н. Интеграция России в мировое информационное пространство: (Проблемы и перспективы). – Новосибирск: Изд-во. Сибирского гос. ун-та, 2005. – 139 с.; Зуев С.Э. Измерения информационного пространства (политики, технологии, возможности) // Музей будущего: информационный менеджмент / сост. А.В. Лебедев. – М.: Прогресс-Традиция, 2001. С.230–250.

² Данилин А.В. Электронные государственные услуги и административные регламенты. От политической задачи к архитектуре «электронного правительства». – М.: Инфра-М, 2004. 336 с.

³ Becker T., Slaton C. The Future of Teledemocracy. – Westport, Conn. 2000; Bellamy C., Taylor J. Governing in the Information Age, Open University Press, 1998; Garson D. Public Information Technology and EGovernance: Managing the Virtual State. North Carolina State University, 2006; Norris D. Government Research: Policy and Management. – New York: IGI Publishing, 2007.

⁴ Сравнительное государственное управление: теория, реформы, эффективность / под ред. Л.В. Сморгунова. – СПб.: Изд-во СПб. ун-та, 2000. – 228 с.; Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление. – М., 2005; Дрожжинов В. Электронное правительство информационного общества // PC Week. 2000, №15; Панарин И.Н. Технология информационной войны. – М., 2003. – 320 с.; Шаронов А.В. Основные направления применения ИКТ в деятельности органов государственной власти // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. – 2004. – №12.

⁵ Бондаренко С.В. Система оценки качества предоставления услуг «электронного правительства» / Отчет по НИР. – Ростов-на-Дону: ЦПИИС, 2010.

Большая работа была проделана в исследовании вопросов аутсорсинга предоставления государственных и муниципальных услуг¹, в изучении роли профессионализма госслужащих² и вопросах доверия предоставления госуслуг³.

Анализу проблем использования Интернет-технологий в области государственного управления, проблемам электронного правительства посвящены работы зарубежных ученых К. Слэйтона, Дж. Снидера, Р. Дэвиса⁴. Среди отечественных исследователей следует отметить работы А.И. Соловьева, А.Н. Юртаева, И.Р. Агамирзяна⁵, А.В. Кузнецова⁶.

Существенное значение при проведении исследования имели научные труды, посвященные процессам реформирования государственного управления России и изучению роли государства в современных условиях таких отечественных исследователей, как

¹ Павлов А.Ю. Возможности аутсорсинга для развития информационных технологий // Россия в современном мире. Сборник научных статей. Т. 4. – М.: ИНИОН РАН, 2005; Павлов А.Ю. Аутсорсинг ИТ в России: тенденции развития, преимущества и недостатки // Стратегия и факторы инновационного управления социально-экономическими системами. Сборник статей. – М. Изд-во РАГС, 2005.

² Габричидзе Б.Н., Коланд В.М. Принцип профессионализма в государственной службе // Государство и право. 1995. №12. С.19-26.

³ Бондаренко Л.В. Доверие как политическая категория электронных услуг местного самоуправления /Местное самоуправление в России и Германии: история и современность (на примере Юга России). Сборник материалов круглого стола молодых ученых и исследователей в рамках международной научно-практической конференции. г. Ростов-на-Дону, 2 апреля 2010 года. – Ростов-на-Дону: Издательство СКАГС, 2010. С. 121-123.

⁴ Slaton C.D. Televote: expanding citizen participation in the quantum age. – N.Y.: Praeger. 1992; Snider J.H. Democracy On-Line. Tomorrow's Electronic Electorate // The Futurist, 1994. September/October. PP. 15-19; Davis R. The Web of Politics: The Internet's Impact on the American Political System. N.Y.: Oxford University Press, 1999.

⁵ Соловьев А.И. Политические коммуникации. – М.: Аспект Пресс, 2004; Агамирзян И.Р. Мировой опыт реализации концепции электронного правительства // Технологии информационного общества - Интернет и современное общество: труды V Всероссийской объединенной конференции. СПб. 2002.; Юртаев А.Н. Инновационные технологии в государственном управлении. – Казань: Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина, 2009. – 186 с.; Юртаев А.Н. Электронное правительство: концептуальные подходы к построению. – Казань: Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина, 2006. – 184 с.

⁶ Кузнецов А.В. Опыт внедрения электронного правительства в ряде стран Азии// Политические проблемы современного общества: Сборник научных статей кафедры политических наук Саратовского государственного университета. – Саратов, 2009. Вып. 12. С. 46-51; Кузнецов А.В. Электронное правительство и электронное управление: концептуальное развитие // Политические проблемы современного общества: сб. науч. статей кафедры политических наук Саратовского гос. ун-та им. Н.Г. Чернышевского. – Саратов, 2008. Вып. 9. С. 101-105.

Г.В. Атаманчук, В.В. Лобанов, С.Н. Сериков, А.В. Оболонский¹. Вместе с тем, несмотря на многочисленность упомянутых исследовательских проектов, в политической науке остается малоисследованной лакуна, связанная с проблематикой политического руководства развитием сферы государственных услуг на уровне субъекта Российской Федерации, заполнению которой и служит настоящее диссертационное исследование.

Объектом диссертационного исследования является сфера предоставления государственных услуг.

Предмет исследования – политическое руководство развитием системы государственных услуг на уровне субъекта Российской Федерации.

Цель диссертационного исследования заключается в том, чтобы на основе анализа практик политического руководства развитием системы государственных услуг выявить системные дисфункции предоставления данных услуг на уровне субъектов Российской Федерации для осмысления возможных путей их последовательного устранения.

Реализация поставленной цели вызвала необходимость решения следующих **задач**:

- выявить причины возрастания эмпирическо-конструктивистских элементов в практике государственного управления и функционирования механизмов оказания госуслуг;
- определить тренды функционирования региональной бюрократии в отношении развития системы оказания государственных услуг;
- установить основную политическую функцию представителей государственной власти, которую необходимо реализовать в процессе реформирования существующей системы государственных услуг;

¹ Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. – М.: РАГС, 2002. – 312 с.; Лобанов В.В. Государственное управление и общественная политика. – СПб.: Питер, 2004. – 448 с.; Сериков С.Н. Организационные преобразования – путь эффективного реформирования государственных организаций // Совершенствование государственного управления на основе его реорганизации и информатизации. Мировой опыт/под ред. В.И. Дрожжинова. – М.: Экотрендз, 2002. С. 148-172.; Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века. Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. – М.: Дело, 2002.

- рассмотреть возможность включения саморегулируемых организаций в действующую систему предоставления государственных услуг;

- сформулировать основную детерминанту оптимальной модели предоставления государственных услуг;

- охарактеризовать позицию региональных элит на начальном этапе развития технологий оказания государственных услуг в электронной форме;

- проявить существование взаимосвязи между модернизацией в сфере оказания государством услуг и уровнем политической культуры чиновников.

Теоретическую и методологическую основу исследования составили работы в области теории и методологии оказания услуг государственными структурами. Использовались теоретические конструкты «нового государственного управления»¹ и реформирования государственного управления на межпарадигмальной основе², отдельные положения общей теории государственного и муниципального управления, теории общественного выбора, а также теории принятия государственных решений³. В процессе исследования использовались системный, сравнительный, функциональный анализ, общенаучные и статистические методы, экспертные оценки и др.

Эмпирическую базу для авторских оценок и обобщений составляют нормативные правовые акты, связанные с внедрением технологий «электронного правительства». Для изучения особен-

¹ Осборн Д., Пластик П. Управление без бюрократов: пять стратегий обновления государства. – М., 2001; Сморгунув Л.В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «governance» // Полис. 2003. № 4; Саханова А.Н. Новая парадигма государственного управления «Good Governance»: пример Японии как перспектива для стран СНГ // Менеджмент в России и за рубежом. 2004. № 1; Клименко А.В. Механизмы нового государственного управления и модернизированной бюрократии в концепции административной реформы // ЧиновникЪ. 2005. № 5 (39).

² Кэттл Ф.Д. Реорганизация государственного управления. Анализ деятельности федерального правительства / Классики теории государственного управления: американская школа. – М.: Изд-во МГУ, 2003. С. 723–745.

³ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. – М.: Омега-Л, 2009. – 584 с.; Шабров О.Ф. Политическое управление: проблема стабильности и развития. – М.: Интеллект, 1997 – 200 с.; Пушкарева Г.В. Политический менеджмент. – М.: Дело, 2002. – 400с.; Дегтярев А.А. Принятие политических решений. – М.: Издат. дом «Университет», 2004 – 414 с.; Сморгунув Л.В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к понятию «governance» // Полис. 2003. № 4. С. 50–58.

ностей предоставления государственных услуг и связанных с этими процессами политических практик анализировались примеры функционирования российской исполнительной ветви власти, а также опыт зарубежных стран.

Кроме того в диссертационной работе использованы результаты собственных исследований автора, результаты вторичного анализа социологических исследований ВЦИОМ, ФОМ и других исследовательских организаций. При осуществлении диссертационного исследования использовались материалы научных исследований, получившие отражение в монографиях и статьях. Применены факты, содержащиеся в работах российских и зарубежных исследователей в области «нового публичного менеджмента», аналитические обзоры применения передовых управленческих технологий в области предоставления публичных услуг.

Научная новизна диссертации в содержательном плане состоит в следующем:

- установлено, что возрастание эмпирическо-конструктивистских элементов в практике государственного управления и функционирования механизмов оказания госуслуг связано с тем, что ныне фундаментальные исследования и связанное с ними видение политической системы все больше входят в противоречие с практиками бюрократии;

- установлены тренды функционирования региональной бюрократии в отношении развития системы оказания государственных услуг, заключающиеся в отсутствии инициативы и неспособности осуществить реформирование данной системы без политической воли высших руководителей;

- доказано, что основная политическая функция представителей государственной власти, которую необходимо реализовать в процессе реформирования существующей системы государственных услуг, состоит в обеспечении прозрачности данных процессов за счет создания петель обратной связи;

- определено, что без четкого представления общих принципов контроля со стороны государства за деятельностью саморегулируемых организаций, успешное внедрение указанного института в различные сферы общественного устройства представляется затруднительным, так как может привести к бюрократизации органов

саморегулирования и как следствие – к дискредитации самой идеи саморегулирования;

- доказано, что в рамках оптимальной модели государственных услуг одной из важнейших детерминант должно стать повышение доверия населения к власти, в рамках которого стали бы востребованы модернизационные идеи самих граждан;

- установлено, что часть региональной бюрократия не видит целесообразности в каком-либо научном обосновании предоставления государственных услуг в электронной форме и осуществления соответствующей социализации населения;

- доказано, что модернизация в сфере оказания государством услуг невозможна без изменений в политической и информационной культуре чиновников.

Наиболее существенные научные результаты, полученные лично соискателем и выносимые на защиту:

1. Возрастание эмпирическо-конструктивистских элементов в практике государственного управления и функционирования механизмов оказания госуслуг связано с тем, что ныне фундаментальные исследования и связанное с ними видение политической системы все больше входят в противоречие с практиками бюрократии. В рамках системной коррупции горизонт понимания общественных интересов у чиновников сужается, реализация проектно-конструктивных функций совершенствования системы государственных услуг существенным образом затрудняется.

2. В процессе осуществления административной реформы не была осуществлена реструктуризация принципал-агентских отношений внутри бюрократического аппарата, что стало препятствием в развитии системы государственных услуг на региональном уровне. Увеличивающийся недостаток доверия по отношению к способности региональной власти обеспечить предоставление качественных услуг, ведет, в конечном счете, к снижению легитимности власти. Без политической воли высшего руководства страны бессмысленно ожидать от чиновников проявлений инициативы, направленной на совершенствование функционирования системы оказания государственных услуг.

3. Основная политическая функция представителей государственной власти, которую необходимо реализовать в процессе ре-

формирования существующей системы государственных услуг, состоит в обеспечении прозрачности процедур за счет создания петель обратной связи, благодаря которым все субъекты, имеющие отношение к предоставлению и получению соответствующей услуги, имеют нормативные и технологические возможности доступа к необходимой информации о ходе прохождения документов. Тем самым должна быть решена задача противодействия коррупции, а также создано правовое поле, в рамках которого и граждане, и чиновники будут иметь возможность правильно оценивать фактически сделанное по предоставлению услуги, выявлять отклонения в функционировании бюрократического аппарата и связанные с возможными дисфункциями нежелательные последствия.

4. В рамках оптимальной модели предоставления государственных услуг одной из важнейших детерминант должно стать повышение доверия населения к власти, в рамках которого стали бы востребованы модернизационные идеи граждан, для чего необходимо переформатировать принципы кадровых процессов в администрациях различного уровня.

5. Смещение акцента регулирования различных сфер деятельности в сторону саморегулируемых организаций не должно исключать государственного контроля в соответствующих областях, поскольку ограничение регулятивных функций государства может привести к состоянию правового вакуума. Важно учитывать оптимальное сочетание частного и публичного начал в регулировании общественных отношений, которые нуждаются в особой защите, где интересы слабозащищенных слоев общества проявляются особенно ярко. Внедрение саморегулируемых организаций оправдано в хорошо организованном гражданском обществе с реально действующими институтами и механизмами защиты прав и свобод человека и гражданина, а так же высоким уровнем правосознания граждан.

6. Региональная бюрократия не видит целесообразности в каком-либо научном обосновании предоставления государственных услуг в электронной форме. Граждане не социализированы в вопросах доступа к электронным услугам. В свою очередь, региональные власти не проводят сколько-нибудь эффективной разъяснительной работы по подготовке к массовому внедрению государственных услуг в повседневность.

7. Никакая модернизация в сфере оказания государством услуг невозможна без изменений в политической и информационной культуре чиновников. Необходима готовность хотя бы части бюрократии и правящей элиты к изменениям, склонность к обновлению управленческих паттернов в процессе внедрения технологий «электронного правительства». В настоящее время указанный дискурс в политических практиках отсутствует, что выражается в замедлении темпов модернизации в контексте развертывания электронных сервисов.

Научно-практическая значимость исследования состоит в возможности использования ряда ее теоретических положений и рекомендаций органами государственной власти для решения практических задач в сфере развития системы предоставления государственных услуг.

Подходы и положения, сформулированные в диссертации, расширяют сферу научного знания и представления о возможностях использования современных средств предоставления публичных услуг. Проведенный анализ практик политического руководства развитием системы предоставления государственных услуг позволяет осмыслить процессы и механизмы, применяемые представителями бюрократиями при реализации государственной политики в данной сфере.

Материалы исследования могут быть использованы для разработки спецкурсов, посвященных проблемам предоставления государственных услуг, а также при преподавании соответствующих дисциплин в рамках переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Апробация диссертационной работы. Результаты исследования докладывались на конференциях, были опубликованы в монографии, статьях и тезисах научных докладов, в том числе в журналах из списка ВАК Минобрнауки РФ. Основные положения и выводы диссертационного исследования были обсуждены и апробированы на заседаниях кафедры политологии и этнополитики СКАГС.

Структура диссертации включает: введение, три главы, заключение и библиографический список, насчитывающий 202 наименования. Общий объем работы 145 страниц.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во *введении* обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, освещается степень ее разработанности, определяется цель и задачи исследования, его объект и предмет, рассматриваются теоретико-методологические основы исследуемой проблемы, фиксируется ее научная новизна и выносимые на защиту положения.

Первая глава диссертационного исследования называется «**Теоретико-методологические подходы и основные проблемные лакуны практик политического руководства развитием сферы государственных услуг на уровне субъекта Российской Федерации**». Как замечает соискатель, система государственных услуг представляет собой совокупность большого числа механизмов, в рамках которых представители бюрократии реализуют обязанности государства по отношению к гражданам и юридическим лицам. Политическое руководство указанными механизмами отражает глубинные процессы в политической системе страны, ее ориентации на интересы населения. Проводимая в стране административная реформа делает акцент на повышении качества услуг, в первую очередь, для граждан. Соответственно, выбранный в диссертации в качестве предмета исследования региональный уровень оказания госуслуг оказывается в фокусе процессов модернизации, а значит и актуальной становится необходимость научного осмысления соответствующих трендов политического руководства.

В начале главы диссертационного исследования акцентируется внимание на методологических основах осуществления анализа политических фактов, а также особенностях предмета изучения. В социально-политическом пространстве сам предмет изучения непрерывно меняется, поскольку в системах управления всегда присутствует человек, поведение которого определяется его ценностями, потребностями, мировоззрением, волей, установками и другими факторами, не поддающимися точному описанию, а тем более измерению. Сфера политического руководства развитием на региональном уровне системы государственных услуг в этом отношении не является исключением.

Объективно существующие противоречия между требованиями научности, рациональности и реальным поведением чиновни-

ков, участвующих в процессах оказания госуслуг, ставят серьезные методологические проблемы, решение которых является базой развития теории государственного управления и понимания политических процессов.

Перед тем как рассмотреть тенденции трансформации государственных услуг в современной России, диссертант определяется со смысловым наполнением базовой для настоящего диссертационного исследования дефиниции. Государственные услуги представляют собой нормативно установленный способ обеспечения прав и свобод, а также законных интересов граждан и организаций в части приема запросов и выдачи документов государственными органами власти. Их атрибутивными признаками являются: индивидуальный характер предоставления (услуга оказывается конкретному физическому или юридическому лицу, носит адресный характер); наличие взаимодействия клиента с органом государственной власти по поводу реализации своих прав, законных интересов, обязанностей. Проблема формирования национальной модели управления, в том числе и управления в сфере оказания госуслуг, не укладывается в рамки одной или нескольких политологических дисциплин, она требует привлечения не только междисциплинарных подходов, но и философского осмысления.

Государственная услуга как категория политического действия характеризуется не ее содержанием (оно имеет информационно-документальный характер), а статусом: она является изначальной обязанностью одной из сторон, тогда как получение такой услуги является изначальным правом другой стороны. Полнота, достоверность, актуализация, своевременность, непротиворечивость, уровень защищенности и сбалансированность информационных ресурсов есть лишь создание возможности свободного доступа к этим ресурсам граждан и юридических лиц. Современный методологический подход организации предоставления госуслуг на региональном и муниципальном уровнях подразумевает необязательность хождения граждан по многочисленным кабинетам чиновников, а подачу документов в так называемое «одно окно».

С философско-политологической точки зрения государственные услуги – это относительно самостоятельное явление, имеющее длительные этапы генезиса, социальные детерминанты, историче-

ские формы, источники и механизмы возникновения и развития как форма взаимодействия государства с гражданами и юридическими лицами. Методологическим каркасом конструкции системы госуслуг должна служить концепция современного государства, под которым понимается государство, созвучное преобладающим в развитии мире политическим ценностям и целям функционирования социума.

В форме составной части общественного договора услуги предоставляются практически во всех странах мира. В рамках современной парадигмы государственного управления государство рассматривается как поставщик клиентоориентированных публичных услуг населению и юридическим лицам. Существующая в настоящее время на госслужбе модель взаимодействий ориентирована на принципал-агентские отношения внутри бюрократии, которые предполагают заключение негласного договора между принципалом, т.е. лицом, обладающим и распоряжающимся некоторыми ключевыми ресурсами (властью, деньгами, пространством и т. п.), и агентом, который обязуется использовать переданные ему и принадлежащие принципалу ресурсы исключительно для достижения установленных принципалом целей. Реструктуризация принципал-агентских отношений, лежащих в основе бюрократических структур позволяет повысить качество госуслуг. В правовых государствах усиление ответственности и подотчетности государственных органов приводит к ориентации на интересы потребителей госуслуг, власть становится более прозрачной и оперативнее реагирует на нужды граждан.

В концепции административной реформы в Российской Федерации официально задекларирован принцип повышения конкурентоспособности управления в сфере государственных услуг, согласно которому государство должно рассматривать граждан и частные компании как своих клиентов и предоставлять им услуги в соответствии с их запросами, а не на основе задач, стоящих перед самим государством. Указанный принцип, в частности, может быть реализован в процессе передачи части функций по предоставлению госуслуг частным структурам.

Вместе с тем, как отмечает диссертант, увеличивающийся недостаток доверия к способности государственных структур обеспе-

чить предоставление качественных услуг, ведет, в конечном счете, к снижению легитимности власти. В общественном сознании формируется предположение, что частный сектор мог бы оказывать госуслуги более качественно и по более низкой стоимости. Отсутствие целостной теории предоставления государственных услуг может привести к растрате ресурсов.

На взгляд автора диссертации, возрастание эмпирическо-конструктивистских элементов в практике государственного управления и функционирования механизмов оказания госуслуг связано с тем, что ныне фундаментальные исследования все более входят в противоречие с видением политической системы представителями бюрократии, которые и должны воплощать государственную политику. В рамках системной коррупции горизонт понимания общественных интересов у чиновников сужается, реализация проектно-конструктивных функций совершенствования системы госуслуг существенным образом затрудняется, что негативно сказывается на процессах модернизации данной сферы.

Соответственно, возникают существенные диалектические противоречия между декларируемыми в процессе политического руководства развитием сферы государственных услуг целями и практиками воплощения чиновникам модернизационного курса. Автор по тексту главы приводит многочисленные примеры, свидетельствующие о необходимости системного перестроения сферы госуслуг. Численность чиновников должна зависеть от количества госфункций, а также от внедрения новых технологий, в том числе «электронного правительства» и аутсорсинга (для избыточных государственных функций). При этом совершенствование системы госуслуг на региональном уровне должно сопровождаться мерами по снижению уровня коррупции в госаппарате. Без политической воли высших руководителей государства бессмысленно ожидать от чиновников проявлений инициативы, направленной на совершенствование системы оказания государственных услуг, поскольку часть региональной элиты убеждена, что реальные реформы в системе государственных услуг проводить необязательно — достаточно имитации реформ для масс-медиа.

По мнению диссертанта для того чтобы концептуально решить вышеупомянутые проблемы, речь должна идти о создании

обновленной системы управления компетенциями государственных служащих, ответственных за предоставление услуг гражданам и юридическим лицам в регионах. Проблема качества оказания госуслуг – это часть проблемы повышения эффективности государственных институтов в целом.

Выход видится в активной концентрации во властных структурах конструктивного профессионального потенциала общества, способного в современных условиях использовать в работе эффективные технологии государственного управления.

Вторая глава диссертации называется «Повышение качества государственных услуг как политическая задача». В начале главы отмечается, что любое применение новых теоретико-практических моделей трансформации системы государственных услуг, на практике предполагает институциональные задачи реформирования государственной службы в целом с учетом возможных рисков и угроз.

В метатеоретическом отношении касательно системы госуслуг речь должна идти о рассмотрении действий политических субъектов в структурном политическом поле, ограниченном соответствующими нормативными актами. Для этого диссертант воспользовался теоретическими работами известного британского исследователя Э. Гидденса, который считает, что социальные системы состоят из практик, организованных как взаимозависимость субъекта действия и группы.

По мнению диссертанта, основная функция, которую необходимо реализовать в процессе реформирования существующей системы государственных услуг, состоит в обеспечении прозрачности процессов за счет создания петель обратной связи, благодаря которым все субъекты имеющие отношение к предоставлению и получению соответствующей услуги, имеют нормативные и технологические возможности доступа к необходимой информации о ходе прохождения документов. Тем самым должна быть решена задача противодействия системной коррупции, а также создано правовое поле, в рамках которого и граждане и чиновники будут иметь возможность правильно оценивать фактически сделанное по предоставлению услуги, выявлять отклонения в функционировании бюрократического аппарата и связанные с возможными дисфункциями

нежелательные последствия. На взгляд диссертанта, при выработке курса государственной политики в сфере предоставления услуг на региональном уровне, речь должна идти о двух составляющих эффективности – макроэффективности и микроэффективности.

Макроэффективность – это сумма эффектов, полученных от функционирования системы госуслуг, которые можно классифицировать следующим образом: политический эффект, социальный эффект, организационный эффект, экономический эффект.

Политический макроэффект состоит в повышении легитимности власти в глазах населения. Система государственного управления, несмотря на проводимые реформы является информационно закрытой, а взаимодействие с чиновниками нередко вызывают у граждан негативные эмоции. В настоящее время низкое качество услуг, избыточность различных сведений и справок которые должны предоставлять юридические и физические лица, вызывают социальное напряжение в обществе, которое при определенных условиях может способствовать переходу региональной политической системы в нестабильное состояние.

Социальный макроэффект проявляется в том, что в случае сбоев системы оказания госуслуг к чиновникам, допустившим нарушение законодательства, применяются меры, включая их увольнение, а в случае коррупционных практик и привлечение к уголовной ответственности. Таким образом, улучшается социальная структура коллективов администраций различного уровня, руководящие должности занимают более квалифицированные, ответственные люди. В обществе в целом формируется большее доверие к власти, поскольку оно (общество) видит действенность власти, а это является одной из основ социальной стабильности в государстве. Таким образом, в процессе предоставления публичных услуг населению сугубо правовой институт государственной службы приобретает социальные качества.

Организационный макроэффект заключается в том, что по итогам анализа функционирования системы госуслуг предлагаются и реализуются меры по улучшению структуры органов власти, в результате повышается управляемость в государстве, сокращаются излишние звенья или создаются новые, необходимые для предоставления соответствующих сервисов. Отметим, что регионы разли-

чаются по востребованности тех или иных услуг и поэтому актуальной становится проблема как выявления потребности населения в соответствующей услуге, так и оптимизации ее предоставления, в том числе и с использованием современных технологий.

Экономический макроэффект достигается в результате улучшения деятельности органов исполнительной власти в части экономики бюджетных и внебюджетных средств затрачиваемых на предоставление услуг гражданам и юридическим лицам. Появляется возможность определения себестоимости предоставления услуг не только автономными учреждениями, но и структурными подразделениями администраций.

Микроэффективность деятельности государственных структур оказывающих услуги населению заключается в сегментации способов предоставлении сервисов в зависимости от физического состояния граждан, а также удаленности их от объектов предоставления услуг, учета затрат на содержание соответствующего государственного органа. Речь идет о пока еще не распространенных в России практиках ориентации предоставления госуслуг с учетом антропологического фактора. В частности, должны быть созданы условия для получения соответствующих услуг лицами с ограниченными возможностями и в соответствии со специфическими требованиями потребителей.

Особенностью российских политических практик является то, что современные управленческие технологии по предоставлению публичных услуг, внедряемые на всех уровнях власти, не являются естественным продолжением традиций централизованного государственного управления и бюрократического мышления. Со стороны бюрократии в ходе реализации в стране административной реформы проблематика качества госуслуг, особенно оказываемых на региональном уровне, затрагивалась скорее в декларативной форме, чем с позиций приведения ее к требованиям современного общества. К числу системных дисфункций оказания госуслуг на региональном уровне следует отнести:

- отсутствие работающих формализованных механизмов, регламентирующих взаимодействие государственных органов с получателями услуг, в ходе функционирования которых принимались меры по повышению качества соответствующих сервисов;

- коррупционные проявления;
- длительность сроков предоставления некоторых видов услуг (к примеру, согласование открытия некоторых видов деятельности малого бизнеса может доходить до года и выше);
- высокий уровень трудозатрат;
- непрозрачность системы оказания госуслуг.

Не менее важной темой является повышение качества нормативно-правового и методического обеспечения функционирования многофункциональных центров предоставления государственных услуг. Широкое использование компьютерной техники вызывает необходимость усиления прозрачности в деятельности региональных структур отвечающих за предоставление госуслуг, активизации участия населения в оценке качества предоставляемых сервисов, усиления ответственности органов власти за надежность используемых систем, сохранность содержащейся в них информации и обеспечение защиты конфиденциальности персональных данных. О том, что существующая система оказания госуслуг не в полной мере соответствует указанным выше требованиям, по мнению диссертанта, свидетельствуют находящиеся в свободной продаже базы данных по различным услугам, полученным гражданами у государства.

Реализация государственной политики в сфере оказания госуслуг упирается в неразработанность нормативной базы. На сегодняшний день в России остается недостаточным количество нормативных документов, посвященных созданию единой системы оценки эффективности и результативности предоставления госуслуг. Серьезным препятствием в создании современной системы госуслуг является нормативная неопределенность показателей эффективности и результативности деятельности государственных служащих в целом.

Внедрение предусмотренной в рамках административной реформы новой системы оплаты труда государственных служащих в зависимости от показателей эффективности и результативности деятельности должно привести к повышению качества работы и установлению связи между реальной деятельностью служащего и стимулированием труда, а устранение пробелов в отечественном законодательстве по рассматриваемому вопросу даст возможность широко применять на практике вышеуказанную систему оплаты

труда. В конечном счете, эффективность бюджетных расходов – это минимизация издержек на оказание государственных и муниципальных услуг. Подавляющее большинство органов государственной власти не используют Интернет для получения обратной связи от граждан и бизнеса, в том числе и по вопросам минимизации издержек при оказании госуслуг.

Хотя на первый взгляд проблема качества предоставляемых государственными структурами услуг затрагивает только внешнюю сторону функционирования организации, на самом деле она отражает глубинные составляющие культуры сотрудников. В администрациях различного уровня организационная политика и культура имеют важное значение для повышения качества оказания услуг. Поэтому политическое решение проблемы качества госуслуг должно включать и меры по стимулированию роста профессионализма и компетентности представителей бюрократии.

Стратегические приоритеты в развитии системы госуслуг определяют, каким образом должна быть представлена структура оказываемых сервисов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, какие инструменты предоставления услуг должны развиваться в первую очередь. Политические приоритеты состоят в обеспечении социально приемлемого баланса предоставления платных и бесплатных услуг, а также возможностей аутсорсинга. Качество оказания государственных услуг на уровне субъектов Российской Федерации, в том числе и в электронной форме, должно стать одним из важнейших критериев деятельности региональных элит. Соответственно, появится возможность соотносить результаты функционирования систем госуслуг на различных уровнях власти и в различных ведомствах.

Глава 3 называется «**Политическое руководство внедрением новых форм предоставления государственных услуг**». На федеральном уровне политический дискурс внедрения новых форм предоставления государственных услуг получил воплощение в ряде нормативных документов, в рамках которых на уровне субъектов федерации приняты соответствующие нормативные акты. Автор работы рассматривает смысловое наполнение указанных нормативных актов в свете формирования «электронного правительства». Как свидетельствуют данные социологических исследований, в современной Рос-

сии у граждан имеется достаточное число компьютеров, с помощью которых можно получать услуги в электронной форме, вместе с тем, граждане не социализированы в вопросах доступа к электронным услугам. В свою очередь, региональные власти не проводят сколько-нибудь эффективной разъяснительной работы по подготовке к массовому внедрению госуслуг в повседневность. Кроме того отсутствует научная база, на основе которой было бы возможно внедрение на региональном уровне технологий «электронного правительства», а региональная бюрократия не видит целесообразности в каком-либо научном обосновании предоставления государственных услуг в электронной форме. Мнения исследователей относительно перспективности услуг «электронного правительства» отличаются в зависимости от субъективного видения степени заинтересованности правительства и перспектив для граждан. В контексте внедряемых в стране технологий «электронного правительства» и «электронных муниципалитетов», доверие граждан играет важную роль в преодолении возможных политических и социальных рисков.

Соискатель рассматривает особенности различных моделей «электронного правительства» с точки зрения применимости их к российским реалиям. Властные структуры многих стран, в том числе и России, столкнулись с необходимостью пересмотра классических моделей управления. Ведя речь об электронных услугах необходимо учитывать национальные социокультурные особенности и управленческие традиции.

Широкое распространение электронных услуг — это шаг к минимизации прямых контактов населения и чиновников, ведущей к искоренению коррупции, упрощению административных процедур и экономии времени. В условиях отсутствия внешнего давления рынка и специфической институциональной среды такие технологии взаимодействия государства и граждан, а также государства и юридических лиц внедряются достаточно медленно.

Региональная власть, не имеющая реальной действующей обратной связи с населением, не желает нести ответственности за качество предоставляемых услуг на институциональном уровне.

Чиновники по-прежнему не мотивированы на внедрение в повседневные практики нового подхода к оказанию государственных

услуг гражданам и юридическим лицам. Необходим комплекс организационных мер по стимулированию инновационного поведения через задание культурных образцов, а также усиление социального контроля в сфере соблюдения законодательства о государственных услугах.

Никакая модернизация в сфере оказания государством услуг невозможна без изменений в политической и информационной культуре чиновников. Для этого нужна готовность правящей элиты к обновлению управленческих паттернов в процессе внедрения современных технологий.

В *заключении* диссертации отражены основные выводы, ставшие результатом решения поставленных научных задач, а также сформулирован ряд практических рекомендаций.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. *Шевченко В.М.* О трансформации методологии изучения системы государственных услуг // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2010. № 4. С. 157-161. – 0,3 п.л. (ведущий журнал из списка Минобрнауки РФ)

2. *Шевченко В.М.* Политическая проблема качества оказания государственных услуг на региональном уровне (теоретические аспекты реформирования) // Власть. 2010. № 12. С. 39-42. – 0,4 п.л. (ведущий журнал из списка Минобрнауки РФ)

3. *Шевченко В.М.* Сфера государственных услуг: тенденции развития, механизмы политического руководства. Монография. – Ростов н/Д.: Изд-во: СКАГС, 2010. – 7,5 п.л.

4. *Шевченко В.М.* Специфика института саморегулирования // Научная мысль. Сб. научных статей. Вып. 6. – Ростов н/Д.: Изд-во РГУ, 2005. С. 177-181. – 0,3 п.л.

5. *Константинов В.М., Шевченко В.М.* Практика организации работы по формированию резерва управленческих кадров в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа // Сб. докладов и тезисов Всероссийской научно-практической конференции 27-28 февраля 2009 г. «Государственная политика по формированию резерва управленческих кадров на региональном уровне: опыт, проблемы, пути решения». – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2009. С. 17-22. – 0,4 п.л.

6. *Шевченко В.М.* Отдельные аспекты работы с региональными резервами управленческих кадров // Всероссийская научно-практическая конференция «Политическая элита и формирование резерва управленческих кадров», 16-17 ноября 2009 г.: (материалы) / Отв. ред. И.О. Тюменцев и др. – Волгоград: Изд-во ФГОУ ВПО ВАГС, 2009. С. 252-257. – 0,3 п.л.

7. *Шевченко В.М.* Развитие системы государственных услуг как часть проводимых в стране политических реформ // Актуальные проблемы совершенствования экономико-правовых и социально-политических сфер общества в современной России / Сб. докладов межвузовской научно-практической конференции СКАГС 15.10.2010 г. – 0,3 п.л.

8. *Шевченко В.М.* Проблемные аспекты оказания государственных услуг в регионах России // Актуальные проблемы совершенствования экономико-правовых и социально-политических сфер общества в современной России / Сб. докладов межвузовской научно-практической конференции СКАГС 15.10.2010 г. – 0,3 п.л.

9. *Шевченко В.М.* Взгляд на модернизацию управления и оказания услуг // Эффективность самоуправления муниципальных образований городских и сельских поселений (опыт России и Германии) / Материалы круглого стола аспирантов и докторантов СКАГС. – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2011. – 0,3 п.л.

Текст автореферата размещен на сайте Северо-Кавказской академии государственной службы: www.skags.ru.

Подписано в печать 24.03.2011. Формат 60х84/16.
Гарнитура Times New Roman. Усл. п.л. 1,3. Тираж 100 экз. Заказ № 6/3
Ризограф СКАГС. 344002. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70.