2. Пушкарева Г.В. Технологии социального проектирования в процессе реформирования государственной службы // Общественные науки и современность. 2011. № 4.

3. Резник Ю. Социально-гуманитарные технологии управления: специфика и возможности применения // Вестник Рязанского государственного университета им. С. Есенина. 2010. № 29.

4. Сурмин Ю.П., Туленков Н.В. Теория социальных технологий: Учеб. пособие. – Киев: МАУП, 2004.

5. Зинченко Г.П. Как изменить работу чиновников: опыт консультирования. Ростов н/Д: ООО «РостИздат». 2000.

УДК 338.46

*Некрасов В.Н., Бучина О.В.*

## Механизм разрешения противоречий управления как фактор развития системы государственных услуг

*В статье сформулированы противоречия в управлении современной системой государственных услуг. Рассмотрены особенности усиления публичного характера управления системой государственных услуг в рамках развития законодательства о государственных и муниципальных услугах. Предложены меры по разрешению выявленных противоречий и совершенствованию системы государственных услуг.*

*Ключевые слова: управление системой государственных услуг, публичное управление, противоречие, транспарентность, общественный омбудсмен, публичный аудит.*

В настоящее время в управлении системой государственных услуг происходят изменения, которые способствуют усилению публичного характера управления. Отметим, что под публичным управлением понимают «управление обществом вместе с обществом» [1, с. 32]. Смена парадигмы управления обусловлена, прежде всего, переходом к публичному управлению во всех сферах экономики.

Однако обостряется проблема недоверия общества к действиям органов исполнительной власти, проявляющаяся в дистанцировании населения от реализации управленческих решений и нарастании социального напряжения [2, С. 50]. Это свидетельствует о развитии противоречий в государственном управлении. Основополагающим противоречием является отчуждение объектов управления от процесса разработки и реализации управленческих решений [3, С. 126]. Монополизация органов власти в принятии социально-значимых управленческих решений объясняется доминированием авторитарно-бюрократического характера управления, определяющего ключевые аспекты государственной политики, а именно жесткую иерархию власти, давление вышестоящих инстанций на общество и практически неограниченные полномочия высшего уровня исполнительной власти.

Авторитарно-бюрократический характер государственного управления ведет к необходимости усиления публичного характера, ориентированного на публичные интересы, открытость, доступность и транспарентность системы государственных услуг, вовлечение заявителей государственных услуг, общественных институтов в процесс выработки и реализации общезначимых управленческих решений. Но здесь существует ограничение: патернализм со стороны государства, которое «опекает» все сферы жизни, не может существовать в гражданском обществе, т.к. государство преобразуется в «слугу», выполняющего только необходимые и полезные для общества функции. В таком соотношении государства и общества именно гражданское общество должно определять, что является для него соци-

ально значимым, что оно поручает государству, какие функции на него возлагает [4, с. 92]. Только тогда управление системой государственных услуг станет процессом взаимоотношений между государством, гражданским обществом и предпринимательством, удовлетворяющим их цели.

Поэтому развивается противоречие между потребностью объектов публичного управления в справедливом соблюдении своих интересов и необходимостью баланса между этими потребностями и интересами и реальной возможностью эффективного удовлетворения потребностей и интересов объектов публичного управления [5, с. 27]. По итогам Всероссийского гражданского форума в 2013 г. было выявлено, что в России пока еще слабо развито взаимодействие между властью и обществом, но отмечена тенденция к увеличению роли общества в контроле за государством [6]. В нашей стране численно преобладают организации, которые стремятся взять на себя функции общественного контроля и экспертизы. Доля социально-ориентированных некоммерческих организаций от общего числа из некоммерческих организаций в развитых странах составляет 60-70%, в то время как в России всего 13,5% [7].

Основополагающим является и противоречие между объективным характером публичного управления и субъективными способами его осуществления [5, с. 27]. Такое противоречие обусловлено постоянной балансировкой между стремлением к стабильности при постоянных и необходимых изменениях, в частности в законодательстве. То есть органы исполнительной власти, реагируя на подобные перемены, должны сохранять стабильность всей системы управления государственными услугами. Возвращаясь к авторитарно-бюрократическому управлению, которое характеризуется центризмом, отсутствием обратной связи, унифицированностью, формализмом и превращает управление системой государственных услуг в неустойчивое и не способное к развитию при изменении внутренней и внешней среды данной системы. Это подразумевает необходимость признания принципа необходимого разнообразия [4, с. 83] в управлении. Современное государство лишь условно может быть признано самодостаточным и зависимо от собственных граждан.

Производным от основополагающих является противоречие между необходимостью информационной полноты, достоверности и транспарентности механизмов публичного управления системой государственных услуг, и развитием деформаций информации, снижающих ее достоверность и доступность [2, с. 51]. Что касается электронных услуг, на данный момент 728 государственных услуг в электронной форме представлены на портале государственных услуг, но реально действуют 168. По данным рабочей группы Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого правительства с привлечением членов Экспертного совета при Правительстве, министерств и ведомств, общественных организаций и средств массовой информации [8], исследовавшим официальные сайты в сети Интернет с открытыми данными 45 министерств и ведомств на предмет доступности и полноты информации, приведена статистика, содержащаяся в табл. 1.

По итогам оценки совокупности официальных сайтов 45 федеральных органов исполнительной власти, было представлено 56,09% информации от всего объема сведений, которые должны быть представлены на официальных сайтах этих органов государственной власти. Поэтому, наряду с развитием информационных технологий, доступности и многообразия информации в системе государственных услуг, большинство заявителей испытывают трудности в доступе к нужной информации, статистика свидетельствует о том, что далеко не вся информация представлена на Портале государственных услуг. По-прежнему при обращении за государственными услугами в соответствующее учреждение или МФЦ заявителю необходимо предоставить дополнительную информацию, установленную по желанию данного органа.

Таблица 1

Уровень доступности и полноты информации федеральных органов исполнительной власти*

| Вид информации | Наличие представленной на сайте информации, % |
|---|---|
| Режим работы | 58,48 |
| Описание порядка приема заявителей | 56,9 |
| Описание порядка рассмотрения обращений заявителей по общим вопросам, в том числе по запросам о предоставлении информации | 67,22 |
| ФИО руководителя подразделения или иного должностного лица, осуществляющих прием и рассмотрение обращений заявителей | 55,57 |
| Адрес электронной почты, по которой можно получить информацию справочного характера | 44,56 |
| Номер телефона для получения информации справочного характера | 77,65 |
| Возможность отправить обращение он-лайн | 84,81 |
| Краткий обзор обращений заявителей | 26,88 |
| Отчеты и доклады деятельности госоргана | 13,04 |
| Официальная статистическая информация, собранная и обработанная госорганом | 9,74 |
| Планы и показатели деятельности госоргана на текущий период | 2,26 |

Развитие перечисленных противоречий требует разработки, а именно:

– модернизации системы управления государственными услугами в рамках развития законодательства о государственных и муниципальных услугах;

– выработки инструментов повышения качества услуг и развития форм публичного управления.

Как уже было отмечено, для управления системой государственных услуг характерно нарастание различных противоречий, механизмом решения которых выступает создание эффективной системы публичного управления государственными услугами.

Сегодня уже ни у кого не вызывает сомнения, что оптимизация процесса предоставления государственных и муниципальных услуг через создание сети МФЦ – это наиболее эффективный путь реализации модели «одного окна». Это подтверждает и международный опыт. Подобные проекты с успехом реализованы в ряде стран, в частности Бразилии, Греции, Германии и др. [9, с. 64]. В России, многофункциональные центры, развиваясь с 2006 г. как пилотный проект, к концу 2008 г. были созданы во многих регионах, не всегда с соблюдением базовых правил и требований.

Дальнейшее развитие системы предоставления услуг было продиктовано серьезными изменениями нормативно-правовой базы. Так, законодательно в 2008 г. впервые было закреплено право регионов и муниципалитетов по созданию МФЦ, установлены их основные функции, возможные организационно-правовые формы. Упоминание МФЦ в федеральном законе стало пусковым механизмом, давшим дополнительный импульс активному формированию новых МФЦ силами региональных и муниципальных властей. В 2009 г. было создано 32 новых МФЦ. Только в Ростовской области, к примеру, к сентябрю 2009 г. функционировало 7 [10, с. 65].

* Составлено автором по материалам исследования.

В 2009 г. нормативными актами было обозначено, что организационно-правовой формой МФЦ может быть только государственное (муниципальное) учреждение (в том числе автономное учреждение); оно должно предоставлять не менее 50 услуг; были установлены требования к помещению, графику работы; телефонному центру для информирования заявителей.

В 2010 г. реализация мероприятий по созданию МФЦ была включена в Национальную стратегию противодействия коррупции и Национальный план противодействия коррупции на 2010–2011 гг. Также был принят один из важнейших законов от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Закон закрепил принцип «одного окна», т.е. однократное обращение заявителя с соответствующим запросом, запрещая МФЦ требовать от заявителя предоставления документов и информации, которые находятся в распоряжении органов власти, тем самым реализуя межведомственное взаимодействие и электронный документооборот. Вступление в силу Закона способствовало усилению публичности управления.

В 2012 г. Указом Президента РФ от 7 мая 2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» было установлено, что к 2015 г. необходимо увеличить до 90 % долю граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания, в том числе в МФЦ.

В этом же году произошли кардинальные перемены и в структуре управления многофункциональными центрами. Законодательством было предоставлено право высшим исполнительным органам государственной власти субъекта РФ определить уполномоченный МФЦ, расположенный на территории соответствующего субъекта РФ, необходимый для заключения соглашений о взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти. Ранее функционировала централизованная и децентрализованная системы управления многофункциональными центрами, что вызывало ряд проблем с заключением соглашений.

Следующим этапом перехода к публичному характеру управления государственными услугами в нормативно-правовой базе определены изменения [11]: предложено проводить оценку качества государственных услуг с 1 января 2014 г. гражданами, в соответствии с установленными Правилами, а также применения результатов указанной оценки как основания для подготовки ежегодной оценки эффективности деятельности руководителей соответствующих органов, инициирования служебной проверки и принятия решений о досрочном прекращении исполнения должностных обязанностей. Оценка проводится с помощью Интернет-портала, специального федерального телефонного центра, терминальных устройств, интегрированных с электронной системой управления очередью.

Однако, несмотря на стремительное развитие информационных технологий, значительное число заявителей государственных услуг не имеют возможности пользоваться интернет-порталами из-за отсутствия доступа к сети Интернет. Вряд ли будут пользоваться терминалами неграмотные заявители, а информация о наличии телефонных центров не распространена. Следует отметить, что даже о наличии телефонной «горячей линии» во внебюджетных фондах не все получатели услуг осведомлены. Поэтому при возникновении конфликтной ситуации при получении услуги заявитель не знает, куда ему обратиться. Необходимым является для совершенствования технологии предоставления государственных услуг доведение до логического завершения проекта по созданию электронных услуг, т.к. созданы практически по всем государственным услугам электронные интерфейсы, но фактически работающими остаются только некоторые. К «слабым сторонам» можно отнести и межведомственное информационное взаимодействие, т.к. большинство учреждений продолжает требовать различные справки, документы других государственных учреждений у заявителей. Снова речь идет о противоречии между необходимостью информационной полноты, достоверности и транспарентности механизмов публичного управления системой

государственных услуг и развитием деформаций информации, снижающих ее достоверность и доступность.

Формирование механизмов управления качеством услуг и развитие форм публичного управления предполагает ориентацию государства на предоставление услуг в соответствии со следующими принципами [12, с. 24-25]:

– повышением эффективности государственного управления, улучшением выполнения государством своих функций и системы предоставления государственных услуг гражданам и организациям;

– усилением транспарентности государственного управления;

– децентрализацией, смещением центра выполнения различных государственных программ на более низкие уровни управления; передачей ряда полномочий органам исполнительной власти того уровня, на котором непосредственно осуществляется предоставление услуг;

– делегированием ряда функций, ранее осуществлявшихся государством, рыночным структурам; развитием государственно-частного и государственно-волонтерского партнерства, укреплением доверия к власти со стороны частного сектора и общества;

– формированием ответственности за результаты – оценкой успеха работы административной системы становится мера удовлетворенности государственной услугой непосредственного потребителя;

– развитием программ подготовки менеджеров публичного управления, ориентированных на взаимодействие с потребителями.

Для разрешения противоречий между потребностью объектов публичного управления в справедливом соблюдении своих интересов и необходимостью баланса между этими потребностями и интересами и реальной возможностью эффективного удовлетворения потребностей и интересов объектов публичного управления в каждом федеральном органе власти, в каждом регионе или муниципалитете должны быть определены уполномоченные по качеству – должностные лица необходимого уровня ответственности и полномочий; их деятельность должна обеспечиваться соответствующими структурными подразделениями – «службами качества». Эти руководители должны отвечать за политику в области качества услуг в органе власти (регионе, муниципалитете), за реализацию требований ФЗ № 210-ФЗ, включая межведомственное и межуровневое взаимодействие, взаимодействие с МФЦ и привлекаемыми организациями. Также у них должны быть полномочия принимать оперативные решения (например, по фактам серьезных нарушений). Логично, чтобы они же отвечали за процедуры досудебного обжалования, а также за взаимодействие с гражданами и предпринимателями – получателями услуг и их объединениями [10, с. 186].

В то же время большинство граждан и предпринимателей – получателей услуг, как правило, не готовы отстаивать свои права, вступая в конфронтационные отношения с органами государственной или муниципальной власти. Очевидными причинами этого являются правовая неграмотность, незнание законных механизмов отстаивания своих прав и интересов, нежелание связываться с органами государственной власти из-за боязни негативных последствий, страха, что «будет только хуже», отсутствие сильного профессионального посредника при разрешении споров с государственными и муниципальными органами. Как следствие, гражданину или предпринимателю часто легче дать взятку, нежели отстаивать свои права законными методами.

Необходимы меры поддержки организаций, активно реализующих право защиты публичных интересов при предоставлении государственных и муниципальных услуг.

В России в настоящее время развивается система финансовых омбудсменов, представляющих интересы клиентов банков, которые успешно функционируют пока в четырех регионах. Деятельность общественных омбудсменов в системе государственных услуг предполагает предварительное рассмотрение заявлений (жалоб) заявителей, поданных

в отношении исполнительных органов власти, действующих на территории субъекта или муниципалитета, разъяснение заявителям их прав и обязанностей в связи с предъявляемыми им претензиями (требованиями) и представление рекомендаций о форме и способах разрешения спора; примирительные процедуры, представление права заявителей в суде, подачу жалоб и исков от имени заявителей.

В рамках разрешения основного противоречия между объективной необходимостью развития публичного характера управления и нарастанием отчуждения объектов управления от процесса разработки и реализации управленческих решений представляется необходимым создание и внедрение публичного аудита, подобного инструменту прокьюремента, основанного на принципах транспарентности, подотчётности и личной ответственности, равенства и справедливости.

Данная технология позволяет органам публичной власти принимать более эффективные управленческие решения с учётом мнений, требований, предложений населения через привлечение к решению затрагивающих его интересы задач путём предоставления возможности высказывать предложения, обсуждать и оценивать эти предложения.

Публичный аудит применяется и при использовании мнения граждан с целью совершенствования правовых актов. Данный инструмент позволяет осуществить переход от практики простого комментирования к активному привлечению граждан к прямой работе над текстом проектов нормативных документов. Публичный аудит является институциональной основой организационно и методически упорядоченной модели взаимодействия организации с инициативными пользователями Интернета. Реализация данной модели предполагает формирование и внедрение таких управленческих процессов, как формулирование тем и определение условий обсуждения, привлечение и мотивация экспертов, отбор идей, документирование результатов обсуждения с учётом их практического осуществления [13, с. 59].

При этом целесообразно закрепить полномочия общественных омбудсменов и публичного аудита законодательно. Они же могли бы стать активными участниками и координаторами общественного мониторинга качества государственных и муниципальных услуг.

В настоящее время управление системой государственных услуг находится на стадии модернизации, основной целью которого является повышение качества и доступности предоставляемых услуг. Для достижения поставленных целей необходимо усиление публичного характера управления, однако существует множество противоречий в данной сфере.

Инструментами публичного управления для совершенствования системы государственных услуг и разрешений основных противоречий является внедрение служб качества в каждом уполномоченном многофункциональном центре и развитие общественных институтов, таких как общественные омбудсмены и публичный аудит, деятельность которых должна быть законодательно закреплена. Создание подобного рода институтов станет важным шагом на пути модернизации управления системой государственных услуг, позволит заявителям иметь доступ к бесплатному, профессиональному разрешению конфликтных ситуаций, а органам исполнительной власти укрепить свою репутацию, доступность и транспарентность деятельности.

Литература

1. Некрасов В., Лимарева Д. Государственно-частное партнерство в системе публичного управления: Монография. Ростов н/Д: ЮРИФ РАНХиГС, 2012.

2. Некрасов В.Н., Морозова А.И. Государственная закупочная политика: сущность и особенности механизмов реализации: Монография. Futuris-Print, 2013..

3. Головко М.В., Некрасов В.Н. Теневые отношения как форма развития основополагающего противоречия управления // Менеджмент в России и за рубежом. 2011. № 5. С. 125-132.

4. Михалин В.И. Особенности организации управленческой деятельности публичной власти в России: монография. Ростов н/Д: Изд-во ЮФУ, 2008.

5. Некрасов В.Н., Лимарева Д.А. Противоречия современного публичного управления: Монография. Ростов н/Д: ЮРИФ РАНХиГС, 2012.

6. Общероссийский гражданский форум «Повестка дня для России», 23.11.2013, (http://civil-forum.ru/), «Горизонталь отношений» // Российская газета. – 25.11.2013, (http://www.rg.ru/2013/11/25/forum.html)

7. Фонд развития гражданского общества / http://civilfund.ru.

8. Российские ведомства приступили к активной публикации открытых данных // Агентство социальной информации, 16.07.2013, http://www.asi.org.ru/news/rossijskie-vedomstva-pristupili-k-aktivnoj-publikatsii-otkry-ty-h-danny-h/

9. Рудой В.В. Многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг как инструмент повышения эффективности власти и общества // Вестник СПбГУ. 2010. Сер. 6. Вып. 3. С. 64-68.

10. Паршин М.В. Качество государственных и муниципальных услуг: на пути к сервисному государству. М.: Статут, 2013.

11. Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей» // http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70182224/

12. Лукина В.А. Государственные услуги в России и за рубежом: Монография / В.А. Лукина. – М.: Изд-во Моск. гуманит.ун-та, 2011.

13. Некрасов В.Н., Морозова А.И. Публичный аудит в системе прокьюремента // Менеджмент в России и за рубежом. 2013. № 4. – С. 58-62.

УДК 338.2

*Овчаренко Г.В.*

## Становление управления инновационным предпринимательством в регионах России: дискуссионный аспект

*В статье рассматриваются аспекты инновационного предпринимательства в экономике России для успешного становления новой экономики на основе инновационного развития регионов и отраслей промышленности.*

*Ключевые слова: инновационное предпринимательство, инновационное развитие, инновации, инновационные технологии, инновационная экономика, инновационные циклы.*

Неопределенность среды и невозможность прогноза емкости инновационной конъюнктуры спроса определяет инновационную активность фирм-инноваторов в форме диверсификации предложения инноваций, заменяющей в этой сфере конкуренцию, создавая для последней возможность «переместиться» на полюс спроса, так как степень инновационной конкуренции имеет объективной основой масштабность и скорость инновационных преобразований и определяется уровнем технологической однородности отрасли для российской экономики, в границах которой тактика инновационных прорывов как векторный аспект конкурентной борьбы обретает реальность только в результате гибкой дифференциации реализуемой фирмами-инноваторами. Так происходит появление новационной конкуренции реализуемой опережением соперников созданием инновационно-стратегической перспективы, – создание и внедрение новшества на производстве на основе прорывных технологий и новых особых знаний персонала, что истощает ресурсы инновационного потенциала конкурентов.