В.А.Лукина

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

ЛУКИНА Вера Александровна – аспирантка кафедры социологии РАГС (e-mail: vera_lukina@mail. ru).

Аннотация. *На основе анализа зарубежного опыта рассматриваются современные формы предоставления государственных услуг физическим и юридическим лицам.*

Ключевые слова: *государственные услуги, качество и эффективность государственных услуг, электронное правительство, телевизионные услуги (телесервис).*

Создание эффективного и профессионального правительства является одним из приоритетных направлений реформирования государственной службы России. В Российской Федерации уже достигнуты определенные успехи в реформировании государственной службы. Вместе с тем развитие общества, изменение условий и современные требований нуждаются в оценке возможностей изменения во взаимоотношениях государства и граждан в целях более эффективного и качественного повышения уровня жизни населения.

Поэтому одна из главных целей в концепции административной реформы на ближайшие годы заключается в повышении качества государственных услуг. Понятие «государственные услуги» в России стало активно использоваться только в процессе проведения административной реформы, в то время как во многих зарубежных странах государственные услуги – одна из основных форм отношений гражданина и государства, юридического лица и власти, где государство выступает как «поставщик услуг».

Концепция предусматривает разработку и утверждение стандартов государственных услуг, оказываемых органами государственной власти. Предлагается освободить их от избыточных и препятствующих развитию предпринимательства функций, модернизировать систему информационного обеспечения деятельности государственных органов, а также осуществить ряд иных мероприятий.

Как показывает зарубежный опыт, реформа государственной службы и совершенствование системы предоставления государственных услуг является частью комплексных преобразований в сфере управления в государственном секторе. Всемирный банк проанализировал причины рефор-

мирования государственного сектора в разных странах в рамках исследования международного опыта проведения административной реформы[1].

Результаты этого анализа показали, что в большинстве стран к реформированию административной системы и государственной службы побуждают такие факторы, как: стремление сократить государственные расходы, повысить эффективность политических решений и их последующей реализации, повысить привлекательность и имидж государственной службы, усовершенствовать систему предоставления государственных услуг и укрепить доверие к правительству со стороны граждан и частного сектора (см.табл. 1).

Таблица 1

Основания проведения реформ в государственном секторе разных стран*

Основания	Австралия	Бразилия	Канада	Чили	Китай	Финляндия	Германия	Венгрия	Голландия	Новая Зеландия	Польша	Южная Корея	Великобритания	США
Большие расходы на содержание государственного аппарата	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Патронаж на государственной службе					+			+						
Неэффективная система материального стимулирования государственных служащих										+		+		
Процветание коррупции на госслужбе и недоверие со стороны граждан и предпринимателей к государственной службе		+			+			+				+		
Низкое качество предоставления услуг	+	+	+	+	+	+	+	+	+		+	+	+	+

* Оценки основаны на подготовленных по каждой стране обзорах о ходе реформ.

Вопросы улучшения системы оказания государственных услуг населению занимают важное место в политике британского правительства, направленной на достижение более эффективной работы исполнительной

[1] «International Public Administration Reform: Implications for Russian Federation», Nick Manning and Neil Parison. − World Bank. − 2003. − February.

власти. Первым шагом в этой области явилось принятие в 1982 г. плана «Инициативы в управлении финансами», вторым – опубликование в 1987 г. доклада «Совершенствование управления работой правительства: следующие шаги» с изложением программы развития государственной службы и мер по повышению эффективности и качества государственных услуг. В 1991 г. была разработана концепция Хартии граждан − 10-летней программы, целью которой являлось повышение стандартов и полезности государственных услуг, улучшение их организации и распределения. В 1997 г. правительство лейбористов пересмотрело данную программу, включив ее в качестве составной части в более широкую инициативу по совершенствованию работы исполнительной власти. Наконец, в марте 1999 г. опубликована Белая книга «Модернизация правительства», представляющая долговременную программу реформирования государственного управления.

Эта программа установила принципы, которые должны лежать в основе деятельности государственных учреждений и организаций, предоставляющих услуги населению, а также обязательства правительства в данной области. К числу таких принципов отнесены *четкие стандарты услуг, открытость и полнота информации, предоставление консультаций населению* и *возможность выбора услуг, их полезность и эффективность* и др.

Идеология этой стратегии заключается в обеспечении большей открытости государственного сектора для потребителей и преследует своей целью повышение качества и доступности государственных услуг и информации о них. В основу стратегии были положены следующие принципы:

разработка и внедрение общенациональных стандартов;

передача больших полномочий органам исполнительной власти того уровня, на котором непосредственно осуществляется предоставление услуг;

большая гибкость в предоставлении услуг с учетом специфических особенностей и потребностей потребителей;

возможность выбора для потребителя места получения и поставщика услуги, что ведет к повышению качества услуг.

Таким образом, достижение желаемых результатов в процессе реформирования государственного сектора в значительной мере определяется правильной постановкой задач и выбором соответствующих этим задачам принципов.

Независимо от страны координация процесса реформирования государственной службы и предоставления государственных услуг должна осуществляться одним уполномоченным государственным органом. Для обеспечения должного уровня координации, доступа к информации и взаи-

модействия между участниками процесса реформирования этот государственный орган должен обладать соответствующим статусом.

В *США* ответственность за выработку конкретных рекомендаций по повышению качества государственных услуг была возложена на Межведомственную комиссию по пересмотру деятельности государственных учреждений, созданную 3 марта 1993 г. Президентом Б.Клинтоном и возглавленную вице-президентом А. Гором. Комиссия состояла из 250 высокопоставленных государственных чиновников, представляющих федеральный и местный уровни власти, и независимых консультантов.

В *Польше* вопросы реформирования государственного управления координируются Правительственным Уполномоченным по реформе государственной системы при канцелярии премьер-министра. В функции данного органа входит разработка стратегических направлений реформ в сфере государственного управления и контроля их исполнения, а также проведение приватизации и координация международной помощи.

В *Великобритании* консерваторы во главе с Маргарет Тэтчер приняли беспрецедентные меры по совершенствованию действующей системы государственного управления. Реформой были охвачены практически все аспекты, так или иначе связанные с административной системой. Учитывая важность и масштабы проводимых работ, было создано отдельное ведомство по реформе государственных услуг (*Office of Public Services Reform*) при аппарате премьер-министра страны. Глава этого Ведомства подчиняется премьер-министру и отчитывается перед ним.

В *Малайзии* реформами по повышению качества государственных услуг занимается Отдел административной модернизации и управленческого планирования (MAMPU), образованный в 1977 г. в качестве подразделения канцелярии премьер-министра. Главной задачей MAMPU является проведение административных реформ в государственном секторе в целях повышения качества государственных услуг и эффективности деятельности государственной службы.

Таким образом, зарубежный опыт свидетельствует о той значимости, которую страны придавали реформе государственного сектора, и о необходимости координации данного процесса на самом высоком уровне.

При проведении реформы в сфере государственных услуг для достижения устойчивых результатов необходимо одновременно развивать соответствующие элементы инфраструктуры в поддержку системы предоставления государственных услуг. Подобная инфраструктура подразумевает создание сети организаций и учреждений, облегчающих процесс предоставления государственных услуг через проведение исследований, формирование информационных баз данных, предоставление консультаций и обучение как госслужащих, так и потребителей услуг.

Соответствующие зарубежные организации осуществляют свою деятельность на основе следующих принципов:

максимальная приближенность и ориентация на нужды потребителя;

профессионализм в управлении деятельностью и предоставлении услуг;

устойчивость результатов;

практическая польза от их деятельности.

В Канаде, например, действуют телефонизированные центры «1-800 Канада», которые предоставляют необходимую информацию населению о том, где и когда можно получить определенную услугу, а также «Центры доступа», которые оказывают услуги по консультированию начинающих предпринимателей. Эти центры располагаются в зданиях государственных учреждений по всей Канаде. Их особенность состоит в том, что помимо предоставления консультаций предпринимателям они оказывают значительное количество государственных услуг и работают по принципу «одного окна».

В Польше в 2002 г. был создан Информационный центр государственной службы. Целью его создания является расширение доступа рядовых граждан и самих госслужащих к информации о видах государственных услуг, сферах деятельности отдельных государственных органов и учреждений и т. д.

В Греции в рамках реформы административной системы разработана «Программа качества», которая предусматривает создание консультационных центров по государственным услугам, объединенных в единую информационную сеть.

В Венгрии в одном из регионов был осуществлен пилотный проект, в рамках которого при участии всех государственных учреждений был создан информационный центр. Этот центр открыл гражданам доступ к информации о взаимодействии с различными государственными службами. В дальнейшем этот опыт будет распространен по всей стране.

Суммируя зарубежный опыт в данной области, можно сказать о том, что эффективность рассматриваемых институтов определяется профессионализмом в управлении их деятельностью, доступностью предлагаемых услуг и как можно более широким охватом потенциальных потребителей государственных услуг.

Использование новых информационно-коммуникационных технологий позволит расширить доступ потребителей к государственным услугам и информации о них.

В Австралии в 1997г. был принят закон «Об агентствах по предоставлению услуг в Содружестве». Согласно этому закону в том же году было создано государственное учреждение «*Centrelink*». Оно предоставляет госу-

дарственные услуги от имени и в партнерстве с 25 федеральными министерствами и государственными агентствами посредством Интернет, телефонизированных центров по обслуживанию клиентов и в обычных офисах. Информация на сайте представлена на 56 языках. «*Centrelink*» предоставляет услуги министерства труда, министерства транспорта, министерств по делам ветеранов, здравоохранения, образования и науки, сельского хозяйства, иностранных дел и торговли, министерства коммуникаций, информационных технологий и искусств и многих других. При этом услуги могут оплачиваться путем электронных переводов, чеков и т. д. В 2002 г. этим органом были обслужены 700 000 инвалидов, 500 000 молодых людей, включая студентов, 1,1 млн безработных, 2 млн пенсионеров, 1,8 млн семей. В этом органе работают 24 000 сотрудников.

Другим примером в сфере предоставления услуг на основе использования информационно-коммуникационных технологий в Австралии является проект «*Canberra-Connect*», посредством которого населению столицы предоставляются услуги всех госучреждений. В мае 2003 г. «*Canberra-Connect*» предоставлял 132 вида услуг в обычных офисах, 77 − через Интернет и 62 − через телефонизированные центры. Посредством веб-сайта (http://www. canberraconnect.act.gov.au) этой организации в режиме он-лайн предоставляются такие услуги, как регистрация предприятия, регистрация автомобиля, оплата за коммунальные услуги, поиск работы, услуги здравоохранения и др. По результатам деятельности проекта «*Canberra-Connect*» за 2001 г. сумма доходов составила 161 млн, за 2002 г. − 205 млн и за 2003 г. − около 310 млн. австралийских долларов.

Во Франции открыт раздел правительственного портала под названием «телесервисы». Он позволяет получить прямой доступ к 60-ти онлайновым государственным сервисам, обеспечиваемым национальной и локальной властями. Как заявил французский министр государственных служб Мишель Сапен, Франция входит во вторую фазу развития «электронного правительства», ознаменованная началом построения системы, которая ляжет в основу функционирования государственных служб. По планам правительства, уже к 2005 г. все государственные услуги будут представлены в Интернете. Уже сегодня, зайдя на Web-сайт www.service-public.fr, французские пользователи могут совершить такие операции, как запрос на выписку из криминального досье, оплата различных услуг, оформление заявки на материальную помощь и т. д.

В Германии разработана программа электронного правительства «BundOnline – 2005». Предоставление услуг административными органами государства будет усовершенствовано путем использования информационных технологий. В федеральном правительстве уже 170 видов услуг оказываются с использованием Интернет. Особое внимание при этом

уделяется упрощению процедур регистрации предприятий малого и среднего бизнеса.

В Венгрии в 2001 г. была начата программа «Электронное правительство». Данная программа нацелена на интеграцию стратегий и проектов по развитию информационных технологий различных секторов и государственных учреждений для обеспечения граждан услугами высокого качества. В данное время офис уполномоченного министра координирует 36 программ, которые осуществляются в 17-ти государственных учреждениях. Результатом данной программы должно стать эффективное и прозрачное управление и качественное предоставление услуг.

В Малайзии реформы по внедрению системы электронных государственных услуг (*e-public services*) проводятся Отделом административной модернизации и управленческого планирования (MAMPU) в составе канцелярии премьер-министра. Целью данных реформ является обеспечение эффективной внутриведомственной и межведомственной координации и предоставление упрощенного доступа предпринимателей и граждан к государственным услугам. В данное время инициированы несколько пилотных проектов по предоставлению услуг через Интернет: регистрация автомобилей, выдача водительских прав; оплата за коммунальные услуги; предоставление информации Министерства здравоохранения; осуществление государственных закупок; электронная биржа труда.

Процесс совершенствования предоставления государственных услуг тесно связан с использованием на практике принципа «обратной связи» с потребителем услуг.

В США в рамках общенациональной программы «Первый приоритет–клиенты» проводится мониторинг оценки качества предоставляемых услуг и изучение ожиданий потребителей. Наряду с этим проводятся регулярные опросы среди государственных служащих, которые непосредственно общаются с населением в процессе предоставления услуг, для выявления недостатков и сбора предложений для достижения уровня стандартов качества услуг, предоставляемых частным сектором.

В Австралии на веб-сайте «Canberra-Connect» представлены формы, которые могут заполнить желающие предложить пути совершенствования предоставления каждого отдельно взятого вида услуг.

Использование на практике принципа «обратной связи» с потребителем является проверенным и эффективным методом изучения современного состояния в области предоставления услуг и формирования стратегии дальнейшего совершенствования государственных услуг с учетом потребностей и ожиданий потребителей.

Характерной чертой реформирования системы предоставления государственных услуг в рассмотренных странах является длительность этого процесса.

Например, система «Хартии услуг», инициированная в Великобритании в 1991г., была рассчитана на 10 лет, но совершенствование отдельных компонентов этой системы продолжается и поныне.

Программа «Первый приоритет – клиенты», принятая в США в 1993 г., продолжается до сих пор.

С начала 80-х гг. Малайзия начала реформы в области государственных услуг. Реформы в данной сфере продолжаются и на современном этапе развития государства, а предпринимаемые в этой области меры включены в 5-летние планы развития и стратегический план «Перспектива-2020».

Объяснение длительных сроков проведения реформ в сфере повышения эффективности государственного сектора заключается в масштабности поставленных целей и задач, а также большом количестве вовлеченных в процесс реформы сторон. Проведение реформ предполагает комплексную трансформацию, направленную на формирование нового поколения государственных служащих, разрушение укоренившихся в обществе стереотипов и формирование положительного имиджа государственной службы, а также культивирование новых форм взаимодействия между государством и гражданами. Немаловажную роль играет и технический прогресс, который является мощным стимулом к внедрению новых подходов, механизмов и принципов в сфере управления госсектором.

Анализ зарубежного опыта позволил выявить основные подходы и принципы, используемые в мировой практике, для проведения реформы государственной службы, в том числе системы предоставления государственных услуг в России. К таковым можно отнести:

установление четких принципов проведения реформ;

создание государственного органа высокого уровня, непосредственно подотчетного главе государства или правительства на который возлагается руководство реформами;

создание разветвленной сети исследовательских, консультационных, обучающих и других поддерживающих структур для обслуживания реформ;

широкое применение передовых информационно-коммуникационных технологий в процессе проведения реформ;

использование на практике принципа «обратной связи» с потребителем услуг;

длительность процесса совершенствования предоставления государственных услуг.

Список литературы

Меньшикова, Г.А. Услуга как социально-экономический феномен // Вестник Санкт-Перербургского университета (Серия 6. «Экономика»). − Вып. 1(6). − СПбУ, 1999.

Терещенко, Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права.− 2004.− № 10.

International Pablic Administration Reform: Implications for Russian Federation. *Manning, Nic and Parison, Neil*. − World Bank, 2003. − February.

© Лукина В.А., 2010

А.Л. Коданина

СВЯЗИ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ

КОДАНИНА Анна Львовна – соискатель ученой степени кандидата политических наук кафедры журналистики Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, заместитель главного редактора газеты «Волго-Невский Проспект» (e-mail: kodanina@volgaship.com)

Аннотация. *Анализируется специфика функционирования связей с общественностью в органах государственной власти и управления на примере аппарата полномочного представителя Президента РФ в Приволжском федеральном округе. Рассматриваются важнейшие информационно-коммуникационные технологии взаимодействия власти с общественностью.*

Ключевые слова: *связи с общественностью, информационно-коммуникационные технологии, массовые коммуникации, информационная работа, пресс-служба.*

Основные направления деятельности полномочного представителя Президента РФ и его компетенция обусловлены его положением в системе вертикали исполнительной власти во главе с Президентом РФ .Они создают своеобразный территориальный уровень верховной исполнительной власти с делегированием ему определенных, хотя и значительно ограниченных, с точки зрения принятия решений, функций представительства интересов федерального центра в отдельных регионах.