М.С. Кулик,
аспирантка кафедры социологии РАГС

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ РЕФОРМ В СФЕРЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

Обеспечение эффективного и профессионального управления – приоритетное направление реформирования государственной службы России. В стране достигнуты определенные успехи в реформировании госслужбы. Вместе с тем развитие общества, изменение условий и требований нынешнего дня требуют оценки возможностей изменения во взаимоотношениях государства и граждан для более эффективного и качественного повышения уровня жизни населения. Поэтому одной из главных целей в концепции административной реформы на 2006–2008 гг. является повышение качества государственных услуг. В рамках принятой концепции предполагается разработать и утвердить стандарты госуслуг, оказываемых органами госвласти, освободить их от избыточных и препятствующих развитию предпринимательства функций, модернизировать систему информационного обеспечения деятельности государственных органов, осуществить ряд иных мероприятий.

Как показывает зарубежный опыт, реформа госслужбы и совершенствование системы предоставления госуслуг составляет часть комплексных преобразований в сфере управления в государственном секторе. Сравнительный анализ причин реформирования госсектора в разных странах, предпринятый Всемирным банком в рамках исследования международного опыта проведения административной реформы, свидетельствует, что побудительными мотивами административной реформы и реформы госслужбы в большинстве стран являются стремление повысить привлекательность и имидж последней, сократить государственные расходы, повысить эффективность принятия политических решений и их последующей реализации, усовершенствовать предоставление госуслуг, укрепить доверие к правительству со стороны граждан и частного сектора (табл. 1).

Вопросы улучшения системы оказания госуслуг населению занимают важное место в политике британского правительства, направленной на достижение более эффективной работы исполнительной власти. Первым шагом в этой области явилось принятие в 1982 г. плана «Инициативы в управлении финансами», вторым – опублико-

Таблица 1

Причины проведения реформ в государственном секторе

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

Источник: оценки авторов основываются на подготовленных по каждой стране обзорах о ходе реформ.

вание в 1987 г. доклада «Совершенствование управления работой правительства: следующие шаги» с изложением программы развития госслужбы и мер по повышению эффективности и качества госуслуг. В 1991 г. была разработана концепция Хартии граждан – 10-летней программы, цель которой повышение стандартов и полезности госуслуг, 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» – долговременная программа реформирования госуправления. Она установила принципы, которые должны лежать в основе деятельности госучреждений 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 госсектора для потребителей и стремится к повышению ка-

чества и доступности госуслуг и информации о них. Исходя из этого 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 госсектора в значительной мере определяется адекватной постановкой задач и выбором соответствующих этим задачам принципов.

Координация процесса реформирования госслужбы и предоставления госуслуг должна осуществляться одним уполномоченным государственным органом. Для обеспечения должного уровня координации, доступа к информации и взаимодействия между участниками процесса реформирования этот орган должен обладать соответствующим статусом.

В США ответственность за выработку конкретных рекомендаций по повышению качества госуслуг 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 чиновников, представляющих федеральный и местный уровень власти, и независимых консультантов.

В Польше вопросы реформирования госуправления координируются правительственным уполномоченным по реформе госсистемы при канцелярии премьер-министра. В его функции входит разработка стратегических направлений реформ в сфере госуправления и контроля за их исполнением, а также проведение приватизации и координация международной помощи.

В Великобритании с приходом к власти консерваторов во главе с М. Тэтчер были приняты беспрецедентные меры по совершенствованию действующей системы госуправления. Реформой были охвачены практически все аспекты, связанные с административной системой. Учитывая важность и масштабы проводимых работ, было создано отдельное Ведомство по реформе госуслуг (Office of Public Services Reform) при аппарате премьер-министра страны. Его глава подчиняется премьер-министру и отчитывается перед ним.

В Малайзии реформами по повышению качества госуслуг занимается Отдел административной модернизации и управленческого планирования (MAMPU), образованный в 1977 г. в качестве подраз-

деления канцелярии премьер-министра. Главной задачей MAMPU является проведение административных реформ в государственном секторе для повышения качества госуслуг и эффективности деятельности госслужбы.

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 госуслуг для достижения устойчивых результатов необходимо одновременно развивать соответствующие элементы инфраструктуры. Последняя подразумевает создание сети организаций и учреждений, облегчающих процесс предоставления госуслуг через проведение исследований, формирование информационных баз данных, предоставление консультаций и обучение как госслужащих, так и потребителей услуг.

За рубежом подобные 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.

Так, в Канаде действуют телефонизированные центры «1-800 Канада», предоставляющие информацию населению о том, где и когда можно получить определенную услугу. Также действуют «Центры доступа», которые оказывают услуги по консультированию начинающих предпринимателей. Эти центры располагаются в зданиях госучреждений по всей Канаде. Их особенность состоит в том, что помимо предоставления консультаций предпринимателям они оказывают значительное количество госуслуг и работают по принципу «одного окна».

В Польше в 2002 г. был создан Информационный центр госслужбы. Целью его создания является расширение доступа рядовых граждан и самих госслужащих к информации о видах госуслуг, 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 госуслугам, объединенных в единую информационную сеть.

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

Зарубежный опыт показывает, что эффективность рассматриваемых институтов определяется профессионализмом в управлении их

деятельностью, доступностью предлагаемых услуг и как можно более широким охватом потенциальных потребителей госуслуг. Использование новых информационно-коммуникационных технологий позволяет расширить доступ потребителей к госуслугам и информации о них.

В Австралии в 1997 г. был принят закон «Об агентствах по предоставлению услуг в Содружестве» и создано госучреждение «Centrelink». Оно предоставляет услуги от имени и в партнерстве с 25 федеральными министерствами и государственными агентствами посредством Интернета, телефонизированных центров по обслуживанию клиентов и в обычных офисах. Информация на сайте представлена на 56 языках. «Centrelink» предоставляет услуги министерств труда, транспорта, по делам ветеранов, здравоохранения, образования и науки, сельского хозяйства, иностранных дел и торговли, коммуникаций, информационных технологий и искусств и многих других. При этом плата за услуги может производиться путем электронных переводов, чеков и т. д. В 2002 г. этим органом были обслужены 700 тыс. инвалидов, 500 тыс. молодых людей, включая студентов, 1,1 млн безработных, 2 млн пенсионеров, 1,8 млн семей. В этом органе работают 24 тыс. 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 предоставляются такие услуги, как регистрация предприятия, автомобиля, оплата коммунальных услуг, поиск работы, услуги здравоохранения и т. д. 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, который называется «телесервисы» и позволяет получить прямой доступ к 60 онлайновым государственным сервисам, обеспечиваемых национальной и локальными властями. Как заявил французский министр государственных служб М. Сапен, Франция входит во вторую фазу развития «электронного правительства», ознаменованную началом построения системы, которая ляжет в основу функционирования госслужб. Уже сегодня, зайдя на Web-сайт www.service-public.fr, французские пользователи могут запросить выписку из криминального досье, оплатить различные услуги, оформить заявку 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 Интернета. Особое внимание уделяется упрощению процедур регистрации предприятий малого и среднего бизнеса.

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

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

В США в рамках общенациональной программы «Первый приоритет – клиенты» проводится мониторинг оценки качества услуг и изучение ожиданий потребителей. Проводятся регулярные опросы среди госслужащих, контактирующих с населением в процессе предоставления услуг, с целью выявления недостатков и сбора предложений для достижения уровня стандартов качества услуг, предоставляемых частным сектором.

В Австралии на веб-сайте «Canberra-Connect» также выставлены 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 госуслуг с учетом потребностей и ожиданий потребителей.

Анализ зарубежного опыта позволил выявить основные подходы и принципы, используемые в мировой практике, для проведения реформы госслужбы, в том числе системы предоставления госуслуг. К таковым можно отнести:

– проведение реформ осуществляется в соответствии с четко установленными принципами;

– руководство реформами возлагается на государственный орган высокого уровня, непосредственно подотчетный главе государства или правительства;

– проведение реформ сопровождается созданием разветвленной сети исследовательских, консультационных, обучающих и других поддерживающих структур;

– проведение реформ сопровождается широким применением передовых информационно-коммуникационных технологий;

– процесс совершенствования предоставления госуслуг тесно связан с использованием на практике принципа «обратной связи» с потребителем услуг;

– процесс совершенствования предоставления госуслуг занимает длительный период.