Татьяна ИЛАРИОНОВА

Комплементарность по-европейски, или Новая философия государства

За рубежом административные реформы затронули организационные структуры государственного управления, привели к сокращению государственных программ, повлекли за собой совершенствование государственной службы, вызвали изменения в бюджетном процессе и внедрение технологий электронного правительства.

Меняется и сама философия государственного управления в Европе. Связано это с тем, что такое управление в самых общих чертах (правовые основы, организация, качество, ответственность) перестает быть суверенным делом отдельных стран. Оно все более и более становится общеевропейской задачей, многие его сегменты регулируются международными актами, документами Совета Европы, отдельные положения рассматривает Европейская комиссия. Принятие решений в этой сфере все чаще перемещается на уровень ЕС.

Более того, институты власти теперь нередко ставятся вровень с другими институтами, такими как бизнес или общественный сектор. Это особенно видно в области развития государственных услуг. Новая тенденция в Европе – государственные, бюджетные и частные услуги гражданам практически не различаются. К ним предъявляются единые требования – по качеству, быстроте оказания, доступности, недискриминационности и т. д. В оборот пущено понятие «услуга общего интереса» («Dienstleistung von allgemeinem Interesse»). Под ней понимается экономическая и неэкономическая услуга, которая оказывается в государствах-членах ЕС и связана с получением специального общественного блага (mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen) [1]. Европейцы используют для этих видов услуг аббревиатуры – услуга всеобщего экономического интереса (DAWI) и социальная услуга всеобщего интереса (SDAI).

Работа по переосмыслению подхода к сфере оказания государственных и муниципальных услуг была начата в Европе в 2003 г. [2]. Для реализации SDAI была принята Лиссабонская программа, в соответствии с которой социальные услуги существуют параллельно с услугами системы здравоохранения и разделяются на установленные законом услуги. К ним примыкают дополнительная система социальной защиты (защита от элементарных жизненных рисков в области здоровья, старости, несчастных случаев на производстве, безработицы, пенсии, инвалидности) и персональные услуги, в которых человек начинает нуждаться в ситуации невыплаты кредитов, наркомании, развода [3].

Помимо этого выделяются такие услуги, как реабилитация после возвращения из мест заключения, языковые курсы для приехавших иностранцев. Большое внимание уделяется услугам для содействия занятости: профессиональное обучение, профессиональная реинтеграция. Этот комплекс проблем рассмотрен в документе «Новый ангажемент Европы» [4].

Под понятие этих услуг из сферы государственного управления подпадают, например:

- деятельность армии и полиции;
- регулирование и улучшение безопасности на воздушном транспорте;
- контроль за воздушным и морским транспортом, обеспечением безопасности на море;
- организация, финансирование и функционирование системы исполнения наказаний;
- финансирование и контроль за созданием железнодорожной инфраструктуры;
- выделение финансовых средств для перестройки и контроля законсервированных горных предприятий, а также рекультивация выработок.

30 сентября 2011 г. Европейская комиссия рассмотрела проект предписаний государственного содействия оказанию услуг общего экономического интереса [5]. Подчеркивалось, что необходимо подготовить еще целый пакет документов, которые бы содержали простые и понятные правила относительно того, как именно государства-члены ЕС должны развивать эту сферу.

Важной новеллой должно стать сопоставление разных видов услуг – государственных и частных – с целью формирования объективных представлений об их стоимости.

Одновременно с выработкой общеевропейских стандартов в этой сфере повсеместно внедрялись технологии электронного правительства. Анализ сайтов органов государственной власти показывает, каких направлений в этой политике придерживаются европейцы.

В ЕС и других европейских странах (в частности Швейцарии) продолжают настойчиво сокращать количество национальных предписаний, правовой нагрузки на граждан и

Татьяна ИЛАРИОНОВА – доктор философских наук, профессор МИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ

бизнес. Задача формулируется следующим образом: необходимо компактное законодательство, которое позволит легко и просто его соблюдать в сфере оказания услуг. Сами государственные услуги подверглись серьезной ревизии. Многие запросы информации, регистрационные действия, обязательные ранее, были оптимизированы, урезаны или вовсе отменены.

Формуляры заявлений значительно упростились, сократились в объеме, количество справок, ранее запрашивавшихся у граждан или организаций с целью последующего оказания услуги, стало заметно меньше.

Все формуляры, которые нужно заполнить для получения государственной услуги, каталогизированы по видам обращений (паспорт; налоги; транспортные средства и т. д.). Эти выделенные группы представлены на сайтах, как правило, по алфавиту. Найти путь к нужному документу любому посетителю сайта (в том числе и иностранцу) очень легко. Гиперссылки выводят на необходимые формуляры.

На всех сайтах обязательное размещение информации о том, какие ответственные чиновники осуществляют оказание тех или иных услуг. Телефоны, часы приема населения обязательно указаны в справочной части сайта.

Для дистанционного получения государственной услуги не требуется никакой предварительной регистрации. Формуляр заполняется, сканируется и в таком виде отправляется по электронной почте.

Регистрация требуется только для формуляров корпоративных организаций (например, научных обществ и т. д.) с целью внесения на сайте, без распечатки, требуемых данных. Эта регистрация позволяет в последующем отслеживать ход обработки запроса.

Надежным каналом связи с клиентом служит электронная почта. Она автоматически фиксирует поступление документа в орган государственной власти, служит основанием для мониторинга соблюдения сроков обработки запроса в самом органе власти. Электронная почта – легкий и простой способ уведомления гражданина или организации о выполнении или отклонении запроса.

Тем самым достигается необходимая дистанционность в получении государственной услуги. Оказание услуги становится внутриорганизационным процессом для аппарата, в отличие от прямого контакта, который был распространен ранее, когда повсеместно, по многим поводам велся прием граждан. Дистанция между государством и гражданином в деле оказания услуг служит защитой от коррупции.

Формуляры могут отличаться в зависимости от территориальных особенностей. В ФРГ дорожат принципом федерализма, и варианты формуляров для получения услуг, например, в сфере образования, которая регулируется земельным законодательством, могут быть различными. Но эти различия незначительны и, как правило, отличаются лишь адресатом, которому направляется запрос.

Процесс оказания услуг сегодня даже в федеративных странах, таких как Германия, тотально централизуется. На сайте Федерального министерства экономики и технологий можно сразу выйти на нужные службы и формуляры – следуя гиперссылкам. Для получения конкретной информации о времени работы служб на местах, их адресах, сотрудниках и т. д. достаточно ввести свой почтовый индекс.

В ФРГ введен единый федеральный телефонный номер 115, по которому можно узнать о деятельности органов власти буквально все, прежде всего о порядке предоставления услуг, режиме работы органов власти в любом населенном пункте страны, по этому номеру можно высказать свои претензии, если услуга, на взгляд гражданина, была оказана некачественно [6].

Наличие единого федерального телефонного номера способствует перемещению институтов контроля за качеством оказания услуг с уровня конкретного органа власти на уровень федеральных органов власти. Телефонный номер – это служба, позволяющая вести мониторинг выполнения государством своих обязательств перед гражданами, выявляя хорошо и плохо работающие службы – для принятия затем независимых решений в системе государственной службы по кадрам, по структурам аппаратов.

Такой контроль свидетельствует о концентрации власти в системе государственной службы. Ранее существовавшие автономно министерства стали теперь в целом объектом стороннего наблюдения и оценки. В Германии эта работа находится в руках Федерального министерства внутренних дел, осуществляющего общее руководство государственной службой страны.

Кроме того, в конкретных аппаратах и коммунах поощряется соревнование. Эта инициатива сегодня также перешла на уровень ЕС [7]. Там уже ведут речь о «соревновательном праве» в масштабах Европейского союза (EU-Wettbewerbsrecht). Коллективно ищут инструменты измерений качества оказываемых услуг разными государственными службами, определения видов и сроков поощрения за хорошую работу. В центре внимания сейчас коммунальный уровень управления (местное самоуправление).

ЕС предлагает следующие подходы к оценке оказания услуг. Города как основные сообщества, где проходит жизнь граждан, должны наладить городское хозяйство и нести ответственность за его работу. Такие проблемы, как повышение тарифов, должны решаться не в пользу предприятий, а в пользу городского сообщества. Повышение тарифов в любом случае должно быть не произвольным, а обоснованным. Местные политики обязаны добиваться баланса интересов горожан и предпринимателей, занятых в коммунальном хозяйстве.

Централизация на местном уровне проявляет себя в том, что в крупных и мелких городах создаются управленческие центры (центры оказания услуг), где под одной крышей собраны самые разные службы. Это

облегчает гражданину получение того, что он ищет у государства, что он у него запрашивает. Например, небольшой Оффенбург в земле Баден-Вюртемберг соединил вместе такие службы, как административный суд, ведомство по труду, суд по трудовым вопросам, федеральный союз самообороны, железная дорога, почта, телеком, финансовая служба, пенсионное страхование, земельный суд, нотариат, полиция, адвокатура, таможня и т. д. [8].

В городе есть и так называемое «Бюро граждан» (BürgerBüro), в котором жители и гости города могут получить самые разные услуги. Бюро работает с понедельника по пятницу с 8 до 18 часов, в субботу с 8 до 12 часов. Для иностранцев есть специальное «Бюро иностранцев» (AusländerBüro) [9]. В ведении этих центров самые разные вопросы – от ремесленнических (предпринимательских) до помощи бездомным.

Немцы, как и другие европейцы, настойчиво ищут новые методы работы с персоналом государственной службы. Эта работа в последние годы приобретает все большее значение. Многочисленные курсы повышения квалификации, новые кадровые технологии, часть из которых заимствована у бизнеса, часть – самостоятельно разработана аппаратами, показывают, что в современной Германии видят важный рычаг повышения эффективности государственной службы в работе с людьми. Используются различные акмеологические, когнитивные технологии, благодаря которым личностные качества служащих используются в полную меру для выполнения задач государства, для взаимодействия с обществом. Палитра мер расширяется, и это способствует тому, что чиновники в Европе не только опасаются потерять место, быть подвергнутыми дисциплинарной ответственности, но и осознают свой высокий социальный статус, свою значимость как личности, которая является ценной для государства и общества.

Литература

1. Leitfaden zur Anwendung der Vorschriften der Europäischen Union über staatliche Beihilfen, öffentliche Aufträge und den Binnenmarkt auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse inklusive Sozialdienst-leistungen//http://ec.europa.eu/services_general_interest/docs/guide_eu_rules_procurement_de.pdf
2. http://www.gutachter-bielefeld.de/Kommunale-Wirtschaftst%C3%A4tigkeit/Kommunale-B%C3%BCrgschaften/1,000000363025,8,1
3. п. 2.3. http://ec.europa.eu/services_general_interest/docs/guide_eu_rules_procurement_de.pdf
4. http://ec.europa.eu/services_general_interest/docs/guide_eu_rules_procurement_de.pdf
5. http://www.fiw-online.de/de/aktuelles/2008/eu-kommission-legt-entw%FCrfe-zur-%DCberarbeitung-der-eu-beihilfevorschriften-f%FCr-dienstleistungen-von-allgemeinem-wirtschaftlichem-interesse-vor/
6. http://www.berlin.de/ba-charlottenburg-wilmersdorf/org/buergerdienste/buergeraemter.html
7. http://www.gutachter-bielefeld.de/Kommunale-Wirtschaftst%C3%A4tigkeit/Kommunale-B%C3%BCrgschaften/1,000000363025,8,1
8. http://www.offenburg.de/html/staatliche_behoerden_dienstleistungen.html
9. http://www.offenburg.de/html/buergerbuero157.html

НОВАЯ КНИГА

Государственные услуги для бизнеса: методология, инструментарий и опыт мониторинга качества

Под редакцией В.Н. Южакова. М.: ИД «Дело» РАНХиГС, 2011. – 256 с.

Основой нового издания стала научно-исследовательская работа «Исследование и анализ качества исполнения государственных функций и предоставления отдельных государственных услуг для бизнеса в сфере внешнеторговой и инвестиционной деятельности», проводившаяся в Российской академии народного хозяйства и государственной службы по государственному заказу Минэкономразвития России.

В предисловии к книге ректор Академии В.А. Мау отметил высокое значение результатов проведенного мониторинга качества предоставления государственных услуг для бизнеса. В первой главе раскрываются и анализируются методология, методы и инструментарий мониторинга. Вторая глава посвящена общим аналитическим выводам по его результатам, основным выводам по оценке качества предоставления государственных услуг федеральными органами исполнительной власти. Кроме того, анализируются основные проблемы предоставления услуг и предложения по их решению.

По результатам анализа, полученного в ходе мониторинга массива данных по 30 комплексным и отдельным государственным услугам в сфере внешнеторговой и инвестиционной деятельности, были выявлены критические значения показателей (параметров) качества их предоставления. Также были выявлены важные обстоятельства, связанные со вступлением в действие с 1 июля 2011 г. п. 2 ст. 7 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Таким образом, зафиксированы серьезные риски неисполнения федеральными органами положений, установленных данным законом.

При этом авторы исследования отмечают и оперативность отклика государственных органов: результаты мониторинга качества предоставления государственных услуг для бизнеса в сфере внешнеторговой и инвестиционной деятельности уже нашли свое отражение в решениях рассмотревшей их Правительственной комиссии по проведению административной реформы.

Книга предназначена для должностных лиц государственных органов, регулирующих предоставление государственных услуг для бизнеса, для получателей государственных услуг, экспертов и научных работников, специализирующихся на изучении и решении проблем реформирования государственного управления.