

ОТ УСЛУГИ К ЦЕННОСТИ УСЛУГИ: РОССИЙСКИЙ ОПЫТ СВЯЗАННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ЕВРОПЕЙСКОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

.....

Л. В. Сморгун¹

В основе исследования лежит концепция связанного правительства, чья деятельность нацелена на улучшение сотрудничества между правительственными службами, углубление консультаций и вовлечение в этот процесс граждан. Идея поворота от услуги к ценности услуги определяет европейскую перспективу связанного управления. Эта идея трансформирует понимание отношений между правительством, бизнесом и гражданами. Всё это связано с важностью мониторинга эффективности государственного управления и политики обратной связи. Важность реформирования государственного управления в духе данной концепции стала очевидна для посткоммунистических государств в период экономических кризисов. Последние тренды административной реформы в России (2006 – 2010 гг.) и создание электронного правительства (2009 – 2013 гг.) дают доказательства использования механизмов связанного правительства. Акцент в них сделан на идеях правового государства и рациональной бюрократии, экономическом подходе к управлению собственностью и принципе оценки административной деятельности по результату, а также на важности качества и эффективности госуслуг. Можно упомянуть три основных момента: (1) обратная связь в регулировании правительственного мониторинга эффективности; (2) участие граждан в процессе стандартизации услуг; (3) многофункциональные центры, порталы госуслуг и электронные консультации на федеральном и региональном уровне электронного правительства. Эти тренды связаны с некоторыми трениями и проблемами в их развитии и имеют определённые границы. На сегодняшний день существует разрыв между требованиями граждан к ответственности государства и уровнем их фактической реализации, что демонстрируется проводимыми опросами общественного мнения о доверии граждан к органам государственной власти.

Ключевые слова: связанное правительство, ценность услуг, российская административная реформа

Введение

Формирование системы государственного управления в России, начатое в 1990 г., ещё не завершено. Распад СССР (декоммунизация, десоветизация управляющей системы, борьба за правовое государство), приватизация и переход к ры-

¹ Сморгун Леонид Владимирович – доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой политического управления Санкт-Петербургского государственного университета. Эл. почта: lvsmorgunov@gmail.com.

ночной экономике и строительство федерального государства — всё это повлияло на государственное управление. Проблемы, связанные с рыночной экономикой, а именно демократическая консолидация и централизация власти, права и право, частная собственность и юстиция, стабильность и развитие, открытость миру, национальная идентичность и т.п., — всё это относится к числу проблем, без решения которых невозможна реализация государственного управления и государственной политики. Но в 1990-х гг. формированию государственного управления уделялось настолько мало внимания, что к концу десятилетия общим местом стал факт «растущего интереса в Центральной и Восточной Европе к реформам правительства и государства. В начальной стадии «перехода» от коммунизма, в большинстве стран реформу государственного управления почитали событием не первой важности. Важность государственного управления в создании рамок экономической активности в условиях рыночной экономики упустили» [Verheijen, Coombes, 1998, p. 3]. Прав был Майкл Макфол, говоря, что «со времён... коллапса государства и экономики российские реформаторы правильно посвятили свою энергию и ресурсы на трансформирование экономики от командно-административной к рыночной системе. Тем не менее не была начата соразмерная программа реформ, которая создала бы дружественное рынку демократическое и эффективное государство. Государственная реформа существенно отставала от рыночной. Эти «плохая» и слабая составляющие представляют собой наибольшие препятствия для углубления и политической, и экономической реформ» [McFaul, 1998, p. 193]. Ситуация изменилась после экономического кризиса 1998 г. Стали очевидными слабость правительства и необходимость политико-административной реформы. Президентство В. В. Путина (2000-2008 гг.) было периодом перехода от «приватизированного» государства к автономии последнего, в том числе создания государственных мощностей для эффективной деятельности. Реформы гражданской государственной службы (2002 г.), административная (2003 г.) и бюджетная (2004 г.) реформы были направлены на эти цели. На протяжении всего процесса преобразований постепенно формировалась и система оценки. Новым импульсом тому послужило президентство Д. А. Медведева (2008-2012 гг.), особенно в области инициатив электронного правительства в российском государственном управлении. Для этой цели административная реформа, которую планировалось завершить в 2008 г., была продлена до 2010 г. Несмотря на тот факт, что политико-административная система России отличается рядом особенностей, здесь очевидно влияние иностранного опыта и правительственных практик. На недавнюю административную реформу (два этапа: 2003-2005 и 2006-2010 гг.) серьёзно повлияла так называемая новая идеология государственного управления. Преобразование бюджета правительства характеризовалось переходом к бюджетному менеджменту по результатам, а реформа государственной службы ориентирована на эффективность и конкуренцию. Однако в этой области очевидны новые направления, связанные с предоставлением государственных услуг.

В последние годы в России процессы совершенствования предоставления государственных услуг бизнесу и гражданам ускорились. Можно сказать, что стали проглядываться европейские перспективы связанного правительства и публичной ценности. Эти перспективы ведомы идеей перехода от услуг к стоимости ценности услуг, которая переформатирует понимание взаимоотношений между правительством, бизнесом и гражданами, делает важной политику мониторинга услуг и политику обратной связи. Последние тренды российской административной реформы (2006-2010 гг.)² преподносят некоторые свидетельства принятия перспектив связанного управления. Вот некоторые моменты, которые стоит упомянуть: 1) российская административная реформа: от институциональных преобразований к улучшению доступа к предоставлению госуслуг; 2) обратная связь в области регулирования правительственного мониторинга эффективности; 3) процесс стандартизации услуг и участие граждан; 4) многофункциональные центры, порталы правительственных услуг и электронные консультации на федеральном и региональном уровнях электронного правительства. Эти тренды сопровождаются трениями и пределами.

Административная реформа в России: от институциональных трансформаций к улучшению доступа к предоставлению государственных услуг

В июне 2003 г. Президент подписал Указ «О средствах реализации административной реформы 2003-2005 гг.». Этот документ отмечает массу ключевых преобразований. Институциональные и операциональные части *административной реформы* направлены на:

- ограничение государственного вмешательства в экономическую деятельность предпринимателей; снижение избыточного госрегулирования;
- исключение дублирующих функций учреждений федерального уровня исполнительной власти;
- создание в экономике системы саморегулируемых организаций;
- разделение организаций на основе различных функций: регулирование, надзор и контроль экономической деятельности; управление госсобственностью; предоставление госуслуг гражданам и организациям;
- завершение разделения исполнительных властей федерального уровня и уровня федеральных территориальных образований (субъектов Федерации).

Реформа гражданской службы начата ещё раньше, Указом Президента 2002 г. Эта реформа сконцентрирована на повышении эффективности госслужбы в России, на оптимизации её системы и финансовых ресурсах. В соответствии

² В статье не анализируются последние шаги по реформированию государственной службы и государственного управления, предпринятые в период нового президентства В.В.Путина (2012 – н.вр.). Между тем общие ориентации на связанное правительство, на наш взгляд, сохраняются.

с Федеральным законом «Система государственной службы в Российской Федерации» (2003 г.) государственная служба состоит из профессионалов, чья деятельность обеспечивает исполнение решений, принимаемых людьми, занимающими должности на федеральном и региональном уровнях Федерации. Общий принцип, на котором базируется система гражданской службы, — федерализм: единство системы и разделение властей; единство организационных и правовых принципов основания; взаимосвязь государственной и муниципальной служб; прозрачность гражданской службы и её доступность для общественного контроля; безопасность гражданских служащих. Реформа гражданской службы направлена на:

- создание комплексной нормативно-правовой базы для регулирования в сфере гражданской службы;
- разработку эффективных механизмов кадровой политики в гражданской службе с целью оптимизации штата гражданских служащих;
- улучшение системы оплаты труда гражданских служащих, экономическое и техническое обеспечение их деятельности, совершенствование информационных и коммуникационных технологий гражданской службы;
- внедрение образовательной программы и программы профессиональной подготовки гражданских служащих.

Третья реформа коснулась бюджетного процесса. В мае 2004 г. принята Концепция реформы бюджетного процесса на 2004-2006 гг. *Бюджетная реформа* затрагивает следующие проблемы в этой сфере: 1) нерациональное стимулирование увеличения затрат (инкрементная модель); 2) недостаток стимулирования эффективной деятельности; 3) ограничения на свободное расходование средств главами исполнительных ведомств; 4) гиперцентрализация бюджета и финансовой власти. Общая идея этой реформы — переход от затратных механизмов финансирования к методу результатов.

Эти три реформы продвинули систему исполнительной власти в России на следующий уровень административных преобразований. Указанные реформы проводились под влиянием идеологии так называемого нового государственного менеджмента (НГМ) и исполнялись либералами из Министерства экономического развития и торговли (МЭРТ). Несмотря на то что эти реформы были амбивалентны и зачастую критиковались за противоречивость, они послужили основой для второго этапа административной реформы 2006-2010 гг. Идеи НГМ пришли в Россию из западного опыта административных реформ скорее диффузно, а не через разработку реальных нужд и обоснованных условий для российских реформ. Тем не менее желание внедрить НГМ и практику НГМ, хоть и узкую, создало психологическую атмосферу для дальнейшего развития. Поэтому на втором этапе административной реформы старались ком-

бинировать НГМ с императивами государственного управления и трендами электронного правительства.

Необходимо упомянуть, что административная и бюджетная реформы предшествовали формулировке основных целей и направлений реформы государственной службы. Административная реформа 2003 г. сконцентрировалась на функциональных и структурных улучшениях, бюджетная 2004 г. — на переходе к финансированию деятельности по результатам. Таким образом, в неё, особенно на втором этапе (2006-2010 гг.), был включён ряд целей, связанных с процессом стимулирования административной деятельности на основе конкуренции, оценки качества и производительности труда. Концепция второго этапа административной реформы (2006-2010 гг.) в значительной степени не меняет её общую направленность, но включает некоторые важные компоненты: управление по результатам, стандартизацию государственных услуг и разработку административных правил, антикоррупционных мер, повышение эффективности взаимодействия исполнителей и общества, модернизацию информационной системы. Второй этап реформы направлен на внедрение этой политики в субъектах Российской Федерации.

Конечно, оценивая административную реформу как целое, необходимо пояснить, что она представляет собой комбинацию элементов трёх административных идеологий. Во-первых, несомненно, она базируется на идее рациональной бюрократии, т.е. создании административных структур, подчинённых рациональному функционированию на основе законов и правил. Это направление связано с борьбой против неформальных норм в административной деятельности, со стремлением к достижению большей организации, порядка, ответственности, контроля и единства управления.

Второе направление было стимулировано новым государственным менеджментом, идеология которого основана на признании возможности использования в государственном управлении механизмов управления бизнесом. Здесь российская реформа использует такие элементы, как оценка деятельности по результатам, бюджетирование по результатам, ориентированные на потребителя государственных услуг, элементы конкуренции между поставщиками государственных услуг, конкурентная система найма на гражданскую службу.

Третье направление включает в себе идеи демократического управления, которые в общей форме представлены принципами управленческой прозрачности и ответственности перед гражданским обществом.

В принципе российская административная реформа в том, что касается комбинирования различных методологических моделей государственного управления — бюрократической организации, экономического неинституционализма и теории сетевого управления, не отличается от общего направления административных реформ в других странах после кризиса универсальной модели нового государственного менеджмента [Dunleavy, Margetts, Bastow, Tinkler,

2005]. Сегодня в США эксперты заговорили о недостатках обоих подходов к государству — минималистского (неоконсерватизм) и позитивистского (НГМ), обсуждая прагматичный подход, который концентрируется на политических результатах. Цель этого обсуждения — преодоление бессилия государства работать в новых условиях мировой и внутренней политики. Такое государство они называют неоадминистративным, что подразумевает много организаций, деятельности, культур, намерений, заимствованных из различных теоретических конструктов [Durant, 2000]. Йохан Олсен, норвежский исследователь в области государственного управления и один из пионеров неoinституционализма, регистрирует разнообразие национальных административных реформ и говорит о необходимости модернизации подхода к теории бюрократии в условиях сочетания бюрократической организации, эффективного контроля и сетевого демократического участия [Olsen, 2005, p. 16]. Данный плюрализм концептуальных установок административной реформы в России (и не только в ней) свидетельствует в пользу более усложнённых репрезентаций современного государства по сравнению с холистическим подходом к управлению.

Проблема правительственных функций находится в центре первого этапа российской административной реформы. Известно, что Правительственной комиссией по внедрению административной реформы проанализировано 5634 функции, из которых 1468 признаны избыточными, 263 — излишними, а 868 — нуждающимися в изменении. На втором этапе реформы основной её проблемой остаётся регулирование функций.

Реформа государственной службы также подчинена эффективному исполнению правительственных функций. Функциональный подход ясен, а правительственные функции хорошо регулируются. Но, по сути, российская административная реформа в части функций и их реализации состоит из трёх реформ (с различной степенью разработки): реформа государственного управления, реформа управления государственной собственностью и управленческая реформа предоставления государственных услуг.

В этих трёх реформах сделан ясный акцент на трёх компонентах: 1) на административном государстве с его идеями правового государства и рациональной бюрократии; 2) на государстве-собственнике, что определяется экономическим подходом к управлению собственностью и принципом оценки административной деятельности по результатам и рациональному расходованию бюджетных фондов; 3) на государстве, предоставляющем госуслуги, подход к которым основан на важности их качества и эффективности.

Императивы «связанного управления» и «управление публичными ценностями»

С одной стороны, в последние годы развитие сочетания электронного правительства и административных преобразований (основанные на общей идеоло-

гии НГМ) привели к новой концептуальной основе улучшения предоставления услуг. «Связанное правительство» — это новое название для этой концепции. «Связанное правительство нацелено на улучшение сотрудничества между правительственными службами, углубление консультаций и вовлечение в это граждан, что позволит вовлечь в процесс региональных и международных мульти-стейкхолдеров» [United Nations e-Government Survey, 2008, p. 14]. С другой стороны, концепция связанного правительства связана с идеей управления публичными ценностями. Последняя — результат интеллектуального перехода от традиционного государственного управления (ГУ) к управлению взаимодействием с потребителем (УВП) как новеллой НГМ и впоследствии к управлению публичными ценностями (УПЦ) [Stoker, 2006; Schedler, Summermatter, 2007; King, 2007]. Традиционное ГУ распространило правительственно-ориентированный подход к предоставлению государственных услуг. *Граждане* в целом рассматривались как просто *потребители*. Консьюмеристский подход критиковался за экономическую неэффективность предоставления услуг в публичной сфере. На первом этапе критика консьюмеристского ограничивалась рамками НГМ. Консьюмеристская риторика затем сменилась покупательской [Pang, Norris, 2002; King, 2007; Schedler, Summermatter, 2007], в которой *граждане* рассматривались как влиятельные *покупатели*. Концепция ориентированности на покупателя в государственном управлении, достигла наибольших высот в литературе в начале 1990-х гг. Она повлияла на государственное управление в целом и на электронное правительство в частности. Программы по внедрению электронного правительства в основном проводились на базе идеологии нового государственного менеджмента с основной целью — «сделать правительство более эффективным и дешёвым». В значительной мере это означало, что электронное правительство должно сделать предоставление государственных услуг гражданам и бизнесу более эффективным и менее затратным. Это наиболее явно представлено в работах, посвященных начальному этапу движения за электронное правительство. Так, Дан Тенпскотт, один из защитников данной идеи в своей книге «Цифровая экономика» (1995 г.) пишет, что ИКТ «не только... уменьшают затраты на правительство, но и радикально трансформируют образ, которым правительственные программы предоставляются, и саму природу управления. Правительство, работающее в Интернете, может преодолеть барьеры времени и расстояний в своём правительственном бизнесе и предоставить людям публичную информацию и услуги там, где они ими потребуются» [Tapscott, 1995, p. 163; Chadwick, May, 2003, p. 276]. Что касается проблем внутривладевательской координации и информационных процессов, то они связаны с ориентацией на экономию ресурсов в управленческом процессе [Kaczorowski, 2004]. Даже элементы электронной демократии (электронное голосование, консультации) в основном оценивались с применением экономических показателей [Sheridan, Riley, 2006]. Во многих странах быстрое использование правительственных порталов для предоставления самого большого количества услуг рассматривалось как первейшая цель внедрения электронного правительства. Но

оказалось, что покупательский подход к электронному правительству имеет множество пороков, как, впрочем, и вся идеология нового государственного управления. Никто специально и не оспаривал электронные услуги, это был лишь вопрос о том, что этот упор на покупателя недостаточен для ситуации, когда имеются в виду ИКТ и Интернет.

Таким образом, возникла проблема включения в процесс предоставления услуг граждан, и возможное предоставление услуг посредством сети Интернет стало предметом широкого гражданского обсуждения. Естественно, что этот процесс сопровождался проблемами и сложностями [Atkinson, Leigh, 2003]. Многие рассматривают государственные функции по предоставлению услуг и отношения правительства с гражданами сквозь социально-политическую призму. Эндрю Чедвик и Кристофер Мэй отмечают ограниченный характер отношений правительства с гражданами, когда последние действуют в качестве клиентов государства. «ИКТ призвано улучшить предоставление услуг посредством более целенаправленной коммуникации в ответ на запросы граждан и более быстрой реакции на них, но демократические возможности таких коммуникаций в общем игнорируются, — пишут они, — в центре этой управленческой модели находится предположение о том, что изменения будут наступать постепенно, тогда как ИКТ могут представлять для практики правительства как проблемы, так и возможности (взаимодействие первого с национальной экономикой и, что более вероятно, гражданским обществом), их базовая операциональная логика остаётся неизменной» [Chadwick, May, 2003, p. 277-278]. П. Джэгер также говорит о публичности услуг, преимуществе информации и технических возможностях электронного государства, поскольку всё, что происходит в определённом социальном контексте, должно публично обсуждаться, а правительство должно взаимодействовать с обществом [Jaeger, 2005, p. 703]. Таким образом, исследования в области государственного управления должны уйти от фокусирования на современной покупательской идее к изучению того, что правительство делает и что оно намеревается сделать в обществе. Радикальную позицию в этом вопросе занимает Камилла Стайверс: «Будьте уверены, о превращении гражданина в покупателя было много дискуссий и написано достаточно. Но в новом управлении позиции сторон в соревновании между рыночным и гражданским мышлениями далеко не равны. Несмотря даже на то, что «хорошее управление» защищается, особенно на международном уровне, внятен призыв к политическому обновлению и участию, а демократия выступает в качестве инструмента поддержки рыночной экономики, а не сама по себе» [Stivers, 2009, p. 1096].

Оппоненты покупательского подхода к государственному управлению и электронному правительству выдвигают на первый план концепцию предоставления государственных услуг. Для предмета настоящей статьи главным является переход от услуг к их ценности. Внутри концепции «менеджмента публичных ценностей» этот переход означает, что «общественная ценность

больше суммы индивидуальных предпочтений пользователей или производителей общественного продукта, который рассматривается как совместно определяемая публичная ценность, возникающая путём обсуждения с участием членов избранного и назначенного правительства и ключевых стейкхолдеров. Достижение общественной ценности, в свою очередь, зависит от выбранного рефлексивно способа действий, зависящего от набора интервенционных опций, опирающегося на создание и поддержку сетей обеспечения» [Stoker, 2006, р. 42]. В соответствии с этим коллаборативный подход к электронному правительству демонстрирует новый характер взаимоотношений между правительством и гражданами и другими пользователями государственных услуг: «Неотъемлемая роль успешного электронного правительства в любом месте мира предполагает обеспечение эффективной платформы электронного участия. Вовлечение граждан в публичный процесс принятия решений требует от правительств вовлечения граждан в число мульти-стейкхолдеров» [United Nations e-Government Survey, 2008, р. 8].

Можно выделить некоторые важные черты идеи ценности услуги:

- ценность услуг для граждан;
- эффективное, отзывчивое и отработанное правительство;
- участие граждан в публичной политике и политике услуг;
- стратегия сотрудничества во взаимодействии граждан и правительства;
- предоставление услуг на основе эффективной коммуникации;
- гибкость в использовании услуг, комбинация традиционных и новых каналов предоставления услуг.

Официальная идеология российской административной реформы и специальной программы электронного правительства не содержит концептов управления публичными ценностями, связанного правительства и ценности услуг соответственно, однако к ним относятся некоторые из трендов. Различные аспекты гражданского участия можно найти в системе оценки политик, стандартизации правительственных функций и предоставления государственных услуг, в идее и практиках многофункциональных центров и правительственных порталов.

Обратная связь в регулировании мониторинга эффективности управления

В последние годы оценка эффективности правительства берёт своё начало в бюджетной реформе, основанной на бюджетировании, ориентированном на результат (БОР). Эта система введена в действие Постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. Одно из условий этой системы — создание механизма оценки эффективности, что связано с подготовкой докладов о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНД). Указом Президента Российской

Федерации от 28 июня 2007 г. создана новая система и список параметров для оценки эффективности региональных органов исполнительной власти.

Указом Президента от 28 апреля 2008 г. определена система параметров оценки эффективности деятельности местных органов исполнительной власти городских округов и муниципальных образований. 9 февраля и 28 марта 2008 г. Правительство Российской Федерации внесло изменения в Концепцию административной реформы и отложило её реализацию с 2008 до 2010 г. Таким образом, вопросы, относящиеся к увеличению эффективности деятельности исполнительной власти, были в первоочередной повестке дня.

Существенные изменения в этом подходе к оценке эффективности заключаются в следующем:

- система оценки эффективности координируется созданием комплексных систем управленческих и межуправленческих планирования и управления проектами, ориентированных на цели и результаты деятельности;

- расширены ключевые параметры эффективности и производительности деятельности исполнительных органов, оценивающие основные направления в соответствии со стратегическими целями;

- обозначена следующая проблема: создание единообразных вертикально интегрированных систем мониторинга производительности правительственных органов и учреждений местного управления на основе достижения основных параметров социального и экономического развития Российской Федерации и исполнения ими властных функций (ГАС «Управление»);

- создание конкурентных механизмов по распределению ресурсов между подразделениями;

- создание системы стимулирования гражданских служащих на основе производительности труда, официальных правил и трудовых контрактов.

Приказом Правительства от 17 ноября 2008 г. № 1663-р определены «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 г.» В соответствии с этим документом основным условием административной реформы обозначено «улучшение качества работы правительства и местного самоуправления». Так, основной упор делается на конечную производительность, мотивацию на исполнение функций и властных полномочий Правительства Российской Федерации, федеральных исполнительных органов, исполнительных органов субъектов Российской Федерации и учреждений местного управления. Одновременно с этим на всех уровнях власти поставлена задача борьбы с коррупцией и бюрократизацией. В разделе «Эффективное государство» в соответствии с целями управления указаны пять первоочередных целей: 1) создание системы стратегического менеджмента; 2) ориентирование федеральных исполнительных органов и государственных служащих на управление по результатам; 3) оптимизация функций испол-

нительных органов и улучшение качества государственных услуг; 4) увеличение эффективности государственного сектора в экономике; 5) прозрачность правительства, взаимодействие правительства с бизнесом и гражданским обществом.

Необходимо отметить, что российская система оценки эффективности обладает несколькими элементами эффективной коммуникации. Основной механизм обратной связи этой официальной системы — *опросы общественного мнения* об удовлетворённости граждан государственными услугами или деятельностью исполнительных органов. Согласно указам Президента 2007 и 2008 гг. такие опросы общественного мнения должны стать важной составляющей процесса оценивания. Однако документы не обозначают, как часто и кому результаты таких опросов должны предоставляться. Второй элемент обратной связи — система *общественных палат*, вводимая на различных уровнях государственной власти, включая федеральные и местные органы. В центре этой системы находится Общественная палата РФ, состоящая из 126 представителей. Палата сформирована на основании Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации» 2005 г. В соответствии с этим Федеральным законом Общественная палата состоит из сорока двух граждан Российской Федерации, кандидатуры которых одобрены Президентом Российской Федерации, сорока двух представителей всероссийских общественных ассоциаций и сорока двух представителей межрегиональных и региональных общественных ассоциаций. Общественная палата Российской Федерации обеспечивает взаимодействие между гражданами, общественными объединениями и федеральной государственной властью, между государственной властью субъектов Российской Федерации и местными правительствами. Основные задачи этого взаимодействия — требования и интересы граждан, защита их прав и свобод, права гражданских объединений, связанные с реализацией политики и гражданским контролем за деятельностью федеральных правоохранительных органов и правоохранительных органов субъектов Российской Федерации и местного управления. Она также способствует реализации государственной политики в области обеспечения прав человека. Различные органы исполнительной власти создают *консультативные советы* и *экспертные группы* для улучшения принимаемых решений и контроля за деятельностью нескольких департаментов.

Экспертная оценка демонстрирует недостаточную и неоднородную реализацию указанных проблем в целом и отдельными органами исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях. Это говорит о наличии как методических, так и методологических дефектов и неправильных расчётов. В 2007 г. исполнительными органами только 43% субъектов Российской Федерации был подготовлен «Отчёт о результатах и основных направлениях деятельности», в 33% доклад вообще не был подготовлен.

В сформированной системе оценки эффективности есть существенные недостатки и узкие места. Во-первых, несмотря на наличие большого количества критериев оценки структурных и процессных характеристик, система работает плохо, не позволяет оценить роль деятельности органов исполнительной власти в смысле социальной и экономической эффективности соответствующих отраслей. Например, каково влияние деятельности экономического департамента на экономическую эффективность региональной экономики? Как указывает Министерство промышленности и торговли в «Окончательном отчёте по результатам...» 2007 г., «в таких областях, как нормативное регулирование, организационно-технической, дипломатической и информационной, пересчитать влияние соответствующих [правительственных] действий на целевые параметры (например, на индекс промышленного производства и т.п.) и экономические выгоды практически невозможно или несравнимо с бюджетными затратами. Так, например, изменение затрат на содержание центрального аппарата Министерства не может иметь отношения к количеству и эффективности основных нормативных актов, разработанных и принятых им, несмотря на то, что эти акты разработаны именно служащими, финансирование которых производится из фонда на содержание аппарата».

На уровне субъектов Российской Федерации оценка деятельности органов исполнительной власти по критериям социального и экономического развития непрямая и не говорит о роли административной деятельности в процессе. В системе критериев дифференциация оценок структур, осуществляющих обычно общую политику и управление, и структур, исполняющих государственные услуги, исследована мало.

Как результат, разработанная система оценки деятельности органов исполнительной власти не оказывает стимулирующего влияния на деятельность госслужащих.

Во-вторых, система оценки эффективности имеет в целом внутренний характер. В данной системе не существует «внешнего примера оценки». Такими внешними оценщиками могут быть финансовые структуры (например, Центробанк), независимые агентства по оценке, экспертные центры и группы, и исследовательские группы. Потенциал гражданского общества в этот процесс активно не вовлечён.

В этой связи заметим, что на результат оценки оказывает влияние намерение исполнительных органов представить своё дело в положительном свете. Привлечение экспертов для оценки в рамках бюджетов соответствующих подразделений на исследования не решает проблему объективности и компетентности, особенно в случае прямой оценки деятельности исполнительных органов. Вместо эффективности они оценивают общую социальную и экономическую ситуацию или общие параметры деятельности.

Процесс стандартизации и гражданское участие

В 2008-2009 гг. федеральные и региональные органы управления сконцентрировали свои усилия на разработке административных регламентов по исполнению различных функций и соответствующих услуг населению. На федеральном уровне разработано 550 регламентов, а на региональных уровнях — приблизительно 35000.

Общее количество разработанных, утверждённых и зарегистрированных Министерством юстиции административных регламентов составило 350.

По сути административные регламенты представляют собой пошаговые алгоритмизированные описания оптимизированных процессов исполнения функции или предоставления услуги, включая критерии принятия решений и детализированные характеристики конечного результата в форме стандарта исполнения. В описании административного процесса на каждом из его этапов указаны соответствующие документы и платежи. Эти регламенты открыты для граждан. Как правильно отмечают А. Клименко и А. Жулин, «благодаря созданию административных регламентов гражданское общество имеет возможность впервые взглянуть на бюрократическую машину, до того абсолютно закрытую, что позволяет ей увеличить силу и самостоятельно интерпретировать свою деятельность. Открытость регламентов обеспечивает беспрецедентный уровень прозрачности бюрократии. Хотя открытые в связи с этим возможности всё ещё недостаточно реализованы и требуют участия не только гражданского общества, но и бюрократии» [Клименко, Жулин, 2009, с. 124].

Административные регламенты позволили разрешить проблемы упорядочения деятельности и оказания услуг населению, увеличивая контроль соответствующего вида деятельности, уменьшая затраты и улучшая качество административной деятельности и предоставления государственных услуг. В результате мониторинга административных регламентов, проведённого экспертами ГУ ВШЭ в 2008 г., мнения государственных служащих могут быть обобщены следующим образом:

- введение административных регламентов упорядочило деятельность территориальных органов и процесс взаимодействия между центральными и территориальными органами;
- административные регламенты очень помогли гражданским служащим в тот момент, когда введение регламентов совпало с исполнением новых функций по формированию новых контрольных органов или связанной с этим деятельностью;
- необходимость создания типовых административных регламентов, например, по лицензированию, контрольно-наблюдательным функциям и работе с обращениями граждан была очевидной, а их создание успешным;

— большинство гражданских служащих (76%) считают, что внедрение административных правил усилило контроль исполнения государственных функций.

Тем не менее, исследования применения административных регламентов недостаточно для системы оценивания эффективности работы госслужащих. Правительство и службы отмечают, что при определённом положительном эффекте возникает ряд новых проблем и ограничений в административной деятельности и предоставлении услуг. Существует проблема избыточности административных процедур. Несмотря на то, что административные регламенты в целом сделали систему контроля и предоставления услуг более упорядоченной и определённой, они также вызвали негибкость системы и медленную скорость работы. Регламенты нацелены на увеличение степени предсказуемости деятельности гражданских служащих, однако они не предусматривают частоты появления экстраординарных обстоятельств, которые возникают в сфере административной деятельности и предоставлении услуг конкретным пользователям.

Степень оптимизации исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг требует улучшения. На деле административные регламенты дали возможность контролировать административную деятельность и предоставление услуг. Однако, во-первых, часто неясно, кто ответствен за исполнение конкретных действий; во-вторых, набор детализированных инструкций и норм, содержащихся в правилах, по мнению государственных служащих, затрудняет внешний контроль соответствующего действия. Возникают новые проблемы: в интегрировании действий различных подразделений и официальных лиц в случаях, когда функция или услуга межподразделенческая или необходимо решить вопрос при возникновении разногласий.

Создание и принятие административных регламентов иногда сопровождается публичными слушаниями или публичной экспертизой, что особенно очевидно на региональном или муниципальном уровнях. Это один из механизмов обратной связи между властью и гражданами. Но такая процедура ещё редкость. Таким образом, остаются нерешёнными вопросы оптимизации деятельности, критериев эффективности предоставления услуг и законодательного оформления административных регламентов. Государство регулирует свою деятельность исходя из того, как оно понимает стандарты и качество. Однако сравнение административных регламентов с реальными практиками предоставления услуг позволяет гражданам устанавливать требования к властям и контролировать их деятельность.

Многофункциональные центры (МФЦ)

Для реализации идеи «одного окна» для улучшения предоставления государственных услуг Правительство России в 2007 г. интенсифицировало создание многофункциональных центров в различных регионах страны. На 1 де-

кабря 2013 г. в российских регионах существовало 848 МФЦ — своего рода посредников между гражданами и государством в процессе предоставления госуслуг. Граждане могут обращаться сюда с минимальным пакетом основных документов практически за любой государственной услугой. Вся необходимая дополнительная информация запрашивается без участия граждан на основе интенсивного взаимодействия между различными органами федеральной, региональной и муниципальной властей.

Центр не заменяет государственные органы — министерства и ведомства и не исполняет за них их обязанности, он только организует взаимодействие всех участников предоставления услуги на основе административных регламентов.

Основными целями МФЦ являются:

- личный приём граждан и формирование заявок на услуги в присутствии граждан по принципу «одного окна»;
- сбор для граждан документов, необходимых для принятия решения о предоставлении (или отказе в предоставлении) государственной услуги, путём взаимодействия исполнительной власти правительства и другими организациями, занимающимися подготовкой соответствующих документов и данных;
- формирование полного пакета документов и данных в электронной форме и их передача вместе с заявлением гражданина в исполнительный офис правительства, ответственный за принятие решения о предоставлении государственной услуги;
- мониторинг предоставления государственной услуги ответственными исполнительными органами и информирование граждан об их запросах и этапах рассмотрения и предоставления государственной услуги;
- организация приёмки результатов государственной услуги от исполнительных органов и предоставление готовых результатов заявителям.

Правительственные порталы (ПП) государственных услуг

Российская система порталов предоставления госуслуг начала формироваться недавно, и 2009 г. в этом отношении стал наиболее продуктивным. Теперь в каждом субъекте РФ есть правительственный портал государственных услуг, а 15 декабря 2009 г. открыт Федеральный государственный портал госуслуг (www.gosuslugi.ru). Федеральный интернет-портал государственных услуг должен обеспечивать гражданам и организациям единую точку доступа к соответствующей государственной услуге, предоставляемой государственными властями, единый интерфейс доступа к государственной информации с возможностью перехода на интернет-сайт органа власти, ответственного за предоставление конкретной государственной услуги, или на интернет-портал государственной власти субъекта Российской Федерации (региональный пор-

тал госуслуг). На сегодняшний день он предоставляет только информационные сервисы, но в 2014 г. будет осуществлён перевод в электронную форму 10 наиболее важных государственных услуг, среди которых следующие сервисы: заполнение регистрационных форм идентификационных документов (паспорт, водительское удостоверение), различные детские пособия и получение квитанций на оплату штрафов о нарушении правил дорожного движения. В 2015 г. количество электронных услуг будет увеличено до 100 федеральных и 250 региональных государственных услуг.

В соответствии с концепцией ПП система порталов государственных услуг считается продуктивным и эффективным средством предоставления государственных услуг, с точки зрения власти и граждан. Для граждан это, прежде всего, единообразный источник актуальной, полной, систематической и точной информации о государственных услугах и возможности приёма государственной услуги по принципу «одного окна». Для органов исполнительной власти ПП — фактор совершенствования системы контроля в части производительности предоставления государственных услуг, а также механизм организации межучрежденческого взаимодействия и наиболее полного использования информационных ресурсов.

Целями ПП являются:

- увеличение информационной открытости и прозрачности деятельности органов исполнительной власти Правительства Российской Федерации;
- увеличение информированности граждан и организаций о предоставлении услуг и исполнительных функций властей;
- обеспечение удобства и комфорта (уменьшение финансовых и временных затрат) для граждан и юридических органов в получении государственных и муниципальных услуг в соответствии с требованиями, зафиксированными в административных регламентах соответствующей услуги (функции);
- повышение эффективности межучрежденческого информационного обмена и взаимодействия правительственных департаментов в предоставлении государственных услуг и исполнениями государственных функций различными властями.

Эффективность электронного предоставления государственных услуг определяется не только электронным оборудованием, но и установками граждан к этой инновации. Какова ситуация в России? В январе 2010 г. ВЦИОМ представил данные опроса о том, знают ли российские граждане о том, что вскоре часть государственных услуг будет доступна через Интернет, как они оценивают эту инновацию и какой из способов доступа к государственным властям — традиционный (персональный) или электронный — они предпочитают.

В соответствии с этим обзором две трети россиян информированы, что в течение текущего года часть госуслуг будет доступна через Интернет (67%); 22%

хорошо информированы, обладают частичной информацией 45%. Наибольшая информированность фиксируется среди жителей больших и средних городов (71-75%) и возрастной группы 25-59-летних респондентов (71-73%). Однако четверть граждан услышали об этом впервые во время опроса (25%). Крестьяне (32%), молодёжь 18-24 лет и средних лет (30 и 36% соответственно), как правило, не информированы. Каждый четвёртый россиянин выбирает электронное обращение к власти (25%). Прежде всего, это 18-24-летние (42%), москвичи и петербуржцы (44%). Однако традиционное личное обращение всё равно остаётся для россиян наиболее предпочтительным. Пожилые (60%) и крестьяне (48%) в основном придерживаются консервативной позиции.

Заключение

Важным условием для преодоления неэффективности с наименьшими потерями является *способность государства быть ответственным*. Конечно, ответственность обеспечивается институтами — экономическими, политическими, правовыми и моральными, но не меньшей степени внутренним этосом ответственного поведения. Для правительства ответственное поведение крайне важно. В последние годы предпринят ряд мер экономического, политико-юридического и морального плана для увеличения ответственности государственных органов и государственных служащих. Тем не менее на *сегодняшний день разрыв между требованиями общества к ответственному государству и уровень его реализации не преодолен*. Показателем такого разрыва служат данные опросов, демонстрирующих низкий уровень доверия населения к государственной власти. Во время административной реформы такие меры, как стандартизация услуг, мониторинг эффективности правительства, многофункциональные центры, правительственные порталы услуг и информации и т.п., заложили основу для изменений в этой области. Более интенсивное участие граждан в оценке государственных услуг и деятельности правительства, принятии решений по этому поводу может радикально изменить общественное доверие к правительству и способность государства быть ответственным.

Библиографический список

1. Клименко А. В., Жулин А. Б. 2009. *Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов* // Вопросы государственного и муниципального управления. № 1.
2. Atkinson R., Leigh A. 2003. *Customer-oriented e-government: Can we ever get there?* // The World of E-Government/(eds.) G. Gurtin, M. Sommer, V. Vis-Sommer. Binghampton; New York: Haworth Press.
3. Chadwick A., May C. 2003. *Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet: «e-Government» in the United States, Britain, and the European Union* // Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions. Vol. 16. № 2.

4. Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J. 2005. *New Public management Is Dead — Long Live Digital-Era Governance* // Journal of Public Administration Research and Theory. Vol. 16, № 4.
5. Durant R. 2000. *Whither the Neoadministrative State? Toward a Polity-Centered Theory of Administrative Reform* // Journal of Public Administration Research and Theory. Vol. 10, № 1.
6. Jaeger P. 2005. *Deliberative democracy and the conceptual foundations of electronic government* // Government Information Quarterly. Vol. 22, № 3.
7. Kaczorowski W. (ed.). 2004. *Connected Government. Thoughts Leaders. Essays from Innovators*. London: Premium Publishing.
8. King St. 2007. *Citizens as Customers: Exploring the Future of CRM in UK Local Government* // Government Information Quarterly. Vol. 24, № 1.
9. McFaul M. 1998. *Russia's "Privatized" State as an Impediment to Democratic Consolidation* // Security Dialogue. Vol. 29, № 2.
10. Olsen J. 2005. *Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy* // Journal of Public Administration Research and Theory. Vol. 16, № 1.
11. Pang G. M. L., Norris R. 2002. *Applying Customer Relationship Management (CRM) to Government* // The Journal of Government Financial Management. Vol. 51, № 1.
12. Sheridan W., Riley T. 2006. *Comparing e-government vs. e-governance*. Commonwealth Center for e-Governance // eGov monitor. 3 July.
13. Schedler K., Summermatter L. 2007. *Customer orientation in electronic government: Motives and effects* // Government Information Quarterly. Vol. 24.
14. Stivers C. 2009. *The Ontology of Public Space. Grounding Governance in Social Reality* // American Behavioral Scientist. Vol. 52, № 7.
15. Stoker G. 2006. *Public Value Management. A New Narrative for Networked Governance?* // American Review of Public Administration. Vol. 36, № 1.
16. Tapscott D. 1995. *The Digital Economy: Promise and Peril in the Age of Networked Intelligence*. New York: McGraw-Hill.
17. Verheijen T., Coombes D. (eds.). 1998. *Innovations in Public Management. Perspectives from East and West Europe*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
18. *United Nations e-Government Survey 2008. From e-Government to Connected Governance*. New York: UN.

Статья поступила в редакцию 24.11.2013.

.....

FROM SERVICES TO THE VALUE OF SERVICES: RUSSIAN EXPERIENCE OF CONNECTED GOVERNANCE IN EUROPEAN PERSPECTIVES

L. V. Smorgunov

Prof. Leonid V. Smorgunov, Dr. Sci. (Philosophy), St. Petersburg State University, Chair for Political management, e-mail: lvsorgunov@gmail.com.

The concept of connected government is in the base of the research, the activity of which is aimed at improving cooperation among government services, strengthening consultations and involving citizens in the process. European perspectives of connected governance are directed

by the idea of turn from services to the value of services. This idea transforms understanding of the relations between the government, businesses, and citizens. All of that attaches importance to the monitoring of service policy and policy feedback. The importance of reforming public administration inspired by the concept has become evident for post-communist states in the period of economic crises. Recent trends in Russian administrative reform (2006-2010) and in implementation of e-government (2009-2013) show some evidence of adopting connected governance perspectives here. They are accented on the ideas of legal state and rational bureaucracy, economic approach to managing property and the principle of assessing administrative activity by result as well as by the importance of quality and efficiency of public services. Three main points could be mentioned: (1) feedback in the regulation of government monitoring of effectiveness; (2) citizen participation in the process of service standardization; (3) multi-functional centers, governmental service portals, and e-consultation on federal and regional levels of e-government. Эти тренды are connected with some tensions and problems in their development and have definite limits. Up today there have been a break between the requirements of the citizens to the state responsibility and the level of its real implementation, which is shown by the polls of public opinion on the citizens' trust to the bodies of state power.

Key words: connected governance, value of services, Russian administrative reform

References:

1. Klimenko A. V., Szulin A. B. 2009. *Vserossiysky monitoring vnedreniya administrativnykh reglamentov. Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya*. № 1. (The All-Russia Monitoring of Introduction of the Administrative Regulations).
2. Atkinson R., Leigh A. 2003. *Customer-oriented e-government: Can we ever get there?* // *The World of E-Government*/(eds.) G. Gurtin, M. Sommer, V. Vis-Sommer. Binghampton; New York: Haworth Press.
3. Chadwick A., May C. 2003. *Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet: "e-Government" in the United States, Britain, and the European Union* // *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*. Vol. 16. № 2.
4. Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J. 2005. *New Public management Is Dead — Long Live Digital-Era Governance* // *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 16, № 4.
5. Durant R. 2000. *Whither the Neoadministrative State? Toward a Polity-Centered Theory of Administrative Reform* // *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 10, № 1.
6. Jaeger P. 2005. *Deliberative democracy and the conceptual foundations of electronic government* // *Government Information Quarterly*. Vol. 22, № 3.
7. Kaczorowski W. (ed.). 2004. *Connected Government. Thoughts Leaders. Essays from Innovators*. London: Premium Publishing.
8. King St. 2007. *Citizens as Customers: Exploring the Future of CRM in UK Local Government* // *Government Information Quarterly*. Vol. 24, № 1.
9. McFaul M. 1998. *Russia's "Privatized" State as an Impediment to Democratic Consolidation* // *Security Dialogue*. Vol. 29, № 2.
10. Olsen J. 2005. *Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy* // *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 16, № 1.

11. Pang G. M. L., Norris R. 2002. *Applying Customer Relationship Management (CRM) to Government* // The Journal of Government Financial Management. Vol. 51, № 1.
12. Sheridan W., Riley T. 2006. *Comparing e-government vs. e-governance*. Commonwealth Center for e-Governance // eGov monitor. 3 July.
13. Schedler K., Summermatter L. 2007. *Customer orientation in electronic government: Motives and effects* // Government Information Quarterly. Vol. 24.
14. Stivers C. 2009. *The Ontology of Public Space. Grounding Governance in Social Reality* // American Behavioral Scientist. Vol. 52, № 7.
15. Stoker G. 2006. *Public Value Management. A New Narrative for Networked Governance?* // American Review of Public Administration. Vol. 36, № 1.
16. Tapscott D. 1995. *The Digital Economy: Promise and Peril in the Age of Networked Intelligence*. New York: McGraw-Hill.
17. Verheijen T., Coombes D. (eds.). 1998. *Innovations in Public Management. Perspectives from East and West Europe*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
18. *United Nations e-Government Survey 2008. From e-Government to Connected Governance*. New York: UN.