

В раздел «Научная жизнь»:

А. Г. Барабашев

Повышение эффективности оказания государственных услуг (анализ итогов международной конференции «Повышение эффективности оказания государственных услуг» Москва, 28-29 июня 2011 года, АППАМ, НИУ-ВШЭ, Мэрилендский университет).

Концепция Нового государственного управления (NPM) опирается на ряд принципов, одним из которых выступает *принцип ориентации государства на клиента*. В соответствии с этим принципом, из различных ситуаций взаимодействия граждан с государством (политические, этические, экономические, правовые, властно-распорядительные, карьерно-кадровые, бытовые и др.) выбирается такой срез этих ситуаций, при котором либо граждане просят или требуют от государства что-либо для них сделать (не сделать), либо государство понуждает граждан что-либо сделать (не сделать) во имя общественного блага, истолковываемого как «общественная необходимость». В широком смысле, как только гражданин вступает в указанные взаимоотношения с государством, он превращается в клиента, получателя *государственных услуг*. Конечно, взаимоотношения граждан с государством намного шире и многообразнее, чем принципал-агентские отношения, и изменению в сторону ориентации государства на граждан должны подвергаться все аспекты этих отношений. Однако практически все современные реформы государственного управления акцентируют внимание именно на оказании государственных услуг, на повышении качества таких услуг. Можно сказать, что оказание государственных услуг, опирающееся на принцип ориентации государства на клиента, является в настоящее время одним из наиболее востребованных как в теоретическом, так и в прикладном плане.

Накопленный в разных странах опыт предоставления государственных услуг, равно как и теоретическое осмысление этого опыта, могут быть разделены на ряд *направлений оказания государственных услуг*, в каждом из которых имеются свои проблемы и достижения. Как лучше выделить эти направления, какие достижения наиболее значимы, какие проблемы имеют общий, и какие частный характер? Единства в ответах на эти вопросы до настоящего времени нет, несмотря на обилие литературы по данной теме, на огромный экспертный интерес к технологиям оказания государственных услуг, на широкое общественное внимание как к положительным примерам оказания услуг, так и к случаям низкого качества государственных услуг, прямого игнорирования обоснованных требований граждан.

Во время проведения ежегодной Вашингтонской конференции Международной ассоциации анализа публичной политики и публичного управления (АППАМ – [Association for Public Policy Analysis and Management](#))¹ в ноябре 2009 года, состоялась встреча по планированию ежегодных «выездных» конференций АППАМ, на которой были определены приоритеты тематики выездных конференций, выявления тех стран и географических регионов, в которых приоритетная тематика развивается наиболее активно. На этой встрече было принято предварительное решение о проведении под эгидой АППАМ в июне 2011 года *конференции «Повышение эффективности оказания государственных услуг»* в Москве. С российской стороны организатором конференции был назначен факультет государственного и муниципального управления НИУ-ВШЭ, действительный член ассоциации АППАМ с 2007 года. Со-организатор со стороны АППАМ – Школа публичной политики Университета Мэриленда (University of Maryland, School of Public Policy). Данное решение основывалось на признании темы оказания государственных услуг в качестве ключевой в составе концепции NPM, ценности современных экспертных разработок и технологий оказания государственных услуг для совершенствования практики государственного управления, серьезного продвижения

России в области оказания государственных услуг, а также на оценке вклада экспертов НИУ-ВШЭ в данное направление российской административной реформы. Отметим, что в ряду организаторов ежегодных выездных конференций АРРАМ НИУ-ВШЭ вошла в "пул" ведущих региональных образовательных и аналитических организаций и университетов: в 2009 году выездная конференция АРРАМ проводилась Школой публичного управления Сингапурского университета, а в 2010 году - Маастрихтской школой бизнеса. Обе они занимают лидирующие позиции в своих регионах мира.

Подготовка конференции характеризовалась беспрецедентно высоким уровнем взаимодействия руководства АППАМ и НИУ-ВШЭ, формированием единого программного и организационного комитетов, соединением усилий в отборе участников и докладчиков из большого количества поступивших заявок, совместной комплектации пленарных сессий и секционных заседаний. По итогам отбора заявок, был определен состав участников конференции, в ней приняли участие 110 ведущих специалистов из 28 стран. Все заявки прошли строгий отбор (было получено в общей сложности более 260 заявок на участие). Наиболее представленными в конференции были школы публичного управления университетов США (32 участника) и России (31 участник). В качестве ведущих докладчиков и модераторов сессий в конференции участвовали 4 Главных редактора ведущих в мировом рейтинге международных журналов в области государственного управления (журнал АППАМ; Оксфордская серия журналов; журнал, издающийся Гарвардским университетом; журнал Ассоциации факультетов и институтов государственного управления Центральной и Восточной Европы), представители Мирового банка, руководство АРРАМ. В конференции приняли участие исследователи из ведущих университетов Канады, Германии, Великобритании, Италии, Испании, Австрии, Австралии, Словакии. Географический диапазон участников необычайно широк: от Мексики до Филиппин, от Финляндии до Арабских Эмиратов, от Южной Африки и до Виргинских островов. Были представлены исследователи из стран СНГ и Балтии.

Можно сказать, что на этапах организации, проведения и подведения итогов конференции был получен бесценный опыт конструктивного взаимодействия российского и международного экспертного сообщества по данной ключевой проблематике публичного управления. Более того, на основании массива поступивших заявок от ведущих международных специалистов, управленцев-практиков и теоретиков NPM, впервые удалось выделить основные направления аналитики оказания государственных услуг.

Наиболее востребованными направлениями анализа оказания услуг оказались:

- Управление по результатам (одно из двух самых востребованных направлений)
- Социальные сети, приватизация, НКО и контрактация услуг (одно из двух самых востребованных направлений)
- Механизмы предоставления услуг
- Управление изменениями публичных институтов
- Измерение результативности услуг
- Прозрачность и антикоррупционность государственных услуг²
- Общественно ориентированные модели управления
- Хорошее управление (Good Governance) услугами
- Модели участия и координации
- Оценка программ оказания услуг
- Административная реформа и модернизация услуг в контексте глобализации
- Частно-государственное партнерство
- Лидерство и услуги
- Электронное правительство
- Клиентоориентированность современной государственной службы

- Новые подходы к дизайну предоставления государственных услуг.

Интересно, что ряд направлений оказания государственных услуг, предложенных организаторами в качестве тем для обсуждения, оказались недостаточно востребованными, по ним было получено мало заявок. К таким направлениям относятся:

- Административный надзор за качеством услуг
- Финансирование государственных услуг
- Роль международных организаций, оказывающих влияние на современное состояние государственных услуг
- Сотрудничество между государственными учреждениями и федеральными органами.

Оценивая содержание представленных на конференции сообщений, следует отметить, что основные интересы международного экспертного сообщества в рамках направления оказания государственных услуг связаны с попытками, во-первых, соединить концепции NPM и Good Governance посредством расширения понятия услуг в сторону участия организаций гражданского общества в предоставлении услуг (социальные сети, НКО и контрактация услуг), а также, во-вторых, четче определить качество (результативность предоставления) услуг с использованием механизмов оценки программ. Тем самым, очевидна экспертная оценка тренда данной области, заданная самими участниками, репрезентативно представляющими аналитику и практику предоставления государственных услуг: имеется ярко выраженная потребность в новой теории государственных услуг, учитывающая их качество и опирающаяся на новую интерпретацию услуг как равноправного взаимодействия граждан и государства, а не как административных процедур, исполнение которых жестко регламентировано и осуществляется по просьбе граждан или по понуждению государства.

По итогам конференции подготовлен сборник докладов, в ближайшее время он будет издан АРРАМ в серии Оксфордских публикаций. Редколлегия планирует поместить рецензию на этот сборник в одном из следующих номеров журнала.

¹ АРРАМ объединяет более 1500 институциональных и индивидуальных членов, в основном факультетов и институтов государственного управления, организаций практико-управленческой направленности, по всем регионам мира. К основным задачам АРРАМ относится повышение качества образования, аналитики и научных исследований в области публичного управления. Ассоциация АРРАМ возникла в 1978 году как результат соглашения 15-ти ведущих университетов США относительно нового содержания области публичного управления, ее научных ориентиров.

² Отметим, что данное направление было представлено заявками и докладами в основном российских участников, обеспечивших наполнение указанного направления (7 заявок и докладов из 9 принятых, причем среди не принятых для участия в конференции заявок был также дисбаланс в сторону российских докладов: как оказалось, остальные страны не столь заинтересованы тематикой противодействия коррупции при предоставлении государственных услуг).