

ГОСУДАРСТВО «ОДНОГО ОКНА»

О. В. Никулкина, студентка V курса экономического факультета ГОУВПО «Мордовский государственный университет имени Н.П. Огарева»

С. И. Маслова, к.э.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления экономического факультета ГОУВПО «Мордовский государственный университет имени Н.П. Огарева»

В статье на основании анализа правовых, организационно-технических и социальных предпосылок оценивается возможность перехода Российской Федерации к системе «одного окна»; исследуются модели данной системы, анализируется зарубежный опыт ее построения.

Ключевые слова: государство «одного окна», государственная услуга, многофункциональный центр.

Россия в начале 21 века переживает период смены одной и формирование правовых, экономических, социальных основ новой общественной формации, которая должна обеспечить ускоренное социально-экономическое и духовное развитие страны на основе достижений современной цивилизации. Главным условием успешных преобразований является формирование такой системы государственного управления, где в центре внимания находился бы гражданин, а современные коммуникационные, информационные технологии служили инструментом для быстрого, простого и экономически конкурентоспособного взаимодействия органов власти и общества в целом.

В некотором смысле все инновации в государственном управлении, так или иначе, касаются его «качественной» составляющей. В современном мире, где в центре любых процессов находится человек, а высокий уровень жизни граждан являются конечной целью государства, «качественное» преобразование государственного управления подразумевает проведение реформ по совершенствованию системы предоставляемых им услуг населению. Повышение качества услуг может не сопровождаться получением финансовых выгод, но именно оно является одним из ключевых факторов, определяющих доверие граждан к государственной власти.

По мнению большинства исследователей, государство будущего – это государство «одного окна» (ГОО). В широком смысле, ГОО – это проект управления изменениями, который должен успешно преобразовать подход государственных служащих к работе с клиентами – получателями тех или иных государственных услуг – и предоставить этим государственным служащим инструменты, необходимые для создания положительного опыта общения с клиентами [1].

Реализация ГОО на практике требует применения современных технологий: Интернет-порталы, общая функциональность для всех каналов, технология интегрированных терминалов, доступ к внутренним системам и т.д. Другие аспекты предполагают улучшение качества личных контактов – обучение персонала, непосредственно общающегося с клиентами, коммуникационным технологиям, множественным транзакциям и т.д. Отдельные аспекты ориентированы на упрощенные, координированные формы документов и процессы. Совокупное совершенствование различных аспектов взаимодействия с клиентами позволит сформировать социально-ориентированное эффективное Правительство «одного окна».

Существует несколько моделей универсального ГОО:

А. С точки зрения сложности услуг, степени интеграции и добавленной стоимости.

1) *Модель первого шага*: действует как справочная служба и не предполагает значительной добавленной стоимости или большого количества предоставляемых услуг. Это самая ранняя и простая стадия развития ГОО, включая развитие Правительственного портала, и она дает ограниченные результаты, поскольку всегда требуется второй, третий шаг и т.д.

2) *Модель магазина повседневного спроса*: объединяет простые электронные услуги отдельных ведомств, не предполагая сложного внутреннего реинжиниринга и интеграции (в основном вертикальная интеграция и почти полное отсутствие горизонтальной). Это модель ГОО средней сложности. Примерами

этой модели являются большинство Правительственных порталов и Центров обслуживания населения.

3) *Истинная модель одного окна: полностью интегрированная модель:* объединение простых и комплексных услуг, значительный реинжиниринг внутренних процессов, полная интеграция (как вертикальная, так и горизонтальная). Это модель ГОО высокой сложности, модель объединенного интегрированного правительства будущего. Всего несколько стран приближаются к этой стадии, среди них Сингапур, Корея, Великобритания и Канада, но и этим странам понадобится еще много лет, чтобы осуществить эту цель.

В. С точки зрения охвата и специализации:

1) *Универсальная модель («супермаркет»):* предоставление доступа к большинству государственных услуг в большинстве ведомств.

2) *Специализированная модель:* универсальное обслуживание в определенной сфере или секторе (регистрация предприятий, содействие развитию торговли и т.д.) [3].

Наиболее интересной моделью является комбинация А3 и В1: модель универсального интегрированного государства одного окна. Она обладает наибольшим потенциалом улучшения качества предоставления услуг в долгосрочной перспективе, в тоже время, является наиболее сложной по организации и требует больших затрат. Вследствие чего, данная модель пока не реализована ни в одном из государств мира.

В рамках Российской Федерации не все попытки введения ГОО оказались успешными. Основные характеристики успешных попыток предполагают сильное лидерство на самом высшем уровне, наличие адекватных ресурсов для перехода, четко определенные и выраженные критерии успеха, отличные навыки управления проектами и доступ к консультациям экспертов. Поскольку все регионы различны, важно определить, каковы приоритеты граждан конкретной территории и адаптировать процесс к этим приоритетам. Важное значение для инициирования ГОО имеет его поддержка со стороны политиков, представителей научного мира, бизнес-организаций. Поскольку потребуется преодоление

естественного сопротивления соответствующим изменениям со стороны бюрократических структур.

В целом, переход к правительству одного окна в развитых странах практически неизбежен, но и для развивающихся рынков он является привлекательной моделью. Его преимущества – более счастливые граждане, более продуктивные предприятия и интегрированное правительство. Существует достаточное количество примеров успешной реализации, чтобы правительства, запускающие проекты ГОО, могли быть уверены, что при правильных внутренних условиях успех вполне вероятен.

Канада является одной из первых стран, которая приступила к трансформации государственного сектора с применением информационных коммуникационных технологий и реализации государственного управления в системе «одного окна», как на центральном, так и провинциальном (местном) уровне. На центральном уровне такие инициативы как «Service Canada» и «Government On Line», стали наиболее важными локомотивами оказания услуг по принципу «одного окна». Инициатива «Service Canada» первоначально была создана Секретариатом Комитета Казначейства в качестве пилотного проекта в 1999 г. с целью обеспечения доступа граждан Канады к услугам «всего правительства» по принципу «одного окна» и быстрого, надежного, удобного и экономически эффективного оказания таких услуг. «Service Canada» приняла социально-ориентированный подход, предлагая жителям Канады, возможность выбора между самообслуживанием и обслуживанием с содействием со стороны государственных служащих, а также возможность выбора канала для получения услуг.

Перед «Service Canada» стояла задача апробирования новых подходов к оказанию услуг путем использования имеющихся ресурсов, а также создания и усиления горизонтальных партнерств в правительстве Канады, на различных уровнях государственного управления. Посредством таких партнерств были созданы Центры доступа к услугам (Service Canada Access Centers) в офисах различных федеральных министерств и ведомств, а также в федеральных и

провинциальных их подразделениях, муниципальных организациях и неправительственных агентствах. Центры доступа к услугам предлагают жителям Канады доступ к услугам по принципу «одного окна» тремя путями: посредством личного содействия; по телефону и через Интернет.

Сотрудники «Service Canada» обучаются как «поисковики» для того, чтобы помочь клиентам получить ту информацию и услуги, которые им необходимы, и помочь им использовать ресурсы, имеющиеся в центре доступа. Для клиентов имеются общественные телефоны для связи со Справочной Правительства Канады. Кроме того, телефоны могут использоваться для того, чтобы позвонить в другие государственные call-центры по специализированным программам и услугам. Центры доступа также оборудованы компьютерами с доступом в Интернет, которые связывают клиентов с веб-сайтом Канады. Для клиентов, которые незнакомы с использованием компьютеров и поиском в Интернете, персонал центров доступа может предоставить инструктаж, тем самым, стимулируя самообслуживание в будущем. В 2004-2005 гг. Центры доступа к услугам были во всех провинциях и территориях Канады, две трети таких центров были размещены в небольших городах и сельских населенных пунктах с населением менее 20 тыс. человек. Это отражает обязательство по обеспечению доступа к государственным услугам в сельской местности Канады, где лишь немногие министерства и ведомства могут обеспечить личное взаимодействие с клиентами.

Многие провинции создали свои собственные инициативы, такие как «Service New Brunswick» и «ServiceOntario».

Правительство провинции Нью-Брансуик было первым, кто запустил модель обслуживания по принципу «одного окна» для быстрого доступа к государственным услугам в середине 1990-х гг. Благодаря развитию «Service New Brunswick» (SNB), оказание государственных услуг стало полностью интегрированным. В отчете IDC Canada, в котором рассматривались выгоды электронного правительства, обеспечиваемые SNB, по оценкам этой исследовательской фирма ежегодная выгода для провинции составляет 0,72 процента ВВП (в дан-

ном случае 140 млн. долларов канадских долларов). К другим достижениям SNB относятся следующие:

- более 4 млн. транзакций в год посредством всех каналов (электронные, через персонал, по телефону);
- сбор тысяч миллионов долларов от имени 16 министерств и более 40 муниципалитетов;
- степень удовлетворенности услугами практически удвоился, с 54 до 92 процентов;
- данная модель была воспроизведена в Южной Африке и графстве Суффолк в Великобритании.

Как и центры обслуживания в Нью-Брансуике, «ServiceOntario Centers» предоставляют государственную информацию и услуги, такие как выдача свидетельств о рождении, смерти, о браке, лицензии, выдаваемые Министерством природных ресурсов, и многие другие услуги. ServiceOntario предоставляет людям новые альтернативы, такие как 15-дневная гарантия возврата денег за заявление на получение свидетельства о рождении, поданное в онлайн. Резиденты могут также получить различные публикации и формы. ServiceOntario оказывает упрощенные, более оптимизированные и интегрированные услуги населению, проживающему в провинции. Сейчас центры открыты в 63 населенных пунктах, включая Джералдтон, Норд Бэй, Оуэн Саунд, Петерсбург и Оттава [2].

Подобные Центры комплексного обслуживания, работающие по принципу ГОО созданы и в других государствах – «Centrelink» (Австралии), «Heartland Service» (Новая Зеландия), «eCitizen» (Сингапур), «Poupatempo» (Бразилия), «E-Seva» (Индия), «Directgov» (Великобритания) и т.д.

Переход Российской Федерации к ГОО в современных условиях представляется несколько проблематичным. Это обусловлено, прежде всего, сложным социально-экономическим положением страны (низким качеством и уровнем жизни населения, отсутствием необходимых средств для проведения крупномасштабных реформ, дефицитом социальных инициатив и т.д.), отсутствием должного информационного и коммуникационного развития властных структур

(в отличие от сфер бизнеса), особенностями структуры и принципов государственного управления, сформированных в предшествующие исторические периоды и многое другое.

Однако, являясь неотъемлемой частью мирохозяйственной системы, Россия все же перенимает опыт других стран, формируя тем самым почву для дальнейших преобразований. В первую очередь, это касается нормативно-правовой базы, основные нормы которой пропагандируют развитие системы государственного управления по пути социальной ориентации и перехода к системе «одного окна» в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. В концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах определены приоритетные цели и задачи административной реформы, среди которых заявлены повышение качества и доступности государственных услуг; повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти; создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг; организация предоставления государственных услуг в электронной форме; повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти; модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти; формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления и т.д.

В качестве приоритетных направлений признана разработка правовых и организационных механизмов создания и ведения системы порталов государственных услуг, обеспечивающих свободный доступ пользователям сети Интернет к систематизированной информации о государственных услугах. Разрабатываются также механизмы, обеспечивающие эффективное электронное взаимодействие получателей государственных услуг с органами государственной власти, предоставляющими государственные услуги, в том числе с использова-

нием электронных документов, удостоверенных электронной цифровой подписью и т.д.

Подобную направленность имеют Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002 – 2010 годы)», Постановления Правительства «О некоторых мерах по обеспечению информационного взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления при оказании государственных услуг гражданам и организациям» и «О некоторых мерах по повышению качества государственных и муниципальных услуг на базе создаваемых многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг», типовые регламенты взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и т.д.

С организационной точки зрения переходу к ГОО способствует законодательное определение порядка предоставления государственных и муниципальных услуг на базе многофункциональных центров. В России на начало 2009 года разработано 176 административных регламентов, зарегистрировано 18 многофункциональных центров, 1182 точки предоставления услуг в системе одного окна, 36 федеральных и 87 региональных органов исполнительной власти, реализующих некоторые элементы системы «одного окна» в своей практической деятельности [4].

Ключевая предпосылка развития государства одного окна – так называемое «объединенное», или интегрированное правительство, предполагающее как горизонтальную, так и вертикальную внутреннюю интеграцию правительственных информационных систем и являющееся условием устойчивого успеха модели предоставления услуг по принципу одного окна. Некоторые изменения, основанные на технологиях, включают улучшенные веб-сайты с порталами, адаптированными к нуждам граждан и предприятий, общими внутренними системами, поддерживающими все каналы, и адекватной поддержкой безопасности и конфиденциальности. В более долгосрочной перспективе интеграционные процессы, объединяющие все правительство, приведут к институциональной и организационной реструктуризации государственного сектора; произойдет пе-

реход от вертикальной модели, ориентированной на министерства, к горизонтальной модели, ориентированной на услуги. Хорошим примером является то, что высокоразвитые порталы электронного правительства организуются не по принципу структуры министерств, а по тематике и типам предоставляемых услуг и по типам клиентов, вне зависимости от ответственного ведомства. Таким образом, будет организован государственный сектор в будущем: в виде плоских, горизонтальных и гибких структур, ориентированных на конкретные услуги и группы потребителей.

Однако в настоящее время имеется определенный ряд проблем в реализации ГОО в нашей стране. Наиболее значимой можно признать отсутствие или несовершенство информационного взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

Предполагается, что ГОО – это система, охватывающая все стороны жизни населения, имеющие отношение к системе государство – клиент (будь то вопросы социально-бытового обслуживания, образования, здравоохранения, социальной защиты и т.д.). Она предполагает всеобщность применения принципов ГОО в работе всех органов государственной власти и местного самоуправления, в то время как в России каждый субъект Федерации, а порой и более мелкая административно-территориальная единица или же конкретный орган власти, по-своему понимает и реализует эти принципы на практике. Отмечается информационно-техническая отсталость ряда регионов в целом.

Определенную сложность создает и существующая в Российской Федерации проблема социальной адаптации к нововведениям, как в среде органов государственной и муниципальной власти, так и среди всего населения. Исторически обусловленное противодействие всему новому (особенно инициированному органами власти), низкий уровень собственной социальной инициативы, неготовность к активному пользованию современными информационно-коммуникационными технологиями (связанное с низким уровнем компьютерной грамотности, особенно в сельской местности, а также отсутствием финан-

совых ресурсов) – все это является существенным препятствием для проведения преобразований и реформ, которые имеют очаговый характер.

Предоставление услуг в системе «одного окна» нуждается в развитии соответствующей правовой и институциональной основы, предполагает реинжиниринг существующих социальных, экономических и политических процессов, создание межведомственной интеграции, общей промежуточной инфраструктуры и организационной архитектуры в различных ведомствах и на разных уровнях. Система «одного окна» является фундаментальным двигателем перехода от модели управления, ориентированной на министерства, к модели, ориентированной на граждан и предусматривающей интеграцию всех ведомств в одном правительстве – Государстве «одного окна».

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Данилин А. В. Электронные государственные услуги и административные регламенты / А. В. Данилин.– М.: Инфра-М, 2004 – 156 с.
2. Институциональная реформа государственного сектора [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://new.hse.ru/sites/irgs/default.aspx>.
3. Информационные технологии и государственное реформирование в странах Европы: прогноз на 2010 год (по материалам форума Microsoft для государственных деятелей Европы) // Информационное общество. – 2004 – Вып. 3-4 – С. 129-143.
4. Мониторинг хода Административной реформы [Электронный ресурс] /Общая статистика. – Режим доступа: <http://monitoring.armd.ru/ar/stat.php>