

УДК 316.354:351/354 Социология управления**ЮЖАКОВ Владимир Николаевич –***д. филос. н., профессор; директор Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований РАНХиГС.**119571, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, д. 82, корп. 5.**yuzhakov-vn@rane.ru***БОЙКОВ Владимир Эрихович –***д. филос. н., профессор; директор Центра социально-политического мониторинга Института прикладных экономических исследований РАНХиГС.**boikov@rane.ru***ПОКИДА Андрей Николаевич –***к. соц. н., старший научный сотрудник Центра социально-политического мониторинга Института прикладных экономических исследований РАНХиГС.**pokida@rambler.ru***ЗЫБУНОВСКАЯ Наталья Владимировна –***научный сотрудник Центра социально-политического мониторинга Института прикладных экономических исследований РАНХиГС.**nzyb@mail.ru***ДОБРОЛЮБОВА Елена Игоревна –***ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований РАНХиГС.**dobrolyubova@inbox.ru*

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ УСЛУГИ: ХАРАКТЕР И КАЧЕСТВО ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ

PUBLIC AND MUNICIPAL SERVICES: CHARACTERISTICS AND QUALITY

Статья основана на результатах социологического мониторинга качества предоставления государственных и муниципальных услуг, проведенного в 2011, 2012 и 2013 гг. Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ по заказу Министерства экономического развития РФ¹. Рассматриваются вопросы, связанные с востребованностью государственных и муниципальных услуг населением, оценкой гражданами качества их предоставления, отношением респондентов к использованию возможностей МФЦ и Единого портала государственных и муниципальных услуг, ключевыми проблемами в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг и наличием резервов повышения удовлетворенности заявителей.

Ключевые слова: административный регламент, государственные и муниципальные услуги, качество предоставления государственных и муниципальных услуг, многофункциональный центр, организация обслуживания населения, портал государственных услуг

The article is based on the results of sociological monitoring of the quality of public and municipal services, conducted in 2011, 2012 and 2013 by the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration for the Ministry of Economic Development of Russia. Authors of the research study the main

¹ Полевые этапы социологических исследований осуществлялись Центром социально-политического мониторинга Института прикладных экономических исследований РАНХиГС с опорой на региональную сеть, представляющую профессиональные социологические службы в 83 субъектах РФ.

results of the monitoring, including the demand of the population for public and municipal services, citizens' evaluation of the quality of their provision, respondents' attitudes towards the use of Multifunctional center of public and municipal services and opportunities of Unified portal of public and municipal services, the key issues in the provision of public and municipal services and the availability of reserves for increasing satisfaction of applicants.

Keywords: *administrative regulation, public and municipal services, quality of public and municipal services, multifunctional center, organization of service for citizens, portal of public services*

В процессе жизнедеятельности гражданам всех социально-демографических групп приходится обращаться в органы власти и местного самоуправления (непосредственно или через уполномоченные ими организации) для получения тех или иных государственных и муниципальных услуг (далее – ГМУ), среди которых получение документов гражданской идентификации, регистрационных, разрешительных документов, справок, выписок, сведений различного рода и т.д. При этом число таких взаимодействий населения с органами власти и местного самоуправления возрастает. Внутриведомственная статистика федеральных органов власти ежегодно фиксирует увеличение числа обратившихся за получением государственных услуг примерно на 4–10% в зависимости от конкретного органа власти. Например, в Росреестре за 2012 г. число поданных заявлений по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним возросло на 8,5% по сравнению с отчетным 2011 г.¹

Исследование, проведенное в 2013 г.², показало, что за последние 2 года (2012 и 2013) около 67% граждан РФ обращались в органы власти и местного самоуправления за получением ГМУ (в

т.ч. и в интересах бизнеса). В опросе 2012 г. этот показатель зафиксирован на уровне 68%. При этом все социально-демографические группы и слои российского населения активно включены в систему предоставления государственных и муниципальных услуг.

По данным исследований 2012 и 2013 гг. первые 3 места по показателю востребованности занимают услуги, связанные с юридическим оформлением имущественных отношений и оформлением гражданской идентификации. На 4-м месте – услуги по оформлению прав владения и использования автотранспорта, на 5-м – регистрация актов гражданского состояния (см. табл. 1).

Потребности представителей разных социально-демографических групп в тех или иных государственных и муниципальных услугах имеют свои особенности. Так, для молодого поколения (до 30 лет) свойственна потребность в услугах, связанных с активной жизненной позицией. Это регистрация брака, рождения ребенка, получение загранпаспорта, получение водительского удостоверения. Представители старшего поколения (50 лет и старше) чаще обращаются за услугами социального характера: оформлением (перерасчетом) пенсии, получением субсидий (льгот) на оплату жилья и услуг ЖКХ. Для представителей бизнеса наиболее востребованными являются услуги по организации работы предприятий, связанные с общими правилами и нормами их функционирования, в т.ч. регистрация учреждения, подача налоговых деклараций, получение выписок из ЕГРЮЛ и ЕГРИП.

Результаты опроса 2013 г. показывают, что в целом система предоставления ГМУ органами власти и местного самоуправления функционирует вполне успешно, но и не без нареканий. 77,7% респондентов, получивших услуги за последние 2 года, удовлетворены качеством их предоставления, тем не менее практически каждый 5-й респондент

¹ <https://rosreestr.ru/wps/portal/>

² Здесь и далее данные опроса 2013 г. представлены в сопоставлении с результатами исследований, проведенных в 2011 и 2012 гг. специалистами РАНХиГС по однотипной методике. Социологический опрос получателей ГМУ проведен с 9 по 19 сентября 2013 г. в рамках ежегодного мониторинга качества предоставления государственных услуг. Формирование выборочной совокупности респондентов осуществлялось по многоступенчатой квотной выборке с вероятностным отбором опрашиваемых на завершающем этапе ее реализации. Опрос проводился в виде формализованного интервью по месту жительства респондентов. Общая выборочная совокупность составила 15,8 тыс. респондентов – получателей ГМУ в 77 субъектах РФ. Общая выборочная совокупность в исследовании 2011 г. составила 4 153 респондента – получателя ГМУ в 20 субъектах РФ, в исследовании 2012 г. – 17 тыс. респондентов во всех субъектах РФ.

Таблица 1

Востребованность (массовость) государственных и муниципальных услуг, %

	2012 г.	2013 г.
Получение заграничного паспорта	18,3	19,9
Регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним (регистрация дома, земельного участка и т.д.)	19,1	18,1
Получение или замена паспорта гражданина РФ	16,7	15,6
Регистрация (снятие с учета) автомототранспортных средств и прицепов	15,0	13,9
Регистрация актов гражданского состояния (брака, рождения ребенка и др.)	14,2	13,0
Получение выписки из домовой книги, карточки учета собственника жилого помещения	12,0	11,9
Получение субсидий (льгот) на оплату жилья и услуг ЖКХ	12,2	11,6
Регистрация по месту жительства (пребывания)	11,1	10,4
Оформление (перерасчет) пенсии	11,3	10,2
Получение или замена водительского удостоверения (включая сдачу экзамена)	12,0	10,1
Подача налоговой декларации	9,5	9,8
Получение (оформление) ежемесячного пособия на ребенка	7,9	8,8
Кадастровый учет недвижимого имущества	6,3	5,9
Получение сведений, внесенных в государственный кадастр недвижимости (выдача кадастровых выписок)	4,6	4,1
Получение выписок из ЕГРЮЛ и ЕГРИП	3,2	4,1
Постановка на учет (снятие) в налоговом органе организаций и граждан, предоставление сведений, содержащихся в ЕГРН	3,9	3,9
Получение информации о положении на рынке труда	5,1	3,9
Информирование об административных правонарушениях	4,0	3,9
Получение технического паспорта здания	4,6	3,9
Получение сведений о зарегистрированных правах на недвижимое имущество и сделках с ним (выдача справок из ЕГРП)	3,5	3,3
Постановка на учет в качестве безработного (получение пособия)	4,1	3,2
Получение справки об инвентаризационной стоимости объекта недвижимости	3,7	3,0
Содействие гражданам в поиске работы, работодателям – в подборе необходимых работников	3,2	2,8
Регистрация юридических лиц, индивидуальных предпринимателей	3,1	2,7
Получение разрешений на строительство	2,1	1,8
Согласование переустройства и (или) перепланировки жилого помещения	1,8	1,3
Получение разрешений на ввод объектов в эксплуатацию	1,1	0,8
Другое	4,8	6,2

отметил неудовлетворительное предоставление полученной им услуги.

Как видно из рис. 1, динамика общей удовлетворенности населения качеством предоставления ГМУ за последние годы имеет положительную тенденцию.

Безусловно, высокая удовлетворен-

ность населения связана с обширной работой по совершенствованию системы оказания услуг органами власти всех уровней. Реализуются проекты по разработке и внедрению административных регламентов и стандартов услуг, расширению сети учреждений, цен-



Рисунок 1. Общая удовлетворенность населения качеством предоставления ГМУ, %

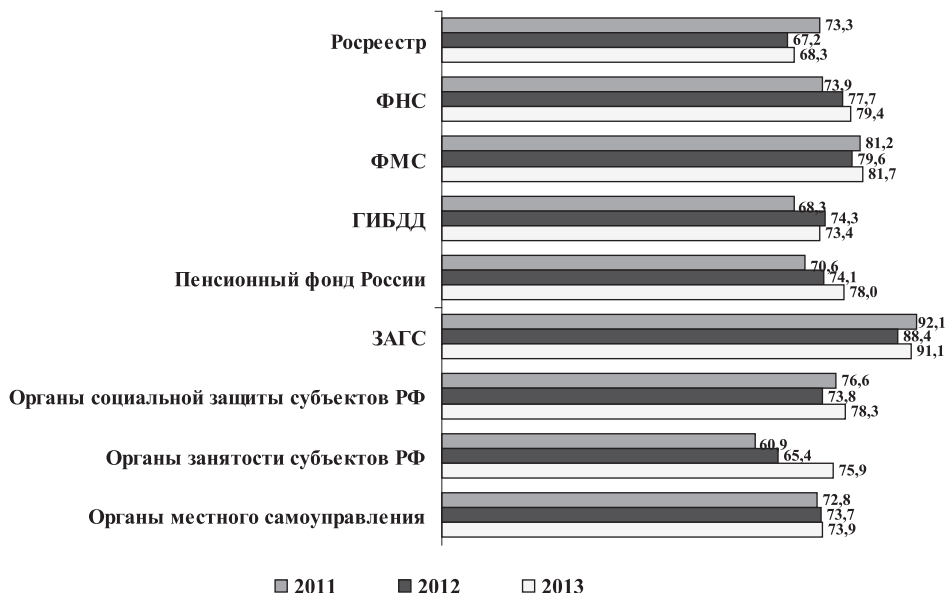


Рисунок 2. Удовлетворенность населения услугами, предоставляемыми различными органами власти, %

трализованно предоставляющих государственные и муниципальные услуги (МФЦ), а также по внедрению в процесс оказания ГМУ новых технологий, таких как организация Единого портала государственных услуг.

Данные нововведения направлены на упрощение процедуры предоставления услуг, снижение временных, организационных и финансовых издержек заявителей. Для граждан особенно важно, чтобы процесс получения любой услуги был понятен и организован, чтобы их материальные и временные затраты

были минимизированы, а нахождение в учреждении, предоставляющем услугу, было комфортным.

Оценочные суждения населения о качестве полученных государственных и муниципальных услуг во многом зависят от места их предоставления, т.е. органа государственной власти и местного самоуправления, на который возложены такие обязанности, и, соответственно, видов услуг, которые они предоставляют (см. рис. 2).

Как показывают данные мониторинга, наиболее бесппроблемными, с

точки зрения респондентов, являются услуги, предоставляемые отделами ЗАГС (регистрация рождения, брака) и Федеральной миграционной службы (получение или обмен заграничного паспорта).

Эффективность работы подразделений Росреестра при исполнении своих функциональных обязанностей оставляет желать серьезных качественных изменений. Еще ниже оцениваются отдельные услуги, предоставляемые органами местного самоуправления, связанные с согласованием переустройства жилого помещения (46,8%), получением разрешения на строительство (50,0%) и вводом объектов в эксплуатацию (27,3%)¹.

Следует отметить следующую зависимость: чем меньше распространенность услуг, тем ниже оценивается респондентами качество их предоставления. Такое положение дел говорит об избирательном отношении органов власти к качеству предоставления ГМУ. Под наибольшим контролем находятся наиболее массовые, востребованные услуги. К сожалению, этого нельзя сказать об услугах, имеющих малую распространенность.

Тем не менее, по мнению респондентов, качество предоставления ГМУ за последние годы выросло. По результатам исследования 2013 г. среди респондентов, получавших аналогичные государственные (муниципальные) услуги ранее (за последние 6 лет), 44,3% считают, что качество их предоставления «улучшилось» или «скорее улучшилось». При этом лишь 5,9% респондентов отмечают ухудшение качества их предоставления.

Положительная динамика наблюдается и в сравнении с данными более ранних социологических опросов. Опрос, проведенный Социологическим центром РАГС в 2005 г.², зафиксировал следующее распределение положительных оценок качества услуг, оказываемых:

- регистрационными службами (палатами) – 25,3%;
- паспортно-визовыми отделами МВД (столы при ЖКХ) – 42,6%;
- органами ЗАГС – 65,1 %;
- органами ГИБДД – 27,5%.

Следует отметить, что данные оценки носят субъективный характер, связанный с общим восприятием процесса получения гражданами услуг и их ожиданиями. В этой связи можно говорить об эффекте услуги – эксклюзивном, специфическом впечатлении, формирующемся на уровне чувств, которое остается у получателя услуги после окончания всех действий по оказанию услуги и выдачи ее результата.

Однако любая услуга неотделима от источника ее предоставления – конкретного органа власти, его представителей, контактирующих с заявителями, условий, созданных для посетителей, нормативных параметров услуг, предоставляемых данным органом власти, и их реализации. Поэтому целесообразно измерять удовлетворенность качеством предоставления услуг, основываясь на совокупности обстоятельств осуществляемого процесса. Среди таких обстоятельств: срок предоставления услуги, время ожидания в очереди, вежливость и профессионализм сотрудников, условия приема заявителей и др. (см. рис. 3).

Согласно приведенным данным, по всем представленным параметрам качества предоставления ГМУ преобладают позитивные оценки. Однако сопоставление полученных данных показывает, что граждане значительно лучше оценивают вежливость и профессионализм сотрудников учреждений, оказывающих услуги, чем другие обстоятельства предоставления услуг, выражая, в частности, большую неудовлетворенность временем ожидания в очереди, сроком и стоимостью предоставления услуги.

Аналогичные результаты получены при оценке респондентами проблем, с которыми они сталкиваются при обращении за ГМУ в органы власти и местного самоуправления (см. табл. 2).

В первую очередь, это проблемы, связанные с организацией работы учреждения, предоставляющего услуги, в частности большие очереди, неудобный для граждан режим работы органа власти, плохие условия приема заявителей и др.

¹ По данной группе услуг число результативных ответов недостаточно для сопоставления с высокой долей точности, поэтому цифры приводятся информативно.

² Опрос проводился в ноябре 2005 г. в 4 субъектах РФ. Опрошены 1 393 чел. в возрасте от 18 лет и старше.

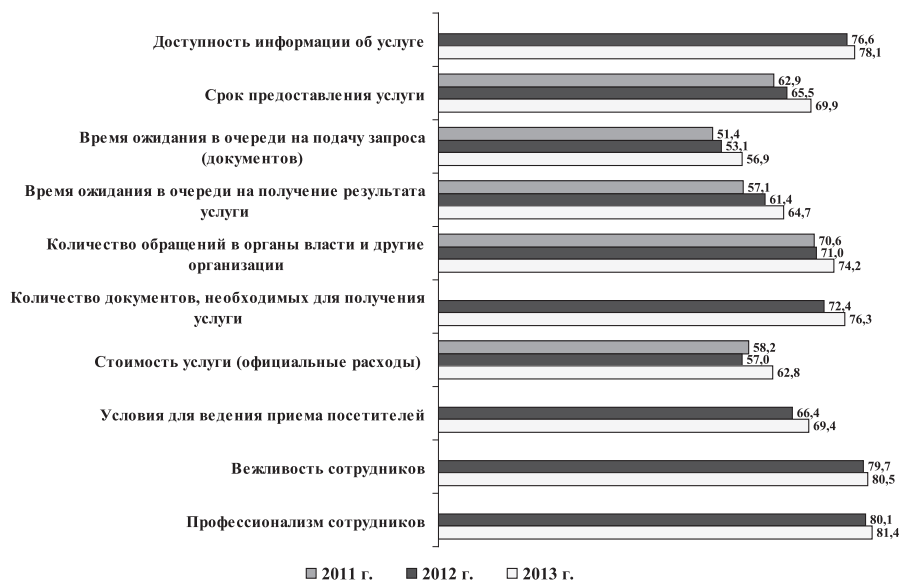


Рисунок 3. Удовлетворенность населения основными обстоятельствами предоставления ГМУ*, %

* В исследовании 2011 г. замер проводился не по всем показателям.

Таблица 2
Основные проблемы предоставления государственных и муниципальных услуг, %

	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Большие очереди	44,5	43,3	43,6
Большие сроки получения услуги	21,5	20,7	18,1
Неудобный для граждан режим работы органа власти, предоставляющего услугу	21,0	19,1	17,4
Сложность заполнения официальных форм (бланков)	22,8	18,7	18,4
Хождение по многим кабинетам, учреждениям	22,5	18,5	13,9
Требование избыточных документов, сведений	23,3	17,1	16,9
Дороговизна услуг (пошлин, платежей)	13,5	14,7	12,4
Плохая территориальная доступность органа власти	17,4	12,6	12,8
Плохие условия ведения приема посетителей	21,1	11,8	9,5
Недостаточная компетентность, грубость сотрудников	14,9	11,2	9,9
Отсутствие возможности получить консультацию в месте предоставления услуги	11,6	9,3	8,1
Избирательное отношение к заявителям (одни заявители важнее других)	12,0	7,8	7,3
Отсутствие необходимой информации об услуге (формы заявлений, порядок предоставления, действующие налоги и сборы и др.)	11,3	7,5	7,9
Отсутствие возможности получения информации о стадии рассмотрения запроса на предоставление услуги	10,0	6,2	5,6
Ошибки в конечном результате предоставления услуги	7,2	5,8	4,4
Необоснованный отказ в приеме документов, в предоставлении услуги	3,9	4,4	3,6
Другое	6,4	4,3	5,3

Во-вторых, это трудности содержательно-нормативного характера (завышенная стоимость услуги, сложные по заполнению формы, официальные бланки, большие сроки получения услуги и др.).

Как положительную тенденцию следует отметить снижение числа людей, которым приходится для получения результата услуги посещать многие кабинеты, учреждения, а также уменьшение числа жалоб на плохие условия ведения приема.

По-прежнему наиболее существенной и стабильной проблемой, с которой сталкиваются получатели услуг, остаются большие очереди. Данный тренд зафиксирован в исследованиях по данной тематике, проведенных Социологическим центром РАГС в 2005 и 2008 гг.

На разрешение ситуации, связанной с наличием больших очередей, направлены значительные усилия органов власти. Одним из направлений решения проблемы очередей является организация предварительной записи и электронной очереди. Однако данные опроса показывают, что существенных сдвигов в этом направлении не наблюдается, эти способы организации обслуживания населения в местах предоставления услуг мало распространены. Так, использование предварительной записи на прием для подачи запроса (документов) на предоставление услуги в исследовании 2013 г. отмечают 21,2% получателей услуг, а организацию электронной очереди в местах предоставления услуг – 20,6% опрошенных. Аналогичные данные были получены и в опросах 2011 и 2012 гг.

При этом пока нельзя однозначно говорить о том, что данный механизм организации очередей оказывает положительное влияние на общую удовлетворенность граждан качеством оказания услуг. Напротив, исследование демонстрирует отсутствие значимых изменений в оценке качества предоставления услуг среди лиц, использующих и не использующих предварительную запись. Ситуация нередко заключается в том, что факт наличия предварительной записи присутствует, но отсутствие специальных окон, где обслуживаются граждане только по предварительной

записи, не позволяет заявителю сократить время на подачу документов или получение результата услуги. Отсутствие таких специальных окон (кабинетов) в органе власти или местного самоуправления отмечают 21,7% получателей услуг, пользовавшихся предварительной записью.

Как положительный момент исследования следует отметить снижение доли респондентов, выплачивающих негласно денежное вознаграждение (оплата «в конверте») или делающих подарки с целью получения нужных документов и прохождения процедур для получения услуги. В опросе 2013 г. эта доля была зафиксирована на уровне 3,7%, тогда как в 2012 г. составляла 4,7%, в 2011 г. – 5,6%, в 2005 г. – 25,5%.

Введение новых способов организации обслуживания населения в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг заслуживает определенного внимания со стороны заявителей. По данным мониторинга ежегодно увеличивается число граждан, информированных о существующих возможностях получения ГМУ в многофункциональных центрах, а также с помощью Единого портала государственных услуг и, соответственно, использующих их при получении услуг.

Однако результаты исследования демонстрируют, что при положительной динамике население пока еще недостаточно хорошо информировано об инновациях, в связи с чем они не пользуются большим спросом у получателей услуг.

Так, почти половина опрошенных остается неинформированной о возможностях получения государственных (муниципальных) услуг в МФЦ и функционировании Единого портала. «Знают» или «что-то слышали» о возможности обращения в МФЦ для получения услуги 50,9% опрошенных. 55,9% респондентов отмечают свою осведомленность о Едином портале. При этом, по полученным данным, в МФЦ для получения ГМУ обращались только 8,3% опрошенных. 12,5% получателей ГМУ использовали возможности Единого портала (см. рис. 4).

Результаты исследования показывают, что рассматриваемый портал в основном применяется гражданами для получения информации об услугах,

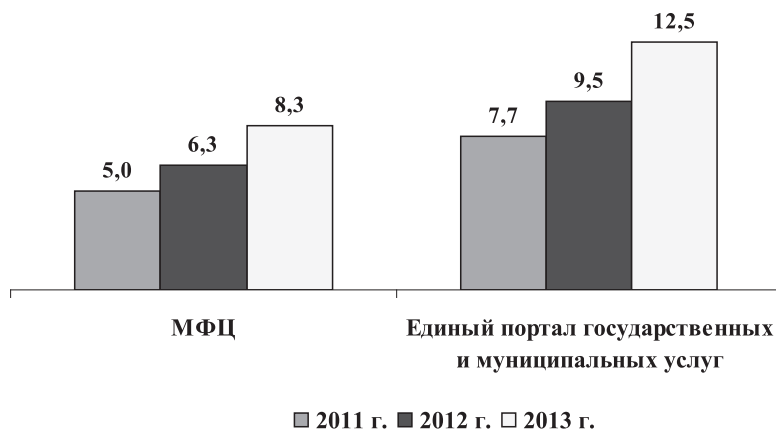


Рисунок 4. Данные об обращениях в МФЦ и к Единому portalу государственных и муниципальных услуг, %

получения различных форм и бланков документов, а также записи на прием в орган власти или многофункциональный центр. По-прежнему сравнительно в небольшой степени используются функции портала для получения результата услуги.

Вместе с тем можно констатировать, что именно с этими инновациями связаны возможности дальнейшего повышения удовлетворенности граждан качеством ГМУ: по мнению получателей услуг, уровень удовлетворенности качеством предоставления ГМУ несколько выше при использовании функциональных возможностей МФЦ и Единого портала (79,6% и 81,4% соответственно).

Следующие данные иллюстрируют слабую осведомленность населения о нормативных документах, регулирующих процесс предоставления ГМУ: только 16,0% опрошенных хорошо знакомы с административными регламентами или стандартами тех услуг, которые они получали, 41,3% знакомы приблизительно, 42,7% не знакомы совсем.

Кроме того, большая часть опрошенных отмечает отсутствие знаний о существующем запрете органам власти требовать с граждан, получающих услуги, информацию и документы, которые имеются в других органах власти: о знании этого запрета заявили 27,6% респондентов, отрицательно ответили 71,6%.

В рамках исследования предпринималась попытка сравнения качества предоставления услуг в государственном и негосударственном секторах экономики¹.

В целом, можно констатировать, что респондентам, имеющим опыт получения как государственных, так и негосударственных услуг, свойственно более критическое отношение к деятельности системы предоставления ГМУ. Так, данные опроса 2013 г. показывают, что получатели услуг выше оценивают качество предоставления услуг в негосударственном секторе экономики (87,1%), чем в государственном (77,7%). Данная тенденция отмечается также в исследовании 2012 г.

Прежде всего, это связано с тем, что граждане выше оценивают такие обстоятельства предоставления негосударственных услуг, как время ожидания в очереди на подачу запроса, срок предо-

¹ Получатели негосударственных услуг опрашивались по методике, основанной на тех же принципах, что и методика, используемая для опроса получателей государственных (муниципальных) услуг. Перечень негосударственных услуг составили финансовые (банковские), страховые, транспортные, почтовые услуги. Отбор негосударственных услуг осуществлялся на основании следующих критериев: необходимость личного обращения гражданина за услугой, предъявления каких-либо документов (подтверждающих личность гражданина или его права на объект собственности и др.), а также получение результата услуги (полиса, справки, квитанции, договора и др.).

ставления услуги, условия ведения приема посетителей и число документов, необходимых для получения услуги.

Резюмируя изложенное, можно констатировать, во-первых, что усилия органов государственной власти и местного самоуправления по повышению качества предоставляемых ими ГМУ в целом положительно сказываются на удовлетворенности их получателей; во-вторых, что имеются резервы повышения качества ГМУ и удовлетворенности их получателей. Такими резервами, судя по результатам исследования, явля-

ются: а) первоочередное решение наиболее «неподатливых» проблем (прежде всего, больших очередей при обращении с заявлениями на предоставление услуг и при получении их результатов); б) подтягивание до лучших образцов качества предоставления всех ГМУ; в) ускорение внедрения инноваций по предоставлению ГМУ (их предоставление по принципу «одного окна» через многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг и переход к предоставлению государственных услуг в электронном виде).

УДК 316.443

РАЗИНСКИЙ Геннадий Вениаминович –

старший научный сотрудник, заведующий лабораторией социологии Пермского национального исследовательского политехнического университета.

*614990, Россия, г. Пермь, Комсомольский пр-кт, 29, корп. А
labsoc@pstu.ru*

ФАКТОРЫ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ СОЦИАЛЬНОЕ БЛАГОПОЛУЧИЕ/НЕБЛАГОПОЛУЧИЕ В СОВРЕМЕННОМ ГОРОДЕ

FACTORS DETERMINING SOCIAL WELFARE/ ILL-BEING IN PRESENT-DAY CITY

Продолжая тематику исследования феномена патернализма как одной из определяющих характеристик развития (и стагнации) современного постсоветского общества, автор анализирует структуру факторов, определяющих уровень и качество социального благополучия современного горожанина, соотнося их с проявлениями синдрома патернализма.

Ключевые слова: социальное благополучие, социальная стратификация, синдром патернализма, социокультурные факторы, отношение к рынку, город и его жители, социальное самочувствие, социальный статус

Continuing the theme of study of the phenomenon of paternalism as one of the defining characteristics of the development (and stagnation) of the contemporary post-Soviet society, the author analyzes the structure of the factors determining the level and quality of social well-being of the modern city dweller, correlating them with manifestations of the paternalism syndrome.

Keywords: social welfare, social stratification, syndrome of paternalism, social and cultural factors, attitude to market, city and its residents, social well-being, social status

При исследовании такого социального феномена, как социальное благополучие, необходимо как избегать сведения его исключительно к характеристике материального положения той или иной социальной группы,

так и трактовать его излишне расширительно, включая в это понятие практически все стороны бытия человека, делая его синонимом всей социальной жизни общества в целом и отдельных его групп в частности. Преодолеть эти