

**РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ
УДОВЛЕТВОРЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ
И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ УСЛУГАМИ
В УСЛОВИЯХ СЕРВИСНОГО ГОСУДАРСТВА**

Большакова Ю. М.

кандидат политических наук, доцент кафедры экономики, государственного и муниципального управления,
Коми республиканская академия государственной службы и управления (Россия), 167001, Россия, г. Сыктывкар,
ул. Коммунистическая, д.11, 82abdulaeva@rambler.ru

УДК 342.9
ББК 67.401

Цель. В работе анализируется удовлетворенность граждан предоставлением государственных услуг. Предпринимается попытка объяснить вариацию в использовании и уровнях удовлетворенности предоставлением публичных услуг. В работе делается вывод о том, что удовлетворенность граждан предоставлением государственных и муниципальных услуг является достаточно высокой и имеет тенденцию к росту в регионе. В исследовании выявляются причины того, почему удовлетворенность предоставлением государственных и муниципальных услуг.

Методология и методы. Методология исследования основана на принципах социологической оценки и интерпретации данных. В процессе исследования наиболее продуктивным оказались методы саморефлексии исследователя, когнитивного подхода в социологии управления.

Результаты. Проанализированы подходы к формированию сводных оценок удовлетворенности предоставлением государственных и муниципальных услуг в Республики Коми, сделаны выводы о современной практике оценки населением деятельности органов регионального управления и местного самоуправления, даны рекомендации по основным направлениям повышения удовлетворенности предоставлением государственных и муниципальных услуг. Результаты проведенного исследования могут быть использованы в деятельности органов местного самоуправления и исполнительной власти Республики Коми, предоставляющих государственные и муниципальные услуги, выявлению приоритетных направлений деятельности.

Научная новизна. Раскрыты методические подходы оценки результативности деятельности управления, выявлены наиболее проблемные направления деятельности органов государственной власти, обоснована необходимость дальнейшего проектирования форм и методов социального мониторинга результативности и повышения эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг.

Ключевые слова: государственная услуга, удовлетворенность, качество государственной услуги, доступность государственной услуги, сервисное государство.

**REGIONAL ASPECTS OF RESEARCH OF SATISFACTION
OF PUBLIC AND MUNICIPAL SERVICES
IN THE CONDITIONS OF THE SERVICE STATE**

Bolshakova Yu. M.

Candidate of Science (Politics), Associate Professor, Department of Economics, State and Municipal Administration, Komi Republican Academy of Public Administration and Management (Russia), 11 Kommunisticheskaya str., Syktывkar, Russia, 167001, 82abdulaeva@rambler.ru

Purpose. The paper analyses citizens' satisfaction with the delivery of public services. Attempts to explain the variation in use and levels of satisfaction with the provision of public services are made. The author concludes that the satisfaction of citizens with provision of public and municipal services is high enough and tends to grow in the region. The study identifies the reasons why satisfaction with the provision of public and municipal services is so high.



Большакова Ю. М.

Methodology and methods. Research methodology is based on the principles of sociological data assessment and interpretation. Through the research methods of self-reflection of the researcher, cognitive approach in sociology of management proved to be the most productive.

Results. The author analyzed approaches to formation of summary ratings of satisfaction with the provision of public and municipal services in the Republic of Komi, made conclusions on contemporary practice of evaluation of population about activities of the regional administrations and local authorities, and gave recommendations on major areas of satisfaction with the provision of public and municipal services. The results of the study can be used in the work of local self-government and executive power bodies in the Republic of Komi, providing public and municipal services and for identification of priorities for action.

Scientific novelty. The author disclosed methodical approaches for measurement of management performance, identified the most problematic areas of activity of State power bodies, and substantiated the necessity of further design of forms and methods of social impact and enhancement of the effectiveness of monitoring the provision of public and municipal services.

Keywords: public service, satisfaction, quality of public services, accessibility of public services, the service state.

Проблема либерализации рынка государственных услуг, таких как социальное обеспечение, часть государственных служб, в большей степени взаимозависима от факторов территориального потребления государственных услуг.

Трансформация системы предоставления качественных услуг органами государственного и муниципального управления – комплексная задача, не всегда решаемая разрозненными усилиями отдельных ведомств. Масштабные задачи реформ оказания государственных и муниципальных услуг, поставленные Правительством РФ, потребовали организации взаимодействия ведомств на качественно новом уровне.

Понятно, что от того, каков характер этого взаимодействия, как по форме, так и по содержанию, какова реальная эффективность и удовлетворенность граждан процессом и результатами этого взаимодействия, в немалой степени зависят социальное здоровье общества, авторитет государства, как в глазах собственных граждан, так и в глазах мировой общественности. Неудивительно, что тема государственного сервиса вызывает неизменный интерес и находится в фокусе внимания, как специалистов-практиков, занятых в этой сфере, так и ученых-обществоведов, прежде всего, экономистов и социологов [1,2]. Это является неоспоримым свидетельством актуальности исследования с точки зрения выбранного объекта исследования.

Не менее важным представляется поиск оптимальных институциональных решений, реализующих избранную концептуальную модель государственного сервиса, что, в свою очередь, диктует необходимость выявления факторов институциональных изменений, детерминант динамики этих изменений, анализ, обобщение и адаптацию мирового и отечественного (в том числе регионального) опыта, создание инструментальных и методологических средств управления процессом институционализации государственного сервиса,

основанных на серьезных предметно-ориентированных социологических исследованиях [3].

Наконец, важнейшая социальная роль института государственного сервиса, вытекающая из рассмотренной выше специфики, заключается в гарантированном воспроизводстве и развитии всего социума в целом в его важнейших аспектах – социально-экономическом, политическом, социо-культурном, демографическом, в чем отражается и проявляется на филогенетическом уровне применительно к биосоциосистемам фундаментальный принцип сохранения.

Задачей не менее важной, чем определение роли и особенностей государственного сервиса как социального института, является оценка его в гносеологическом плане, то есть как объекта исследования. В указанном плане представляется важным выделить три характеристики института государственного сервиса [5].

Одна из них – многоаспектность. Ниже приведен перечень основных аспектов [6].

1. Социально-экономический аспект. Институт, его функционирование относится к социально-экономической сфере. Государство и население, взаимодействующее в процессе производства-потребления услуг, в определенной степени являются экономическими контрагентами. Категория «услуга» является базовой категорией экономических отношений.

2. Идеолого-политический аспект. Становление и институционализация государственного сервиса в развивающихся странах неизбежно сопровождается противоборством (иногда весьма ожесточенным) консервативного и новационно-реформаторского начал. Свои позиции «реформаторы» и «консерваторы» пытаются усилить путем их теоретического обоснования. В условиях конфронтации такого рода теоретические обоснования обретают политическую окраску и выступают в форме идеологий.

3. Социально-психологический аспект. Социальное взаимодействие государства и населения в процессе производства и потребления государственных услуг неизбежно сопровождается психо-эмоциональными впечатлениями и переживаниями индивидов-потребителей этих услуг. Психо-эмоциональный момент поэтому включен как необходимая составляющая в механизмы синтеза «старого» и новационного опыта, в механизмы формирования и элиминирования такого социального феномена как институциональный фетишизм, в механизмы формирования важнейшего показателя качества предоставления услуг – удовлетворенности [7, 8].

4. Институциональный аспект. Институционализация государственного сервиса может быть интерпретирована как становление и развитие устойчивой системы правил, регулирующих и координирующих взаимодействие производителя и потребителей государственных услуг. Практическая реализация этой задачи осуществляется в нормативно-правовом русле в рамках функционирования соответствующих институтов-организаций [9].

5. Социологический аспект. Решение задач институционализации государственного сервиса в развивающихся странах, предполагающее преимущественно целенаправленную, происходящую под патронажем государства деятельность, не может быть успешным, если не будет основываться на данных серьезных социологических исследований.

В этой ситуации существенной потребностью заявителей является возможность комплексного получения государственных и муниципальных услуг. При этом комплексное предоставление государственных и муниципальных услуг должно основываться на жизненных ситуациях самого заявителя [10].

Сама деятельность по организации комплексного оказания заявителю государственных и муниципальных услуг, соответствующих необходимых и обязательных услуг и сопутствующих коммерческих услуг служит целью удовлетворения его потребностей, вызванной соответствующей жизненной ситуацией (далее также – комплексная услуга).

Сервисная модель взаимодействия государства с гражданами и юридическими лицами должна обеспечивать максимальное удобство и доступность такого взаимодействия для максимального удовлетворения потребностей целевых аудиторий в государственных и муниципальных услугах [11].

Для повышения качества государственных и муниципальных услуг и совершенствования системы их оказания в Минэкономразвития России ежегодно проводится мониторинг качества и доступности государственных и муниципальных услуг, а также исследование степени удовлетворенности граждан качеством деятельности государственной власти и органов местного самоуправления в части предоставления

государственных и муниципальных услуг и осуществления контрольно-надзорных функций.

В проведенном исследовании использовалась методика Министерства экономического развития РФ, которая была утверждена решением Комиссии по повышению качества и доступности предоставления государственных и муниципальных услуг в Республике Коми от «30» июля 2014 г.

Предмет исследования – качество предоставления населению наиболее востребованных на территории Республики Коми государственных и муниципальных услуг. Под государственной (муниципальной) услугой (далее – услуга) в данном исследовании понимаются действия органов власти по удовлетворению запроса граждан и их организаций в интересах установления, подтверждения, изменения, реализации своих прав и интересов в различных сферах жизнедеятельности. В перечень исследуемых услуг были включены услуги, оказываемые гражданам, юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям в федеральных органах исполнительной власти, республиканских органах исполнительной власти и органах местного самоуправления на территории Республики Коми, а также представляющих их учреждениях, включая и деятельность Республиканского центра телефонного обслуживания и многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» на территории Республики Коми.

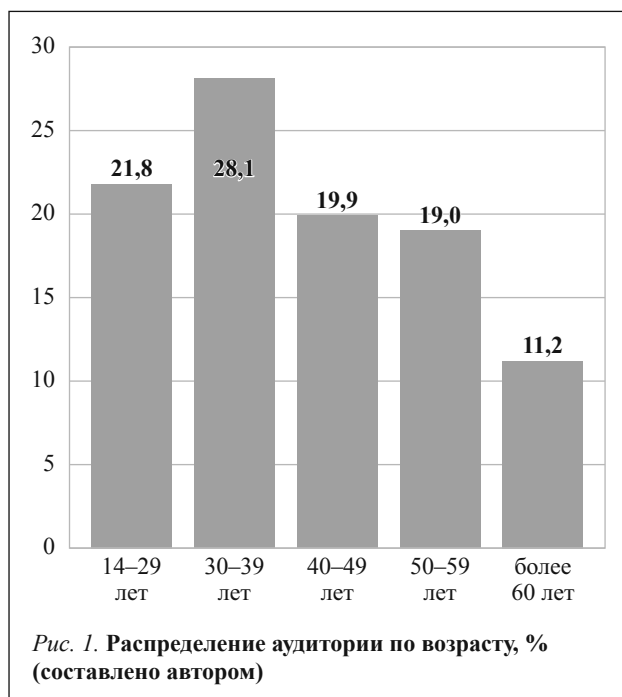
Объектом исследования является население Республики Коми в возрасте 14 лет и старше.

Методология исследования заключается в научно-обоснованном подходе к изучению данного явления с использованием количественных и качественных методов сбора информации с применением одномерного и двумерного частотных распределений, сравнительно-сопоставительного анализа первичных данных. Срок проведения исследования: октябрь – ноябрь 2015 г.

Целью исследования является оценка удовлетворенности населения получением государственных и муниципальных услуг, предоставляемых исполнительными органами власти и представляющими их учреждениями по следующим критериям:

- время предоставления и ожидания в очереди при получении государственных и муниципальных услуг;
- время и механизм сбора документов, необходимых для обращения за получением государственных и муниципальных услуг;
- доступность информации о порядке предоставления государственных и муниципальных услуг;
- степень общей удовлетворенности (субъективные ощущения) получателей результатами обращения за получением услуги;

Методы сбора эмпирического материала: количественные методы сбора информации – массовый



опрос населения Республики Коми в возрасте от 14 лет и старше; качественные методы сбора информации – контент-анализ информации, полученной в результате проведенных интервью с респондентами.

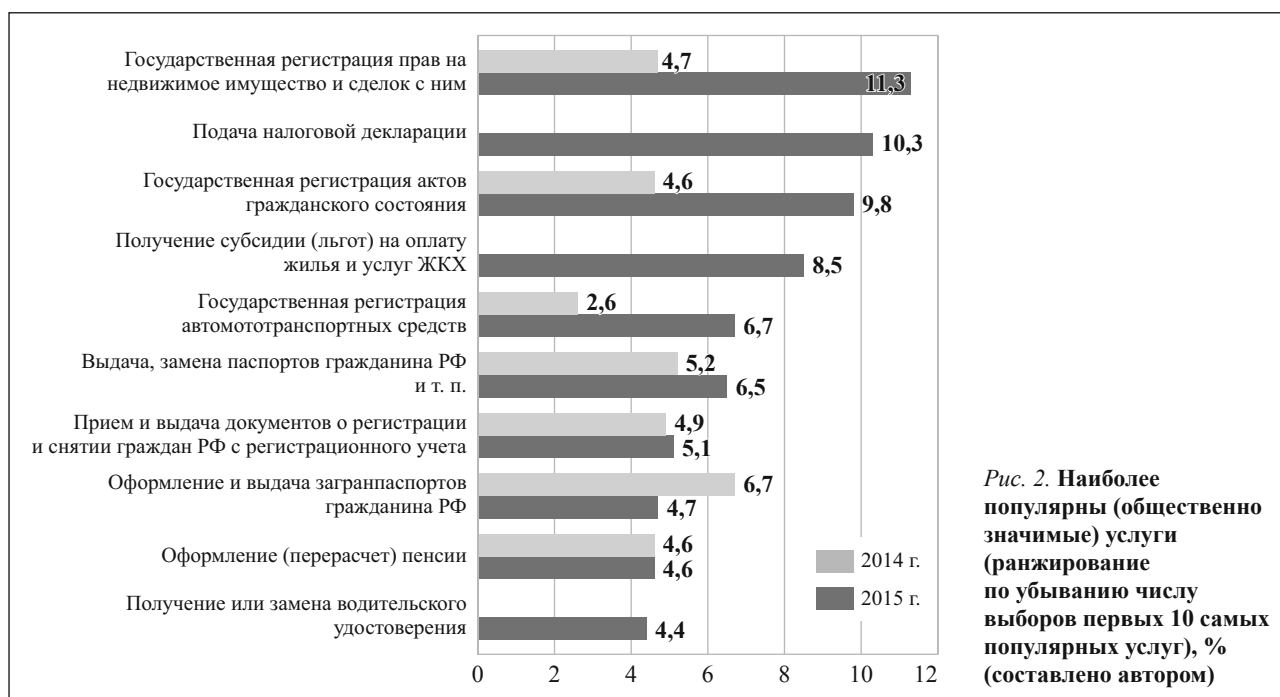
В качестве основного метода исследования автором был применен репрезентативный (статистическая

погрешность не более 3%) социологический опрос жителей Республики Коми, получавших государственные или муниципальные услуги в течение 2015 года в количестве 1200 респондентов. В дополнение к основному опросу по специально разработанной выборке было проведено с применением аналогичного инструментария интервьюирование 1090 получателей услуг, проживающих в разных муниципальных образованиях республики, а также был использован опрос по сопоставимой методике с основным опросом 672 посетителей многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна».

Проводился опрос получателей государственных и муниципальных услуг на площадках МФЦ в городах и районах республики.

Среди опрошенных респондентов большинство оказалось женщин – 60,8%, мужчин 39,2%, возрастная дифференциация представлена на рис. 1, большинство респондентов принадлежит молодым возрастным категориям в возрасте от 30 до 39 лет – 28,1%, в возрасте от 14 до 29 лет 21,8%, что демонстрирует активную позицию молодежной аудитории в использовании современных информационных технологий для получения государственных и муниципальных услуг, так их доля среди потребителей услуг по Республике Коми составляет 49,9%.

Нельзя не продемонстрировать профессиональные ориентации и профессиональную занятость аудитории в использовании современных информационных



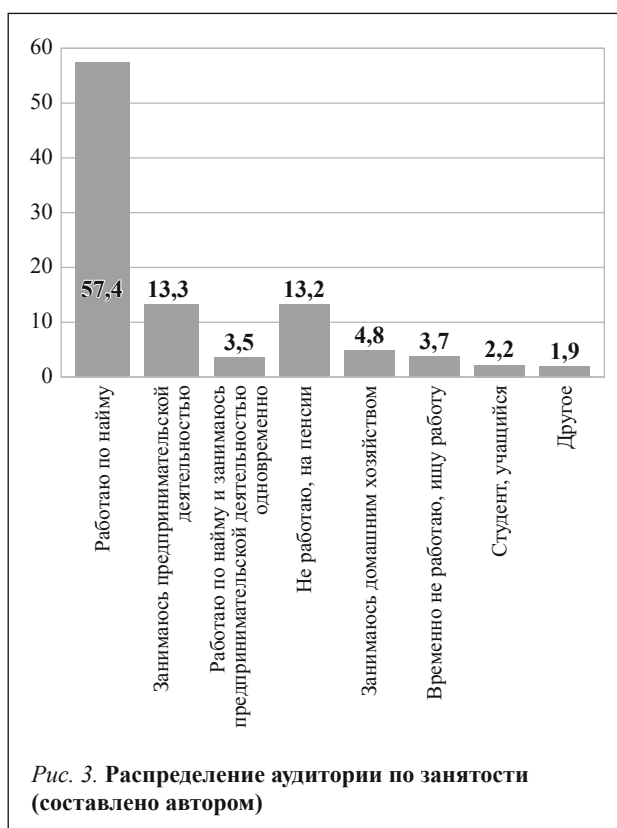
технологий для получения государственных и муниципальных услуг. Большинство респондентов (57,4%) работает по найму, 13,3% занимается предпринимательской деятельностью. Каждый десятый респондент (13,2%) является пенсионером, что, конечно же, является важным посылом для органов государственной и муниципальной власти при сегментации аудитории пользующихся данными видами услуг.

При ответе на вопрос «Как Вы оцениваете уровень своего материального положения?» большинство ответов находится в плоскости низких уровней доходов, так 58% аудитории отмечает, что уровень доходов средний, денег хватает лишь на основные продукты и одежду, 24,6% отмечает, что доход сравнительно высокий, хотя некоторые покупки не по карману, и 10,5% отрицательно характеризует свое материальное положение – денег не хватает на продукты и одежду.

Срез был проведен в отношении 40 наиболее востребованных в республике государственных услуг, в т.ч. 10 федеральных государственных услуг, 23 региональных государственных услуг, 7 муниципальных услуг.

Наиболее популярными (общественно значимыми) среди жителей республики являются следующие услуги (ранжирование по убыванию числу выборов первых 10 самых популярных услуг) (см. рис. 2):

- Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним – 11,3% (в 2014 году эту услугу отметили 4,7%);
- Подача налоговой декларации – 10,3%;
- Государственная регистрация актов гражданского состояния (рождения, заключения брака, расторжения брака, усыновления (удочерения), установления отцовства, перемены имени, смерти) – 9,8% (в 2014 году – 4,6%);
- Получение субсидии (льгот) на оплату жилья и услуг ЖКХ – 8,5%;
- Государственная регистрация автотранспортных средств и прицепов к ним – 6,7% (в 2014 году – 2,6%);
- Выдача, замена паспортов гражданина РФ, удостоверяющих личность гражданина РФ на территории РФ – 6,5% (в 2014 году – 5,2%);
- Прием и выдача документов о регистрации и снятии граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации – 5,1% (в 2014 году – 4,9%);
- Оформление и выдача паспортов гражданина РФ, удостоверяющих личность гражданина РФ за пределами территории РФ – 4,7% (в 2014 году эту услугу отметили 6,7%);
- Оформление (перерасчет) пенсии – 4,6% (в 2014 году – 4,6%);
- Получение или замена водительского удостоверения (включая сдачу экзаменов) – 4,4%.



В результате анализа полученных данных следует особо отметить рост удовлетворенности получателей государственных и муниципальных услуг. По каждому анализируемому показателю можно констатировать, что время предоставления государственных и муниципальных услуг регулируется утвержденными административными регламентами.

Исследование показывает, что в 82,8% обращений услуга, по мнению самих респондентов, была оказана в нормативный срок; по сравнению с 2014 годом этот показатель увеличился на 10 п.п. В 55,5% случаев обращения за той или иной государственной или муниципальной услугой очередь не зафиксирована, так как время ожидания в очереди на подачу запроса не превышало 15 минут, в том числе каждый четвертый респондент отметил отсутствие какой-либо очереди (в 2014 году аналогичный показатель был равен 52,3%).

При этом для большинства респондентов (70,9%) время ожидания в очереди на получение результата услуги не превышает 15 минут, а около 40% опрошенных вовсе не тратили времени на получение результата услуги. Недовольство временными затратами ожидания в очереди как на подачу запроса, так и на получение результата высказали 26,0% и 18,5% респондентов соответственно (объединение позиций «скорее не устраивает» и «нет, не устраивает»). Поэтому проблема

сокращения, особенно времени ожидания в очереди на подачу запроса, требует рассмотрения и решения, несмотря на довольно высокие показатели позитивной удовлетворенности, которые составляют 71,3 % и 74,7 % соответственно (объединение позиций «да, устраивает» и «скорее устраивает»). В процессе исследования были выявлены случаи, когда число обращений в органы местного самоуправления и другие организации доходило до 5 раз и более (6,7 % получателей сообщили об этом), что является определенным сигналом для органов муниципальной власти.

Средний показатель временных затрат от момента подачи документов в учреждение до получения конечного результата равен 22 календарным дням, при этом сроки предоставления той или иной услуги устраивают 77,2 % респондентов.

На 5 п.п. вырос показатель доступности информации о порядке предоставления государственных и муниципальных услуг, 82 % респондентов удовлетворены доступностью получения информации (в 2014 году данный показатель был равен 77 %). Однако 14,3 % заявили о недостаточной доступности информации о порядке предоставления какой-либо услуги;

На вопрос о том, сколько раз приходилось обращаться в органы власти (местного самоуправления) и другие организации для сбора, сдачи запроса и получения результата услуги 42,5 % респондентов отметили 1 раз, 36,1 % указали 2 раза. При этом 78,9 % респондентов сдали запрос (документы) с первого раза. Таким образом, весь процесс получения услуги, начиная от предварительной подготовки и заканчивая получением результата услуги (т.е. сбор документов, необходимых для получения услуги, их количество, возможность сдать запрос на получение услуги в полном объеме и с первого раза, а также в целом количество обращений для сдачи запроса и получения результата услуги) устраивает большинство респондентов, т.е. около 81,0 %;

Степень общей удовлетворенности (субъективные ощущения) получателей качеством предоставления государственной (муниципальной) услуги равна 85,6 % в целом.

Следует отметить, что уровень удовлетворенности качеством предоставления государственных и муниципальных услуг жителей городов республики выше аналогичного показателя жителей сельских районов (87,1 % и 83,0 % соответственно).

По результатам исследования уровень удовлетворенности качеством предоставления государственных и муниципальных услуг жителей городов Сыктывкар, Воркута, Инта выше среднего по республике (89,1 %, 89,5 % и 92,7 %), уровень удовлетворенности жителей городов Сосногорск, Усинск, Ухта (75,5 %, 79,4 % и 70,1 %) ниже, а уровень удовлетворенности жителей городов Печора и Вуктыл (86,0 % и 8,9 %

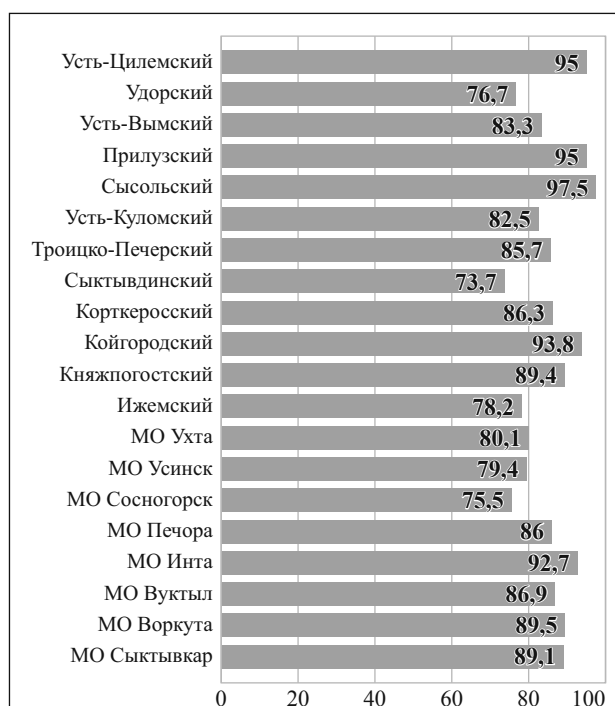


Рис. 4. Уровень удовлетворенности жителей Республики Коми качеством предоставления государственных и муниципальных услуг: суммирование показателей по позициям «очень хорошо» и «хорошо», в % (составлено автором)

соответственно) сопоставим со средним значением данного показателя по республике.

По результатам исследования уровень удовлетворенности качеством предоставления государственных и муниципальных услуг жителей сельских районов Сысольский, Койгородский, Княжпогостский (97,5 %, 93,8 %, 89,4 %) выше среднего по республике, уровень удовлетворенности жителей районов Усть-Вымский, Ижемский, Сыктывдинский, Удорский (81,3 %, 78,2 %, 73,7 %, 76,7 %) ниже, а уровень удовлетворенности жителей районов Корткеросский, Троицко-Печорский, Усть-Куломский (86,3 %, 85,7 %, 82,5 %) близок по своему значению к среднему.

Мы считаем, что выявленные социологические данные об удовлетворенности, опыте и восприятии качества предоставляемых государственных и муниципальных услуг могут с пользой дополнять более объективные показатели государственного и муниципального управления, чтобы помочь политикам и специалистам в области развития отсележивания прогресса социальных программ и стратегий.

Важным ограничением, однако, является то, что использование сравнительного инструментария следует интерпретировать с осторожностью, так как

получатели не могут иметь одни и те же основания для сравнения или иметь информацию об уровне качества и сервиса, который они должны ожидать.

Литература:

1. Большакова Ю. М. Проблемы реформирования государственного сектора сферы услуг в условиях догоняющей модернизации (теоретические аспекты). СПб.: Скифия-принт, 2015. 148 с.
2. Материалы комиссии по повышению качества и доступности предоставления государственных и муниципальных услуг в Республике Коми. 15.04.2016 г. с. 14. Документ опубликован не был.
3. Овсянников В. Г. Социальные технологии в муниципальных образованиях // Местное самоуправление: технологии социально-экономического роста. СПб.: СПбГУ, 1999. С. 268–278.
4. Романюк Л. В. Государственная услуга как одна из основных категорий государственного управления: понятие, сущность, содержание // Ученые записки национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». 2014. № 3. Том. 27 (66). С. 119–124.
5. Терещенко Л. К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. 2004. № 10. С. 15–23.
6. Руденко И. А. Понятие и сущность государственной услуги // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2014. № 3(52). С. 68–71.
7. Сухарев О. С. Институциональный анализ производства общественных благ // TERRA ECONOMICUS. 2013. Том 11. № 1. С. 65–80.
8. Материалы наблюдательного совета государственного автономного учреждения Республики Коми «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг Республики Коми». 16.04.2015. С. 10. Документ опубликован не был.
9. О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов российской федерации, органами местного самоуправления»: Постановление Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2011 г. № 797 [электронный ресурс]. В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Перепелкин В. А. Международная практика структурирования сектора услуг // Журнал международного

права и международных отношений. 2007. № 2. С. 75–79.

11. Horton S. History and persistence of an ideal. In Motivation in public management: The call of public service / eds. James L. Perry and Annie Hondeghem. Oxford: Oxford Univ. Press, 2008.

References:

1. Bolshakova Yu. M. Problems of reforming the public sector services in the context of catch-up modernization (theoretical aspects). Spb.: Skifiya-print, 2015. 148 p.
2. Materials of the Commission on improvement of quality and accessibility of provision of public and municipal services in the Republic of Komi. 15.04.2016. g. s. 14. The document wasn't published.
3. Ovsyannikov V. G. Social technologies in municipalities // Local self-government: technologies of socio-economic growth. Spb.: SPBGU, 1999. Pp. 268–278.
4. Romaniuk L. V. Public service as one of the major categories of State Government: concept, essence, contents // Memoirs of Vernadsky National University. Series "Juridical science". 2014. № 3. V. 27 (66). P. 119–124.
5. Tereshchenko L. K. Services: state, public, social // Zhurnal Rossiyskogo Prava. 2004. № 10. P. 15–23.
6. Rudenko I. A. Concept and essence of public services // Vestnik Saratovskogo gosudarstvennogo sotsialno-ekonomicheskogo universiteta. 2014 № 3 (52). P. 68–71.
7. Sukharev O. S. Institutional analysis of public goods // TERRA ECONOMICUS. 2013. Volume 11. No. 1. P. 65–80.
8. Materials of the Supervisory Board of the State autonomous institution of the Republic of Komi «Multifunctional center providing State and municipal services in the Republic of Komi». 16.04.2015. P. 10. The document wasn't published.
9. On the interaction between multifunctional centers providing public and municipal services and federal bodies of executive power, bodies of State non-budgetary funds, the State authorities of the constituent entities of the Russian Federation, bodies of local self-government: Decree of the Government of the Russian Federation dated September 27, 2011 № 797 [e-resource]. This type of document was not published. Access from the ref.-legal system «ConsultantPlus».
10. Perepelkin V. A. International practice of services sector structuring // Zhurnal mezhdunarodnogo prava I mezhdunarodnikh otnosheniy. 2007. № 2. P. 75–79.
11. Horton S. History and persistence of an ideal. In Motivation in public management: The call of public service / eds. James L. Perry and Annie Hondeghem. Oxford: Oxford Univ. Press, 2008.