УДК 351.71

Байков Николай Михайлович – д-р социол. наук, профессор Дальневосточного института управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ» (г. Хабаровск). *E-mail: nmbaikov@rambler.ru*

Ефимова Ася Александровна – аспирант Дальневосточного института управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ» (г. Хабаровск). *E-mail: asechka1990@mail.ru*

Н.М. Байков
N.M. Baykov
А.А. Ефимова
A.A. Efimova

Государственные услуги как индикатор потребления общественных благ и удовлетворения потребностей населения

В статье рассмотрены понятие «государственные услуги», тенденции становления и развития госуслуг, их роль в социально-экономическом развитии. Особое внимание уделяется вопросам удовлетворённости населения качеством предоставления государственных и муниципальных услуг, в частности дана интерпретация результатов социологического опроса населения двух субъектов Российской Федерации (Еврейской автономной области и Хабаровского края) по исследуемой проблеме. Приводятся рекомендации по повышению качества предоставления государственных (муниципальных) услуг.

The state services as an indicator of consumption of public goods and the needs of the population

This article is devoted to discussion the concept of the ‘state services’, the trend of formation and development of the state services and their role in social and economic development. Particular attention in the article the authors paid to the issues of state satisfaction with the quality of state and municipal services. The authors provide recommendations for improving this thing.

Ключевые слова: *государственные и муниципальные услуги, сфера услуг, общественное благо, государственное управление.*

Keywords*: state and municipal services, services, commonweal, government.*

Одними из приоритетных направлений совершенствования системы государственного управления в современных условиях выступают развитие

института предоставления государственных услуг и повышение их качества [1]. Само понятие «государственные услуги» стало активно использоваться в ходе административной реформы, одной из провозглашённых целей которой являлось совершенствование сферы оказания государственных и муниципальных услуг. Следует отметить, что в зарубежных странах государственные услуги являются одной из основных форм взаимодействия гражданина, юридического лица и власти. При этом, государство выступает в качестве услугодателя [2, с. 129].

Первое толкование термина «государственные услуги» было дано в Бюджетном кодексе РФ (1998 г.), где под ними понимались услуги, оказываемые физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным заданием органами государственной власти, бюджетными учреждениями, иными юридическими лицами безвозмездно или по ценам (тарифам), устанавливаемым в порядке, определённом органами государственной власти [2, с. 130].

В таком понимании термин «государственная услуга» был использован в Концепции реформирования государственной службы Российской Федерации 2001 г. (ст. 128), Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 – 2005 гг.)». В них речь шла о необходимости достижения качественного уровня исполнения государственными служащими своих должностных обязанностей и оказываемых ими гражданам и организациям государственных услуг [3].

Государственные органы фактически являются монополистами в сфере предоставления государственных услуг, так как необходимость их получения наступает для каждого гражданина Российской Федерации с момента рождения (выдача свидетельства о рождении) и сопровождает его на протяжении всей жизни (получение или замена паспорта, получение различных разрешений, лицензий и т. д.). Как следствие, это влечёт за собой волокиту, коррупцию и некомпетентность государственных услугодателей.

В связи с необходимостью преодоления данных негативных тенденций и повышения качества предоставления государственных услуг разработан и принят к исполнению ряд законодательных актов [4]. С их принятием был обозначен переход к сервисному государству: граждане выступают пользователями, государство – институтом, предоставляющим им качественные услуги, а государственные и/или муниципальные органы – «сервисными» организациями [5, с. 89].

В процессе совершенствования законодательства термин «государственные услуги» претерпел изменения и дополнения. Под государственными услугами стали понимать деятельность по реализации функций соответственно федеральному органу исполнительной власти, государственному внебюджетному фонду, исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органу

местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Деятельность осуществляется по запросам заявителей в пределах (установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов РФ) полномочий органов, предоставляющих государственные услуги [4].

Федеральное законодательство регулирует предоставление государственных (муниципальных) услуг органами власти в ходе осуществления своих функций при реализации возложенных на них или переданных с федерального или регионального уровня полномочий. Потребителями в данном случае выступают физические или юридические лица (за исключением государственных и их территориальных органов, государственных внебюджетных фондов и их территориальных подразделений, органов местного самоуправления), предоставившие запрос в соответствии с административным регламентом. Под государственными услугами понимаются услуги, оказываемые не органами власти, а подведомственными им учреждениями в рамках целей и задач деятельности этих учреждений, потребителями в данном случае могут выступать как физические и юридические лица, так и органы власти.

Однако, на наш взгляд, такое понимание термина «государственные услуги», закреплённое законодателем, является недостаточным и не отражает экономической составляющей сферы государственных услуг. Понятие «государственные услуги» в широком смысле можно определить как всякую государственную деятельность, приводящую к качественным изменениям объекта, на который она направлена. В экономической интерпретации под государственной услугой необходимо понимать государственную деятельность, т. е экономический продукт – всё то, что производится, создаётся и используется в экономике и не выражено в вещественно-материальном характере. В процессе предоставления/потребления государственных услуг происходит придание новых свойств и качеств объекту. Следует отметить, что результатом предоставления/потребления государственной услуги, с экономической точки зрения, является качественное изменение (постоянное или временное, обратимое или необратимое) состояния участника экономических отношений (потребителя государственной услуги) или предмета, принадлежащего ему [8, с. 21].

В рамках определения экономической сущности государственных услуг необходимо принимать во внимание требования уравнения Тинбергена, согласно которому запас инструментов, используемых государственными структурами, не должен превышать числа целей [9, с. 209]. Целями государственного управления в общем традиционном понимании является обеспечение высокого уровня и качества жизни населения, что невозможно без создания условий для роста основных социально-экономических показателей.

За счёт инструментов государственного управления происходит реализация государственных услуг, с помощью которых осуществляется изменение качественного состояния объектов – участников экономических отношений или предметов, влияющих на социально-экономическое развитие региона. Отбор конкретных инструментов определяется ресурсами, доступными государственным органам власти (средства бюджета и внебюджетные источники).

Таким образом, анализируя современный уровень и качество жизни россиян и используя упомянутое выше уравнение Тинбергена, можно сделать вывод, что запас инструментов, используемых государственными структурами, недостаточен для реализации целей государственного управления в полном объёме. Одной из причин этого является недостаточный спрос на платные государственные услуги (разрешительного, оценочного, регистрационного, согласительного, постановочного характера) [6], что влечёт за собой недополучение средств от данной деятельности государства. В свою очередь, низкий спрос на данные виды услуг вызван, с одной стороны, стремлением россиян избежать во что бы то ни стало установленных законодательством плат за пользование тем или иным благом (например, промысел рыбы, диких животных без лицензий и т. п.), а с другой, – объективными трудностями, связанными с получением той или иной государственной услуги: большие очереди, неудобный для граждан режим работы органов власти, сложность заполнения официальных форм (бланков), большие сроки для получения услуги и т. п.

Результаты опроса получателей государственных (муниципальных) услуг в двух субъектах Российской Федерации дают представление о реализации государственными структурами своей новой статусно-ролевой функции [10]. Большинство услуг, за которыми обращались и получили граждане, касаются получения заграничного паспорта (40,2%). Услугу получения или замены паспорта гражданина Российской Федерации отметили четверть опрошенных (24,5%). Услугами регистрации по месту жительства (пребывания) воспользовался один из пяти респондентов – 21,6%, правом на недвижимость и сделки с ней – 18,3%. Один из десяти респондентов воспользовался услугами при подаче налоговой декларации, получении субсидии (льгот) на оплату жилья и услуг ЖКХ, при регистрации актов гражданского состояния и оформлении (перерасчет) пенсии. За другими видами государственных (муниципальных) услуг обратилось статистически незначительное число респондентов (до 5%).

По мнению большинства опрошенных (97%), результат их обращения за получением государственных (муниципальных) услуг положительный.

Качество предоставления услуги в той или иной мере оценивается их получателями как «хорошо» («очень хорошо» и «скорее, хорошо») (79,7%).

Однако 17,6% опрошенных дальневосточников выразили свою неудовлетворенность («очень плохо» и «скорее, плохо»). Доступность предоставления получаемой услуги оценили как «хорошо» три четверти респондентов, «плохо» – каждый пятый. Большинство получателей услуг (70,3%) удовлетворены количеством обращений в органы власти, которые потребовались для сбора, сдачи, запроса и получения запрашиваемой услуги. Однако четвертую часть получателей услуги (25,8%) не устраивает эта процедура. Это подтверждают и результаты всероссийского исследования [6], согласно которому россияне положительно оценивают качество предоставления государственных услуг (табл. 1).

Таблица 1

Достижение показателей Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг

№ п/п	Наименование показателя	Ед. измерения	Значение показателя	
			2010 г. (база)	2011 г. (опрос)
1	Количество обращений гражданина в ОГВ (ОМСУ) для получения одной услуги	раз	2	2,1
2	Среднее время в очереди при обращении гражданина за услугой в ОГВ (ОМСУ)	минут	55	51
3	Уровень удовлетворённости граждан качеством и доступностью услуг, предоставляемых непосредственно в ОГВ (ОМСУ)	%	-	74,2
4	Уровень удовлетворённости граждан качеством и доступностью услуг, предоставляемых через МФЦ	%	-	88,6

Источник: Итоги ежегодного мониторинга качества и доступности государственных услуг гражданам, а также исследования степени

удовлетворённости граждан качеством деятельности государственной власти и органов местного самоуправления в части предоставления государственных, муниципальных услуг и осуществления контрольно-надзорных функций : исследование Министерства экономического развития РФ, 2012 г.

Удовлетворенность условиями ведения приема посетителей при получении государственной (муниципальной) услуги в той или иной степени выразили 56%, а неудовлетворенность – 39% опрошенных. Двум из трех респондентов (66%) удалось сдать запрос (документы) на получение услуги с первого раза, а у каждого третьего (33%) – эта попытка не удалась. Основные причины неудачи, по мнению получателей услуги, связаны с предоставлением неполного комплекта документов (22%) и большими очередями (20%). На неправильное заполнение (ошибки) в документах указали 16,8% опрошенных и 8,5% – на то, что у них потребовали дополнительные документы, но официально неустановленные.

В последние два года опрошенные граждане пользовались услугами, предоставляемыми негосударственными учреждениями. Так, наибольшим спросом у граждан пользовались услуги: в банках по открытию счетов и другие операции (50%); оформление SIM-карты для мобильных устройств (49%); покупка (возврат) авиа- и железнодорожных билетов (40%); получение полиса ОМС (39%); подключение Интернета и кабельного телевидения (30%); отправка (получение) денежных переводов. 1/10 часть граждан оценили такие услуги, как техобслуживание и ремонт автомобилей, аренда жилых помещений и автомобилей, оформление банковских вкладов и депозитов.

В то же время, среди граждан не пользуются спросом такие рыночные услуги, как: страхование квартир, строений и другого имущества (5%); получение выплат при наступлении страхового случая (2%); установка и ремонт охранной сигнализации (3%). С развитием сотовой связи почти не осталось потребителей такой негосударственной слуги, как установка стационарного телефона (9%). Большинство опрошенных (84%) оценивают качество предоставления негосударственных услуг как хорошее и только 13% – как плохое. Очевидно, что на дальнейшее повышение качества услуг, оказываемых государственными (муниципальными) органами власти и негосударственными структурами, будут оказывать их конкурентные преимущества.

Большинство респондентов считают, что качество предоставления негосударственных услуг выше, чем государственных и муниципальных услуг. Противоположное мнение выразила только десятая часть получателей услуг. Каждый третий опрошенный считает, что качество предоставления негосударственных услуг и государственных (муниципальных) услуг примерно одинаковое.

Основные трудности, с которыми встретилась граждане при получении услуги в Дальневосточном регионе, коррелируют с результатами общероссийского опроса (табл. 2).

Таблица 2

Ранжирование трудностей респондентов при получении государственной (муниципальной) услуги (в % от числа опрошенных)

Ранг	Варианты ответов	РФ*	Хабаровский край, ЕАО
1	Большие очереди	44,5	50,8
2	Неудобный для граждан режим работы органа власти, предоставляющего услугу	21,0	27,8
3	Сложность заполнения официальных форм (бланков)	22,8	27,3
4	Большие сроки получения услуги	21,5	25,0
5	Отсутствие возможности получить консультацию в месте предоставления услуги	11,6	19,1
6	Недостаточная компетентность, грубость сотрудников	18,8	17,3
7	Плохие условия ведения приема посетителей	21,8	16,5
8	Хождение по многим кабинетам, учреждениям	22,5	16,2
9	Дороговизна услуг (пошлин, платежей)	13,8	15,2
10	Требование избыточных документов, сведений	23,3	13,9
11	Плохая территориальная доступность органа власти	10,0	12,6
12	Отсутствие необходимой информации об услуге (формы заявлений, порядок предоставления,	11,3	11,9

Ранг	Варианты ответов	РФ*	Хабаровский край, ЕАО
	действующие налоги, сборы и др.)		
13	Избирательное отношение к заявителям («одни заявители важнее других»)	12,0	6,2
14	Отсутствие возможности получения информации о стадии рассмотрения запроса на предоставление услуги	10,0	5,7
15	Ошибки в конечном результате предоставления услуги	7,2	4,4
16	Необоснованный отказ в приеме документов, в предоставлении услуги	3,9	2,8
17	Другое	6,4	2,3

Источник: Итоги мониторинга государственных и муниципальных услуг. РАНХиГС, 2011, n=4150 чел., обратившихся за получением государственных (муниципальных) услуг в 20 субъектах РФ. Статистическая погрешность – 2,5%.

Российский законодатель урегулировал организацию предоставления государственных (муниципальных) услуг на основе принципов открытости, доступности, правомерности и др. Одно из последних достижений в этой области – реализация принципа «одно окно» при получении государственных услуг в созданных многофункциональных центрах (далее – МФЦ).

О возможностях получения государственных (муниципальных) услуг в МФЦ знают немногим более десятой части (13%) опрошенных, менее трети (29%) – «что-то слышал (а)», более трети (38%) – «услышал (а) впервые» и каждый пятый (21%) – затруднился ответить. От числа тех респондентов, кто в той или иной степени знал или слышал об МФЦ, только 5% обращались в них за получением услуги.

Граждане более информированы о существовании единого Интернет-портала государственных услуг (60,8%). При этом, третья часть знает и каждый четвертый что-то слышал(а) о существовании этого портала. Пятая часть опрошенных, знакомых с ним, использовали его возможности для получения данной услуги (получение информации, бланков и т. д.). Эта же доля респондентов отметила наличие личного кабинета на едином портале государственных услуг.

Результаты выборочного опроса жителей Хабаровского края и ЕАО свидетельствуют о позитивных изменениях роли государства в новой для себя функции, – предоставление определённого набора государственных (муниципальных) услуг и содействие в развитии негосударственных услуг населению, используя возможности современных информационно-

коммуникационных технологий. Однако доля граждан, знающих и использующих возможности электронных ресурсов (МФЦ, Единого портала), ещё незначительна. Как правило, активно продвигаются услуги, связанные с массовым спросом (получение, обмен паспортов, регистрация по месту жительства).

В силу ограниченного спроса слабо востребованы собственно рыночные услуги, полномочия по которым закреплены за государственными органами власти. Среди них слабо востребованы услуги разрешительного, оценочного, регистрационного, согласительного, постановочного и иного канцелярско-бюрократического характера. Очевидно, что государственные (муниципальные) структуры и граждане сталкиваются с трудностями как объективного, так и субъективного плана на путях освоения новых для себя взаимоотношений, форм и методов работы. Для решения данных проблем необходимо популяризовать получение государственных услуг через электронный портал предоставления государственных услуг, развивать сети центров предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» и доводить информацию о возможности получения государственных услуг вышеперечисленными способами до широких масс граждан.

Литература и источники:

1. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления : указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 [Электронный ресурс]. –.– Режим доступа: file:///C:/Users/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D0%B7%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C/Downloads/Ukaz_601.pdf.

2. Алькина, Г. И. Сущность государственных услуг / Г. И. Алькина, В. А. Герба // Вестник ТОГУ. – 2009. – № 3 (14). – С. 129 – 134.

3. О Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 – 2005 гг.)» : указ Президента РФ от 19.11.2002 № 1336 [Электронный ресурс] // Интернет-портал «Российской газеты». –.– Режим доступа: http://www.rg.ru/2002/11/23/gosslujba-dok.html.

4. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федер. закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ [Электронный ресурс] // Интернет-портал «Российской газеты». –.– Режим доступа: http://www.rg.ru/2010/07/30/gosusl-dok.html.

5. Стырин, Е. М. Электронное правительство: стратегии формирования и развития : дис. … канд. социол. наук / Е. М. Стырин. – М., 2006. – 158 с.

6. Итоги ежегодного мониторинга качества и доступности государственных услуг гражданам, а также исследования степени удовлетворённости граждан качеством деятельности государственной власти и органов местного самоуправления в части предоставления государственных, муниципальных услуг и осуществления контрольно-надзорных функций : исследование Министерства экономического развития РФ, 2012 г. [Электронный ресурс] // Портал административной реформы «Совершенствование государственного управления». –.– Режим доступа: http://ar.gov.ru/library/index.html?folder_id=1.

7. О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений : федер. закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ . [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/law/hotdocs/8869.html? utm_campaign=hotdocs_dynamic&utm_source=google.adwords&utm_medium=cpc &utm_content=1&gclid=CL3k6Y6vjL0CFcPTcgodcY8AqA.

8. Татуев, А. А. Государственные услуги в системе современной экономики / А. А. Татуев, Т. Х. Сохроков // Terra Economicus. – 2012. – Т. 10. – № 2. – Ч. 3. – С. 19 – 22.

9. Горностаева, К. В. Функциональная роль развития сектора государственных услуг в условиях рыночных преобразований на современном этапе / К. В. Горностаева // Экономические науки. – 2010. – № 12 (73). – С. 207 – 210.

10. Социологическое исследование общей удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных (муниципальных) услуг органами государственной власти и местного самоуправления, а также представляющими их учреждениями в Хабаровском крае и ЕАО. Опрошены 400 граждан, обратившихся в органы государственного (муниципального) управления за получением услуг в 2012 – 2013 гг. и на момент опроса получивших по ним конечный результат (положительное решение или отказ). Опрос проведен ДВИУ-филиал РАНХиГС по репрезентативной выборке в сентябре 2013 г.