УДК 303.625.3:316.334.3:35:338.46

ЛИТВИНЦЕВА Е.А.

Социальные ожидания относительно качества государственного администрирования социальных услуг

В статье рассматриваются вопросы, связанные с повышением эффективности государственного администрирования социальных услуг; обоснована необходимость ориентации работы государственных органов на социально востребованные и ожидаемые обществом государственные услуги, приводятся данные экспертного опроса.

Ключевые слова: государственные услуги; качество предоставления государственных услуг; общественные оценки; социальные ожидания относительно качества предоставления государственных услуг.

Предоставление качественных государственных услуг является одним из важнейших мероприятий по модернизации государственного управления и реализации административной реформы в России. Последние принятые нормативные документы в данной сфере требуют от государственных органов не только и не столько государственного администрирования и инструментальной разработанности в предоставлении государственных услуг, сколько *ориентации на общественную оценку качества предоставления государственных услуг*.

С одной стороны, государственные услуги входят в сферу непосредственной деятельности государственного органа, являясь одним из основных направлений деятельности по реализации государственных функций, с другой стороны, именно оценка гражданами качества государственных услуг является важнейшим критерием оценки работы руководителя госоргана. Как подчеркивается в правовых документах, она может быть также основанием для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей.

На наш взгляд, смысл пристального внимания к общественной оценке качества государственных услуг связан не только с тем, что государственные услуги – это одна из основных функций государственного органа, но и с тем, что это одно из *социально необходимых направлений его деятельности.*

В теории оценок эффективности и результативности считается аксиомой, что наиболее сложным их объектом является управление многофункциональными системами, в первую очередь государственное управление. Общественные оценки в данном случае должны объективно отражать эффективность и результативность одновременного решения множества рациональных, стратегических и тактических задач[1].

Многоаспектность и сложность вычленения конкретных показателей оценки качества предоставления государственных услуг делают возможным использовать методологический инструментарий социологической науки, акцентировав внимание на таких оценочных категориях, как “социальные ожидания” и “соответствие деятельности государственного органа общественным потребностям”.

В социологии *понятие “социальные ожидания” рассматривается с позиций*

совокупности социальных установок, стереотипов поведения, оценок и убеждений относительно предстоящего хода событий. Понятие "социальные ожидания" используется для описания взаимосвязи между функционированием социальной системы и деятельностью индивидов, включенных в эту систему. Формирование социальных ожиданий основано на коллективном опыте: они распространяются и подкрепляются посредством социальной коммуникации и взаимодействия. Отметим также, что социальные ожидания являются компонентами системы регуляции социального поведения; они образуют некий стандарт поведения, систему соотнесения, объективную необходимость согласованных действий.

С этих позиций от ориентированности работы государственных органов на *социально необходимые, востребованные и ожидаемые обществом действия* зависит формирование эффективной системы взаимодействия "государственный орган – социальные ожидания граждан".

С социологической точки зрения любое, взаимодействие (в нашем случае взаимодействие "госорган (госслужащий) – гражданин (потребитель государственной услуги")) представляет собой систему взаимообусловленных социальных действий, связанных причинной зависимостью[2]. Это означает, что действия одного субъекта являются причиной и следствием других действий. Эффективность или, иными словами, общественная полезность таких взаимодействий во многом определяется *системой взаимных ожиданий*, предъявляемых взаимодействующими акторами друг другу перед совершением каких-либо действий. Такие ожидания могут быть постоянными или временными; носить регулярный или эпизодический характер; быть устойчивыми или неопределенными.

Именно от того, насколько соответствует поведение (деятельность) взаимодействующих акторов их ожиданиям, зависит, будут ли эти взаимодействия продолжены или прекратятся. Если эти ожидания не удовлетворяют ни одну из сторон, взаимодействие может прерваться и остаться ситуационным. В случае же оправдания общепринятых ожиданий с обеих сторон возникают новые ожидания, которые могут перерасти в социальные нормы.

Подчеркнем, *социальные ожидания должны формироваться с обеих сторон*: как со стороны граждан в отношении предлагаемых государственными органами спектром и качеством государственных услуг, так и со стороны госорганов, которые должны иметь актуальную информацию о содержании и изменении общественных потребностей в сфере государственных услуг. Таким образом, *эффективное взаимодействие возможно в случае, если возникает обоюдная потребность со стороны и госорганов, и граждан и их интересы и ожидания совпадают*.

В случае же оправдания общепринятых ожиданий с обеих сторон возникают новые ожидания, связанные с продолжением взаимодействия, на основании которых формируются новые социальные нормы. Таким образом, могут сформироваться устойчивые, повторяющиеся социальные ожидания, которые придают взаимодействию достаточно упорядоченный и предсказуемый характер, то есть формируются *социальные отношения*.

Проведенный экспертный опрос показывает актуальность ориентации деятельности госоргана на меняющиеся общественные потребности в сфере государственных услуг. По мнению экспертов[3], общий уровень ознакомления населения с государственными услугами, несмотря на достаточно широкое их освещение в СМИ и публикации на сайтах госорганов, недостаточно высок: подавляющее большинство экспертов (83,6%) отмечают *"частичное" представление населения о госуслугах*; 7,5% экспертов считают, что граждане *"не имеют никакого представления"* о государственных и муниципальных услугах и о том, кто их предоставляет.

Для выявления содержательных приоритетов в государственных услугах важным представляется *определение тех социальных услуг, которыми население пользуется или будет пользоваться в ближайшее время*. Как показывают данные экспертного опроса, наиболее востребованными являются услуги, затрагивающие наиболее важные для граждан аспекты жизни. В целом оценочный перечень государственных услуг можно разделить на 4 основные группы по критерию их востребованности гражданами.

1. В первую группу вошли услуги, наиболее важные и наиболее востребованные: это услуги по гражданству, регистрации, визы (их важность отметили 62,4% опрошенных[4]), услуги по социальному и пенсионному обеспечению (60,6%), услуги в сфере ЖКХ (62,9%), медицинские услуги (54,9%).

2. Во вторую группу вошли услуги в сфере имущественных и земельных отношений (38,0%), налогов и сборов (41,8%), правопорядка и ГИБДД (34,7%).

3. Третью группу востребованных услуг составляют услуги, относящиеся к семье (17,8%), труду и занятости (15,5%), образованию и науке (23,5%), связи и информационным технологиям (16,9%).

4. Наименьший рейтинг (от 0,9% до 8,5%) получили услуги в сфере транспорта, экономики, энергетики, то есть в тех отраслях экономики, услуги которых предоставляются через специализированные структуры (организации).

Таким образом, анализ данных экспертного опроса дает возможность *выделить наиболее значимый и востребованный перечень государственных услуг*, которыми, по мнению экспертов, население будет пользоваться в ближайшее время. Этот перечень можно рассматривать как приоритеты деятельности государственных органов в сфере административного регулирования сферы государственных услуг.

Важнейшим фактором, влияющим на общественную востребованность государственных услуг, является их *качество*. Качество реализации государственных услуг – показатель, характеризующий интегральную эффективность деятельности государственного органа, совокупность таких свойств, как своевременность, полнота, полезность, ценность, надежность. Качество представляет собой совокупную оценку процесса управления, эффективного администрирования сферы государственных услуг.

Как показывают данные экспертного опроса, наиболее важными для граждан в оказании государственных услуг являются "*простота и доступность получения государственных услуг*": 75%[5] экспертов отмечают именно данный критерий. Вторым по значимости эксперты назвали такой критерий, как "*быстрота получения государственной услуги*", – 68,4%. Отметим, что такие критерии оценки качества государственной услуги, как "*удобный график*" работы учреждения, оказывающего услугу, и "*низкая стоимость*" (низкие тарифы и пошлины на госуслуги), являются не столь важными, по мнению экспертов.

С оценочными критериями качества предоставления государственных услуг тесно коррелируют ответы на вопрос *"С какими конкретными трудностями сталкивается население при получении государственной услуги?*". В целом перечень проблемных ситуаций можно разделить на 2 группы: в первую группу входят проблемы, касающиеся недостаточно развитой инфраструктуры госуслуг. Во вторую группу включаются проблемы работы конкретных государственных учреждений и компетентности их работников. При этом отметим: такой пункт, как "необоснованный отказ от предоставления государственной услуги", отметили лишь 1,4% опрошенных, следовательно, подобная проблема, по мнению экспертов, является совершенно незначимой.

В целом, как показывает опрос, основные трудности, с которыми сталкивается население при получении государственных услуг, касаются именно вопросов *доступности и быстроты получения услуги* (см. таблицу 1).

Таблица 1

Структура проблемных ситуаций при получении государственных услуг

Группа 1	Группа 2
Большие очереди (60,6%)	Сложность заполнения документов (31,0%)
Избыточные документы (сведения) (65,7%)	Неудобный режим работы учреждения (29,1%)
Хождения по многим кабинетам, учреждениям (60,6%)	Низка компетентность сотрудников (18,3%)
	Дороговизна (15,0%)

Одним из важнейших направлений деятельности госорганов является развитие *электронных форм предоставления государственных услуг*. Развитость технической инфраструктуры и доступность информации о возможности получения услуги с помощью электронных средств является одним из важнейших критериев оценки работы руководителя госоргана и конкретных сотрудников, и этот критерий получил законодательное закрепление[6].

Таблица 2

Оценка электронных способов получения госуслуги (% от числа опрошенных")

	Способы получения государственных услуг	Низкая степень доступности	Средняя степень доступности	Высокая степень доступности	Затрудн. ответить
1	Многофункциональные центры предоставления государственных услуг (МФЦ)	29,6	39,0	15,0	16,4
2	Единый портал государственных и муниципальных услуг	34,3	39,0	19,2	7,5
3	Универсальная электронная карта	37,6	21,6	10,3	30,5
4	В самом государственном органе	22,5	43,2	24,9	9,4
5	Специальный федеральный телефонный центр	37,1	29,1	9,4	24,4

Общую степень доступности электронных способов получения госуслуги можно охарактеризовать как *"среднюю"* (см. таблицу 2).

Из перечисленных способов получения госуслуги, по мнению экспертов, наиболее доступной является информация, размещенная на *сайте госоргана*; наименее доступным для населения является получение информации со *специального федерального телефонного центра,* что вполне объясняется его малым сроком действия (согласно Постановлению Правительства РФ Центр должен начать работу с 31 марта 2013 г.). Настораживает факт низкой экспертной оценки такого способа, как *Единый портал государственных и муниципальных услуг*: возможность получения государственной услуги через Единый портал достаточно активно рекламируется, обсуждается в СМИ и является одним из важнейших направлений госоргана, но при этом эксперты действенность и доступность данного способа оценивают достаточно низко.

Данные экспертного опроса показывают также низкую возможность получения государственной услуги с помощью *Универсальной электронной карты,* что объясняется, во-первых, достаточно небольшим временем ее внедрения, во-вторых, недостаточно активной рекламной и разъяснительной деятельностью государственных структур, реализующих госуслуги. Поскольку данный способ при наличии соответствующей технической инфраструктуры является очень эффективным и доступным для населения, следует, на наш взгляд, активировать деятельность по его продвижению среди граждан, усилить работу по социальной коммуникации и взаимодействию с населением.

Таким образом, рассмотрение проблемы повышения качества государственных услуг через призму реализации социальных ожиданий и необходимости согласованного взаимодействия между государственными органами, предоставляющими услуги, и гражданами, их получающими, дает основания для выделения общих интересов, намерений и социальных установок и отражает объективную необходимость в развитии совместной деятельности.

---

[1] См. подробнее: В.Е. Лексин, И.В. Лексин, Н.Н. Чучелина. Качество государственного и муниципального управления и административная реформа. М., 2006. С. 71.

[2] См. подробнее: С.С. Фролов. Общая социология. Учебник. М., 2010. С. 127.

[3] Экспертный опрос был проведен Социологической лабораторией факультета "Институт государственной службы и управления персоналом" РАНХиГС при Президенте РФ совместно с кафедрой управления и организации социальных систем факультета "Институт государственной службы и управления персоналом". Экспертами выступили государственные гражданские служащие, участвующие в деятельности по предоставлению государственных услуг на федеральном и региональном уровнях. Общая совокупность экспертов составила 214 человек.

[4] Экспертам предлагалось выбрать несколько вариантов ответов, поэтому общее количество ответов превышает 100%.

[5] Экспертам предлагалось выбрать несколько вариантов ответов, поэтому общее количество ответов превышает 100%.

[6] См. подробнее: Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1284 "Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей".