Исследования

В. Э. Бойков, Е. И. Добролюбова, Н. В. Зыбуновская,

А. Н. Покида, В. Н. Южаков

Результаты исследования общей удовлетворённости граждан качеством государственных и муниципальных услуг

Бойков Владимир Эрихович — доктор философских наук, профессор, директор Центра социально-политического мониторинга Института прикладных экономических исследований РАНХиГС (e-mail: boikov@ur.rags.ru);
Добролюбова Елена Игоревна — генеральный директор Центра экономического и финансового консалтинга (e-mail: dobrolyubova@cefc.ru);
Зыбуновская Наталья Владимировна — научный сотрудник Центра социально-политического мониторинга Института прикладных экономических исследований РАНХиГС (e-mail: nzyb@mail.ru);
Покида Андрей Николаевич — кандидат социологических наук, старший научный сотрудник Центра социально-политического мониторинга Института прикладных экономических исследований РАНХиГС (e-mail: pokida@rambler.ru);
Южаков Владимир Николаевич — доктор философских наук, профессор, директор департамента по вопросам административной реформы Фонда «Центр стратегических разработок», депутат Государственной Думы Российской Федерации 1-го и 3-го созывов (e-mail: yuzhakov@csr.ru).

Аннотация. Статья основана на результатах исследования, проведённого в 2011 г. Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации совместно с исследовательским фондом «Институт государственного и муниципального управления» и Центром экономического и финансового консалтинга по заказу Минэкономразвития России в рамках мониторинга качества предоставления государственных и муниципальных услуг.

Ключевые слова: административный регламент, государственные и муниципальные услуги, инновации в сфере предоставления услуг, качество предоставления государственных и муниципальных услуг, многофункциональные центры.

Предоставление высокого качества государственных и муниципальных услуг и расширение их доступности для организаций и населения, в том числе, на основе расширения использования информационно-коммуникационных технологий, внедрения новых схем оказания услуг на базе многофункциональных центров, является приоритетом развития сферы государственного и муниципального управления Российской Федерации, а также одним из ключевых условий достижения стратегических целей социально-экономического развития страны.

В 2010 году был принят Федеральный закон N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», который направлен на повышение эффективности и качества деятельности исполнительной власти по обеспечению реализации прав и законных интересов граждан и организаций, а также по содействию в исполнении их обязанностей путём внедрения в практику этой деятельности стандартов государственных услуг. 10 июня 2011 г. распоряжением Правительства Российской Федерации от № 1021-р утверждена Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 – 2013 годы. Одной из целей её реализации является повышение качества государственных и муниципальных услуг.

Положениями указанной Концепции предусматривается проведение регулярного мониторинга качества предоставления (исполнения) государственных и муниципальных услуг (функций). В рамках такого мониторинга в октябре — декабре 2011 года Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации совместно с исследовательским фондом «Институт государственного и муниципального управления» и Центром экономического и финансового консалтинга по заказу Минэкономразвития России провела **исследование общей удовлетворённости граждан качеством деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в части предоставления государственных и муниципальных услуг и осуществления контрольно-надзорных функций.** В данной статье приведены основные результаты проведённого исследования.

1. Методология оценки уровня удовлетворённости граждан качеством государственных и муниципальных услуг

Оценка гражданами качества и доступности государственных (муниципальных) услуг является важным фактором, определяющим уровень доверия

граждан к государству, формирующим ожидания населения, отражающим поддержку проводимых в стране преобразований. Именно поэтому социологические методы определения удовлетворённости граждан доступностью и качеством государственных (муниципальных) услуг широко используются как в практике зарубежных стран, так и в Российской Федерации в качестве одного из важных инструментов «обратной связи», позволяющего оценить эффективность деятельности органов государственного управления и местного самоуправления, провести мониторинг внедрения новаций в сфере предоставления государственных (муниципальных) услуг, а также определить приоритеты дальнейшего развития.

В зависимости от целей исследования выделяются два основных вида социологических опросов, используемых для оценки удовлетворённости граждан качеством государственных и муниципальных услуг:

1) **Опросы граждан, направленные на выявление общего уровня удовлетворённости качеством и доступностью государственных услуг (в ряде случаев — контрольно-надзорных функций)**, обычно проводятся с целью выявления наиболее проблемных сфер оказания государственных (муниципальных) услуг, а также определения основных критериев, определяющих степень удовлетворённости качеством государственных услуг в той или иной стране. Так как целью опроса является не только выявление уровня удовлетворённости граждан, фактически получавших государственные (муниципальные) услуги в период, непосредственно предшествующий опросу, но и выявление отношения (ожиданий) граждан, не сталкивавшихся с необходимостью получения таких услуг в течение последних 6 – 12 месяцев, как правило, выборка для таких опросов не формируется на основе перечня (реестра) получателей государственных (муниципальных) услуг, а определяется исходя из демографических характеристик населения.

Классическим примером такого рода опросов является исследование «Граждане прежде всего» (Citizens First), проводимое в Канаде раз в 2 – 4 года с 1998 года. В рамках данного исследования первоначально оценивался уровень удовлетворённости граждан качеством как государственных (муниципальных), так и частных услуг. При этом по итогам опроса был составлен общий рейтинг организаций по качеству оказания услуг, в котором отдельные государственные организации (в том числе учреждения) оказались оценёнными выше, чем некоторые частные организации (например, качество услуг пожарной службы и общественных библиотек было оценено выше, чем качество обслуживания в супермаркетах[1]).

Близким аналогом таких подходов в России являются опросы, проведённые Фондом «Общественное мнение» (ФОМ) в 2008 и 2011 гг. В рамках дан-

[1] Citizens First Summary Report. Citizens-Centered Service Network. Canadian Center for Management Development. 1998.

ных исследований рассматривались как общие оценки удовлетворённости качеством государственных (муниципальных) услуг, так и отношение граждан к нововведениям в данной сфере (в том числе информированность о таких нововведениях). Результаты настоящего исследования в целом сопоставимы с результатами опросов ФОМ.

2) **Опросы, направленные на оценку качества оказания государственных услуг (исполнения контрольно-надзорных функций) конкретными органами государственной власти и местного самоуправления**, обычно проводятся в местах оказания услуг. Выборка для таких опросов формируется исключительно из числа лиц, фактически обратившихся (в том числе получивших) государственную (муниципальную) услугу. Подобные опросы проводятся как в отношении государственных (муниципальных) услуг, предоставляемых гражданам, так и в отношении государственных (муниципальных) услуг, предоставляемых организациям (предпринимателям).

В зарубежной практике примерами таких исследований являются опросы удовлетворённости качеством государственных услуг, проводимые по методологии единого инструмента измерения (Common Measurement Tool) в Канаде[1], и других странах, в том числе в Новой Зеландии,[2] а также опросы, проводимые по другим методам, как например оценка качества государственных услуг центров занятости населения в Великобритании[3].

Единый инструмент изменения был разработан Институтом услуг для граждан (Institute for Citizen-Centered Services), Канада, впоследствии адаптирован Правительством Новой Зеландии (по лицензии). В настоящее время целесообразность внедрения данной методологии рассматривается в Австралии. Использование такого подхода обеспечивает оценку общей удовлетворённости граждан качеством государственных услуг, при этом удовлетворённость оценивается по 5-балльной шкале по параметрам:

— общая удовлетворённость;

— своевременность оказания услуги;

— доступность услуги.

Наиболее масштабным исследованием в сфере оценки качества оказания конкретных государственных (муниципальных) услуг с использованием опросов получателей данных услуг (заявителей) является Всероссийский мониторинг административных регламентов, проведённый ГУ ВШЭ в 2008 – 2010 го-

---

[1] Институт услуг для граждан — Institute for Citizens-Centered Services. URL: http://www.iccs-isac.org/en/cmt (дата посещения — 10.02.2012).

[2] Комиссия государственных услуг Новой Зеландии — New Zealand State Services Commission. Руководство по использованию единого инструмента измерения — A Guide to Use the Common Measurements Tool. URL: http://www.ssc.govt.nz/common-measurements-tool (дата посещения 10.02.2012).

[3] Jobcenter Plus Customer Survey. Department for Work and Pensions. UK. 2011.

дах. Опросы проводились в пунктах предоставления государственных услуг (всего в обследовании в 2010 году рассматривалась 47 государственных услуг[1]).

Примером глубинного исследования удовлетворённости качеством государственных услуг для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей является проведённый РАНХиГС в 2010 году анализ качества осуществления государственных функций и предоставления ряда государственных услуг для бизнеса в сфере внешнеторговой и инновационной деятельности. В рамках работы, в том числе, проводилась комплексная оценка качества государственных (муниципальных) услуг, оцениваемая на основе следующих параметров, наиболее влияющих на качество услуг по мнению респондентов:

— сроки получения услуги (дней);

— стоимость получения услуги (тыс. руб.);

— количество обращений в различные инстанции для получения услуги (шт.).

Анализ международного и российского опыта проведения исследований удовлетворённости граждан качеством государственных и муниципальных услуг позволяет сформировать следующие методологические подходы, учтённые при проведении исследования удовлетворённости граждан качеством государственных (муниципальных) услуг.

1. Удовлетворённость граждан качеством государственных (муниципальных) услуг складывается на основе сопоставления *ожиданий* граждан при обращении за государственной (муниципальной) услугой и *фактического опыта,* связанного с данным обращением. Таким образом, уровень удовлетворённости как субъективной оценки качества государственных (муниципальных) напрямую зависит от ожиданий, требований, которые предъявляют граждане к работе государственных (муниципальных) органов и которые не обязательно зафиксированы в административных регламентах и иных нормативных правовых актах, в соответствии с которыми оказывается та или иная государственная (муниципальная) услуга.

Данный факт может приводить как к завышению результатов по сравнению с оценкой на основе объективных параметров, так и к их занижению.

2. Помимо ожиданий, на уровень удовлетворённости качеством государственной услуги могут влиять и другие факторы, не связанные напрямую с процедурами оказания государственных услуг. Например, при оценке удовлетворённости часто трудно отделить удовлетворённость *процессом* оказания услуги и удовлетворённость *результатом* (при этом в случае отрицательного результата качество процесса может быть менее значимо, чем в случае положительного). Именно поэтому в состав опроса целесообразно включить вопрос о том, получил ли респондент ту услугу, за которой обращался, с тем

[1] В состав исследования были включены наиболее массовые государственные услуги.

чтобы можно было оценить зависимость уровня удовлетворённости от факта получения ожидаемого результата.

3. Несмотря на свой субъективный характер, удовлетворённость, как правило, основывается на восприятии тех или иных объективных (таких как сроки, инфраструктура) и субъективных (таких как оценка вежливости, компетентности персонала) характеристиках. Поэтому хотя в опросы и включается вопрос о том, удовлетворены ли респонденты в целом качеством оказания государственных услуг, оценка удовлетворённости проводится с учётом ответов на ряд других вопросов, характеризующих как субъективные, так и объективные аспекты оказания государственных (муниципальных) услуг. При выборе перечня таких аспектов могут использоваться результаты прошлых опросов, выявившие основные факторы, влияющие на качество государственных услуг. Такие факторы могут различаться в зависимости от стран, видов услуг, групп респондентов, однако есть определённые «универсальные» перечни, в том числе используемые в зарубежных странах (например, в Канаде, Новой Зеландии и т. д.).

4. При оценке факторов, влияющих на уровень удовлетворённости, целесообразно использовать единую шкалу оценки для каждого фактора. В зарубежной и российской практике, как правило, используется 5-балльная шкала оценок. В этой связи по всем указанным факторам целесообразно обеспечить возможность оценки результатов опроса по единой 5-балльной шкале. При этом возможно два подхода к расчёту собственно *уровня удовлетворённости* граждан качеством государственных услуг:

— Оценка уровня удовлетворённости по показателю «**доля граждан, оценивающих качество государственных (муниципальных) услуг как хорошее и очень хорошее, в общем числе опрошенных (в %)**». Данный подход является более простым, однако при его использовании игнорируется распределение ответов по 5-балльной шкале (в частности, не важно, каким образом распределились ответы между вариантами «очень хорошо» и «хорошо», а также не важно, каким образом ответили остальные респонденты (оценили качество государственной услуги как «скорее плохое», «очень плохое» или затруднились ответить).

— Оценка **уровня удовлетворённости в баллах (от** 0 **до** 100**)** на основе распределения ответов респондентов по шкале по формуле:

$$У = Д_{у} + Д_{чу} \times 0{,}75 + Д_{з} \times 0{,}5 + Д_{чну} \times 0{,}25, \text{ где}$$

$Д_{у}$ — доля респондентов, полностью удовлетворённых качеством оказания государственных (муниципальных) услуг; $Д_{чу}$ — доля респондентов, скорее удовлетворённых качеством оказания государственных (муниципальных) услуг; $Д_{з}$ — доля респондентов, затруднившихся с ответом; $Д_{чну}$ — доля респондентов, скорее неудовлетворённых качеством оказания государственных (муниципальных) услуг.

Преимуществом использования данного подхода является более точный учёт результатов социологического исследования.

В рамках проведённого исследования удовлетворённости граждан качеством оказания государственных (муниципальных) услуг использованы оба метода оценки.

5. Существуют различные подходы к определению *перечня услуг* (или *перечня ведомств, оказывающих услуги),* удовлетворённость качеством оказания которых исследуется при определении общей оценки удовлетворённости. Такая проблема не возникает, если предметом исследования уже является удовлетворённость качеством услуг в отдельной сфере (отдельного ведомства), однако выдвигается на передний план при оценке общего уровня удовлетворённости. В опросах, проводившихся в России, зачастую для решения данной проблемы ограничивался перечень исследуемых государственных (муниципальных) услуг. При этом всегда существовал риск того, что проблемные и одновременно массовые услуги окажутся вне предмета исследования и соответственно использование его результатов будет ограничено. В этой связи представляется более целесообразным не ограничивать заранее перечень исследуемых государственных (муниципальных) услуг, но обеспечивать привязку оценок качества к конкретным государственным (муниципальным) услугам. Такой подход обеспечит частичную сопоставимость результатов исследования с большинством исследований, проводившихся в сфере оценки удовлетворённости граждан качеством государственных (муниципальных) услуг в России.

2. Характеристики проведённого исследования

В рамках исследования был проведён репрезентативный социологический опрос, в котором участвовало 4150 респондентов-получателей государственных (муниципальных) услуг в 20 субъектах Российской Федерации[1]. Для проведения опроса использована многоступенчатая, квотная выборка с применением на завершающем этапе ею формирования и реализации вероятностного отбора респондентов. Статистическая погрешность результатов не превышает 2,5 %.

3. Востребованность государственных и муниципальных услуг населением

Как показывают результаты опроса, россияне относительно редко обращаются за получением государственных и муниципальных услуг. В течение последних двух лет за получением государственных и муниципальных услуг

[1] Опрос проводился в Республиках Саха (Якутия), Татарстан, Чеченской Республике, Краснодарском, Красноярском, Пермском, Ставропольском, Хабаровском краях, Архангельской, Белгородской, Воронежской, Иркутской, Московской, Нижегородской, Ростовской, Свердловской, Челябинской, Ярославской области, гг. Москва и Санкт-Петербург. Всего было опрошено 7842 человека, из них 4150 респондентов получали государственные услуги.

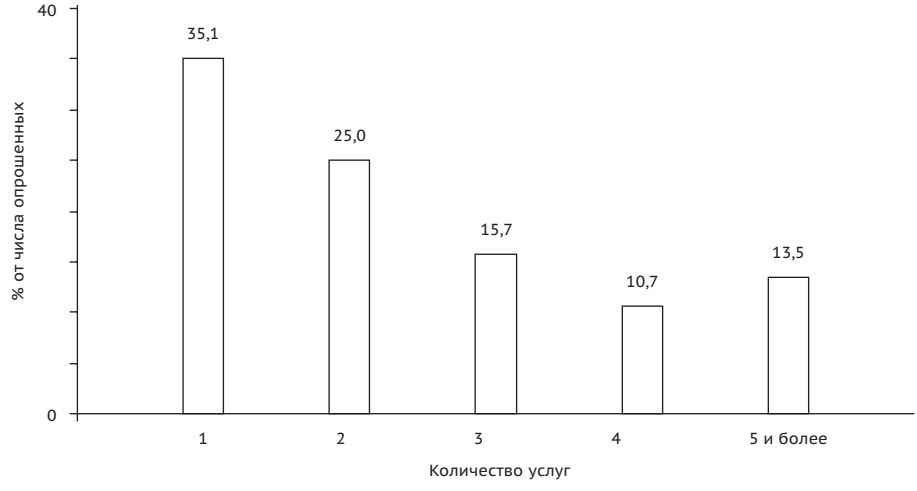


Рис. 1. Распределение ответов на вопрос: Сколько государственных и муниципальных услуг Вы получали за последние два года? (в % от числа опрошенных, получавших государственные услуги)

обращалось лишь 53 % опрошенных, при этом доля респондентов в столицах субъектов Российской Федерации, обращавшихся за получением государственных и муниципальных услуг, составляет 71 %, тогда как среди сельских жителей обращались за получением государственных и муниципальных услуг лишь 34 % опрошенных. Среднее количество государственных и муниципальных услуг, полученных населением всех социально-демографических групп и слоёв, в том числе предпринимателями, за 2010 – 2011 г., составило 2,8 единиц. Среди респондентов, получавших государственные (муниципальные) услуги для организаций, эта величина выше и составляет 4,2, для граждан — 2,6. Лишь 14 % россиян получали 5 и более государственных и муниципальных услуг в течение последних двух лет (Рис. 1).

В соответствии с методологией исследования, перечень государственных услуг не задавался заранее, а был определён по итогам опроса, что позволило выявить 12 наиболее востребованных государственных и муниципальных услуг, за которыми обращались более 3 % респондентов[1].

[1] Наиболее востребованными государственными услугами по результатам опроса являются: регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним (9,8 % опрошенных), регистрация актов гражданского состояния (9,2 %), получение (замена) паспорта гражданина РФ (8,3 %), получение (обмен) заграничного паспорта (7,3 %), технический осмотр транспортных средств (6,8 %), оформление (перерасчёт) пенсии (6,7 %), регистрация (снятие с учёта) транспортных средств (6,2 %), получение (замена) водительского удостоверения (4,9 %), получение субсидий (льгот) на оплату жилья и услуг ЖКХ (4,6 %), подача налоговой декларации (3,5 %), получение выписки из домовой книги, карточки учёта собственника жилого помещения (3,3 %), получение ИНН (3 %). За другими государственными (муниципальными) услугами обращалось менее 3 % респондентов.

Таблица 1.
Органы государственной власти и местного самоуправления, оказывающие наиболее массовые государственные (муниципальные) услуги (в %)

В ГИБДД	19,2
В ФМС	19,0
В Росреестр	12,7
В ФНС	9,7
В ЗАГС	9,2
В органы социальной защиты субъектов РФ	9,2
В Пенсионный фонд России	8,1
В органы местного самоуправлениям	6,5
В органы занятости субъектов РФ (центры занятости)	5,1
В другой орган или представляющее его учреждение	1,3

Чаще всего за получением государственных и муниципальных услуг граждане обращались в ГИБДД (19 % респондентов), ФМС России (19 %), Росреестр (13 %) и ФНС России (10 %). С учётом обращений в Пенсионный фонд России на долю обращений за государственными услугами, оказываемыми федеральными органами исполнительной власти, приходится 69 % всех обращений за государственными и муниципальными услугами (Таблица 1).

4. Общая оценка удовлетворённости граждан качеством государственных и муниципальных услуг

В целом, уровень удовлетворённости населения качеством государственных (муниципальных) услуг: 74,6 % опрошенных оценили их предоставление как «хорошее» и «очень хорошее», 21,9 % российских граждан оценили качество полученных услуг как «плохое» и «очень плохое» (Рис. 3).

Общий уровень удовлетворённости граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг составляет 67,2 балла из 100 возможных.

Граждане, обращавшиеся за получением государственных (муниципальных) услуг в интересах организаций более пессимистичны в своих оценках: среди заявителей от организаций доля удовлетворённых качеством услуг составляет 65,7 %, неудовлетворённых — 31,3 % (Рис. 2). Общий уровень удовлетворённости предпринимателей качеством государственных и муниципальных услуг составляет 61,1 балл из 100 возможных.

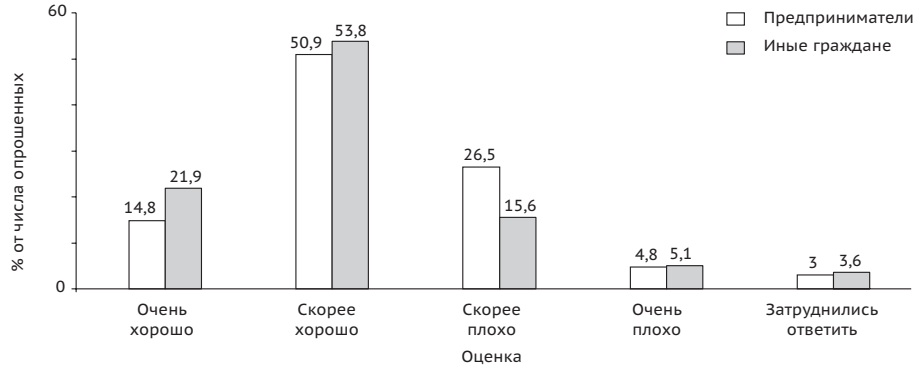


Рис. 2. Оценка качества государственных и муниципальных услуг предпринимателями и иными гражданами

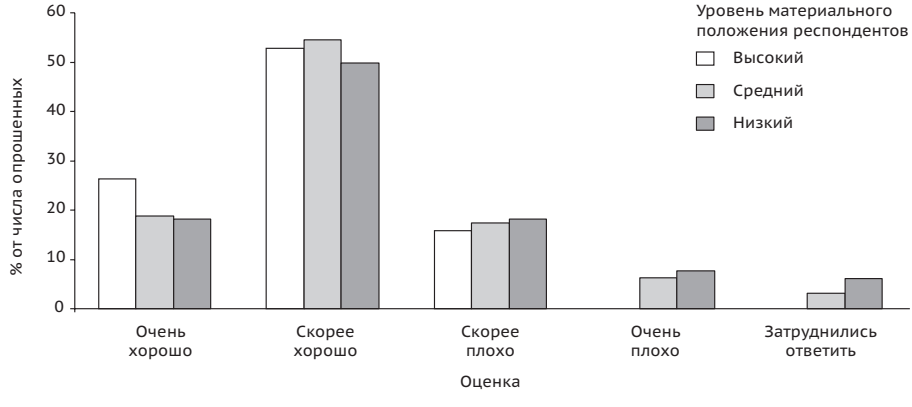


Рис. 3. Оценка качества государственных и муниципальных услуг в зависимости от материального положения респондентов

Наблюдается некоторое снижение уровня удовлетворённости качеством государственных услуг в зависимости от типа поселения: если в центрах субъектов Российской Федерации оценивающих качество государственных услуг как очень хорошее 23,8 % респондентов, то в средних и малых городах — 20,6 %, в сельской местности — 17 %. Значительных различий в общих оценках качества государственных услуг по возрастным группам не наблюдается. В то же время респонденты с низким уровнем материального положения склонны к более низкому уровню удовлетворённости качеством государственных и муниципальных услуг по сравнению с респондентами со средним и высоким уровнем материального положения (Рис. 3). Несколько ниже оценивают качество государственных и муниципальных услуг предприниматели и наёмные работники, наиболее высокие оценки наблюдаются у учащихся

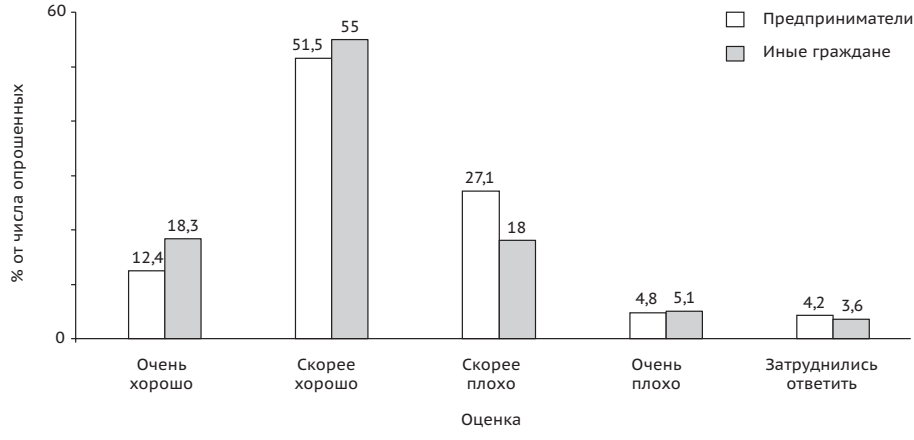


Рис. 4. Оценка респондентами деятельности органа, предоставляющего государственную (муниципальную) услугу

(уровень удовлетворённости качеством государственных и муниципальных услуг для данной группы составляет 71,7 баллов из 100, тогда как в среднем по выборке – 67,2 балла).

Данные оценки весьма точно корреспондируются с отношением населения к деятельности органов государственной власти или местного самоуправления, предоставляющих данные услуги. 24,0 % получателей услуг не удовлетворены работой государственных (муниципальных) учреждений, предоставляющих данные услуги. Уровень недоверия предпринимателей (доля предпринимателей, ответивших «плохо» и «очень плохо» на вопрос об оценке деятельности органа, оказывающего государственную (муниципальную) услугу) составляет 31,9 % (Рис. 4).

5. Оценка изменений уровня удовлетворённости граждан качеством оказания государственных (муниципальных) услуг

Среди граждан, получавших данную государственную (муниципальную) услугу ранее, положительные оценки изменений в качестве предоставления государственных (муниципальных) услуг преобладают по сравнению с отрицательными: так 47,9 % опрошенных, получавших аналогичные услуги ранее[1], отмечают, что качество государственной (муниципальной) услуги улучшилось (скорее улучшилось) за последние 6 лет, тогда как лишь 5,7 % граждан, отмечают, что их качество ухудшилось (скорее ухудшилось) (Рис. 5).

[1] По результатам опроса 55,7 % респондентов получали аналогичные услуги ранее.



Рис. 5. Оценка гражданами изменений в качестве государственных (муниципальных) услуг за последние 6 лет

Повышению уровня удовлетворённости граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг по сравнению с 2008 годом и началом 2011 года способствовало сокращение времени ожидания в очереди на подачу документов, повышение комфортности мест оказания государственных услуг, сокращение сроков их предоставления (обеспечение соблюдения нормативных сроков). Так по результатам данного исследования россияне тратят в среднем 70 минут в очереди на регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, при этом 10,2 % респондентов указывают, что провели в очереди от 2 до 4 часов, 7 % — более 4 часов. Данный показатель свидетельствует об улучшении ситуации по сравнению с началом 2011 г. и 2008 г., когда по данным ФОМ[1] доля граждан, ожидающих в очереди для подачи документов на получение данной услуги более 2 часов составляло 22 % и 42 % соответственно. Улучшилась и ситуация с очередями на получение загранпаспортов: если в 2008 г. 40 % граждан затрачивало на ожидание в очереди более 2 часов, в марте 2011 г. их доля составила 16 % (данные ФОМ), а по результатам опроса, проведённого в рамках настоящего исследования, в ноябре 2011 года — лишь 11,6 % опрошенных, обращавшихся за данной услугой.

6. Факторы, влияющие на уровень удовлетворённости качеством оказания государственных (муниципальных) услуг

Анализ полученных данных показал, что при обращении за услугой чаще всего получателей не устраивают большие очереди. Этот факт отметили 44,5 % опрошенных. Немаловажное значение на формирование мнений получате-

[1] ФОМ. Практика предоставления государственных услуг гражданам. Март 2011 г.

лей услуг оказывают обстоятельства, возникающие в процессе предоставления услуги: требование избыточных документов, сведений — 23,3 %, сложность заполнения официальных форм (бланков) — 22,8 %, хождение по многим кабинетам, учреждениям — 22,5 %, большие сроки получения услуги 21,5 %, плохие условия ведения приёма посетителей (неудобство помещения, зала ожидания, недостаточность стульев, отсутствие гардероба, туалета и др.) — 21,1 %, неудобный для граждан режим работы органа власти, предоставляющего услугу — 21,0 %.

По результатам опроса была проведена количественная оценка факторов, влияющих на удовлетворённость граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг (Таблица 2). Количественная оценка основана на расчёте удовлетворённости граждан в зависимости от набора факторов (времени ожидания в очереди, сроков оказания услуг и так далее). При этом проводилась оценка уровня удовлетворённости среди респондентов, отметивших наилучшее значение соответствующего фактора (например, среди респондентов, не стоявших в очереди, респондентов, удовлетворённых сроками оказания государственных (муниципальных) услуг и т.д.), и среди респондентов, отметивших наихудшее значение данного фактора (например, среди опрошенных, ожидавших в очереди на подачу документов более 4 часов и т.д.). Затем полученные результаты сопоставлялись со средним уровнем удовлетворённости граждан качеством предоставления государственных услуг, рассчитанным по итогам исследования (67,2 балла из 100) и рассчитывались отклонения уровня удовлетворённости от среднего уровня удовлетворённости граждан.

Результаты количественной оценки показывают, что наибольшее влияние на уровень удовлетворённости граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг оказывает **время ожидания в очереди для сдачи документов**. Именно благодаря сокращению очередей в последнее время наблюдается рост уровня удовлетворённости качеством государственных и муниципальных услуг[1]. В то же время именно дальнейшее сокращение очередей способно дать наибольший прирост удовлетворённости граждан качеством государственных и муниципальных услуг. По результатам исследования лишь 27 % опрошенных не стояли в очереди или ожидали очереди для сдачи документов менее 15 минут, тогда как 23 % респондентов провели в очередях более часа (Рис. 6).

Достаточно значимыми факторами также являются **время ожидания в очереди для получения результатов услуги, количество обращений за услугой и удовлетворённость сроками предоставления услуг**.

[1] В отчёте ФОМ (Практика предоставления государственных услуг гражданам. ФОМ, март 2011 г.) указывается на значительное сокращение времени ожидания в очереди между 2008 г. и мартом 2011 г. Настоящее исследование показывает дальнейшие улучшения в этой сфере.

Таблица 2.
Количественная оценка факторов, определяющих уровень удовлетворённости граждан качеством государственных (муниципальных) услуг

№ п/п	Наименование фактора	Уровень удовлетворённости		Отклонение от среднего уровня	
		Минимальный	Максимальный	Минимальное	Максимальное
1.	Количество обращений за услугой	43,6 (4 и более обращений)	76,1 (одно обращение)	−23,6	+8,9
2.	Факт сдачи документов с первого раза	52,2 (нет)[1]	74,5 (да)	−15	+7,3
3.	Время ожидания в очереди на сдачу документов	38,8 (более 4 ч)[2]	82,5 (менее 15 минут)	−28,4	+15,3
4.	Время ожидания в очереди на получение результатов услуги	41,6 (от 2 до 4 ч)[3]	75,6 (менее 15 минут)	−25,6	+8,4
5.	Удовлетворённость официальной стоимостью услуги	55,3 (нет)	73,3 (да)	−12,1	+6,1
6.	Удовлетворённость сроками	51,2 (нет)	75,9 (да)	−16	+8,7
7.	Знание административного регламента	64,1 (нет)	74,7 (да)	−3,1	+7,5
8.	Наличие электронной очереди	Н.д.	74,7 (да)	Н.д.	+7,5
9.	Достаточное количество стульев (скамей) для посетителей	Н.д.	75,6 (да)	Н.д.	+8,4
10.	Удобный стол для работы с документами	Н.д.	77,9 (да)	Н.д.	+10,7
11.	Кондиционер	Н.д.	73,3 (да)	Н.д.	+6,1

[1] Уровень удовлетворённости респондентов, обращавшихся за услугой 2 раза, составляет 69 баллов, 3 раза — 59,1 балла.

[2] Уровень удовлетворённости респондентов, ожидавших в очереди от 2 до 4 часов составляет 40,8 баллов, от 1 до 2 часов — 54,8 балла, от 30 до 60 минут — 67,1 балла, от 15 до 30 минут — 71,4 балла.

[3] Уровень удовлетворённости ожидавших в очереди от 1 до 2 ч — 54,5 баллов, от 30 до 60 минут — 64,3 балла, от 15 до 30 минут — 66,15 балла, менее 15 минут — 75,6 балла.

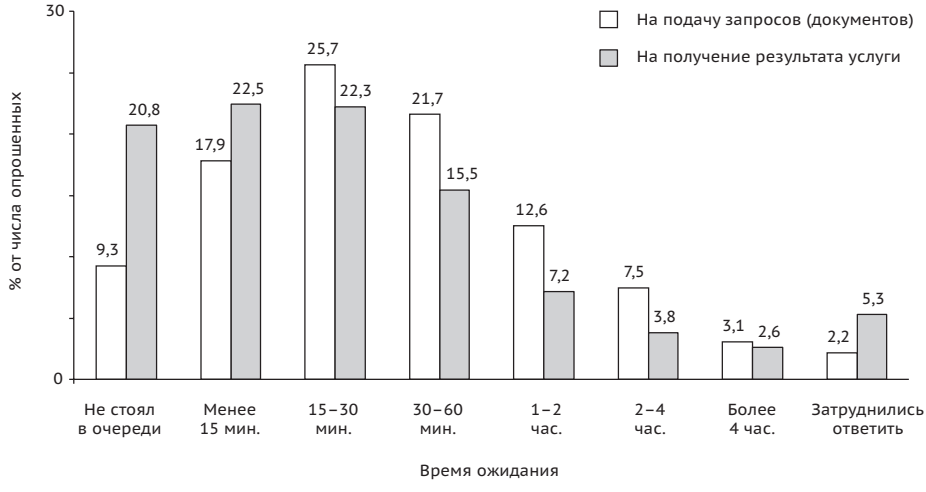


Рис. 6. Время ожидания в очереди на сдачу документов для получения государственной (муниципальной) услуги

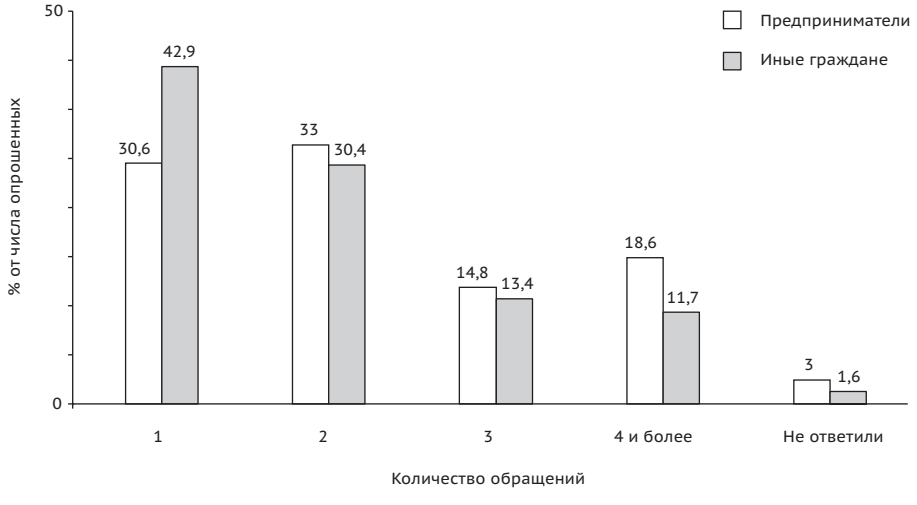


Рис. 7. Количество обращений за государственной (муниципальной) услугой (в % от числа опрошенных)

Среднее количество обращений за получением государственной (муниципальной) услугой составило 2,1 раза, однако предприниматели обращались за получением одной услуги несколько чаще (в среднем 2,9 раз). Данный факт является одной из причин более низкого уровня общей удовлетворённости качеством государственных и муниципальных услуг среди предпринимателей (Рис. 7).

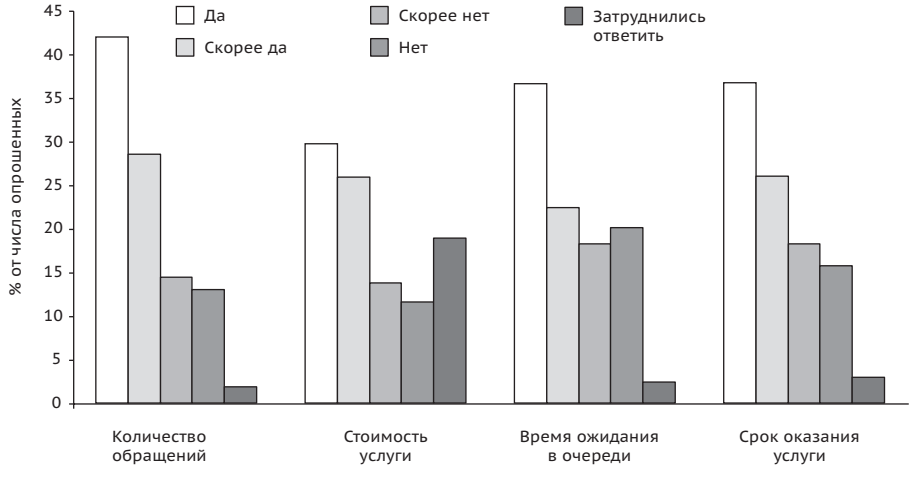


Рис. 8. Удовлетворённость отдельными аспектами качества предоставления государственных (муниципальных) услуг (в % от количества опрошенных)

Результаты проведённой количественной оценки подтверждаются и распределением ответов респондентов об их удовлетворённости качеством отдельных аспектов оказания государственных и муниципальных услуг (Рис. 8).

Ожидания респондентов в отношении **комфортности**, инфраструктуры оказания государственных и муниципальных услуг оказались весьма скромными. Так на первом месте по факторам комфортности — наличие удобного стола для работы с документами, на втором — наличие достаточного количества стульев и скамей для ожидания. Организация «электронной очереди» занимает лишь третье место в списке приоритетных мер, способных повысить удовлетворённость граждан качеством предоставления государственных услуг. Некоторому росту удовлетворённости граждан также может способствовать наличие кондиционера. Наличие остальных элементов инфраструктуры оказания государственных и муниципальных услуг не оказывает значительного влияния на удовлетворённость граждан по сравнению со средним уровнем удовлетворённости.

7. Оценка удовлетворённости граждан качеством оказания государственных услуг в зависимости от органов государственной власти

Как показывают результаты опроса, удовлетворённость населения качеством полученных услуг зависит от места их предоставления, т.е. органа государственной власти и местного самоуправления, в который обращались респонденты за получением государственной (муниципальной услуги) (Рис. 9).

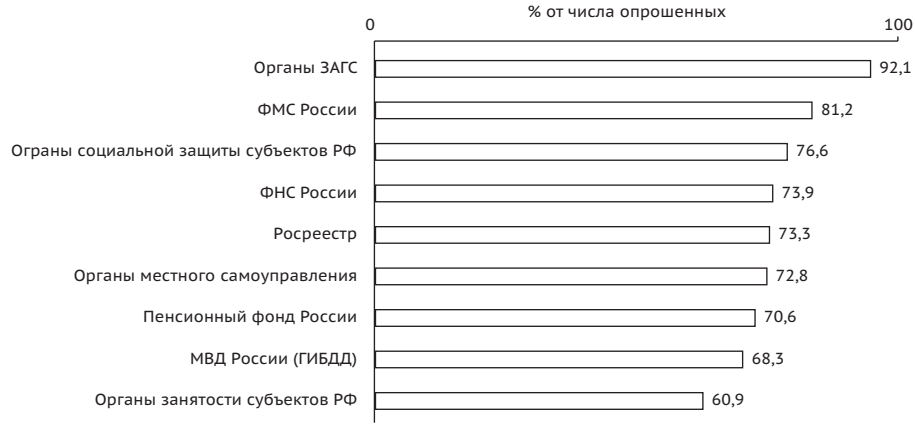


Рис. 9. Доля респондентов, оценивающих качество государственных (муниципальных) услуг как хорошее и очень хорошее, в общем числе респондентов, обращавшихся за получением государственных (муниципальных) услуг (по органам управления)

Как показано на рисунке 11, в зависимости от органа власти и местного самоуправления доля граждан, оценивающих качество государственной (муниципальной) услуги как хорошее и очень хорошее изменяется от 60 до 90 процентов. Наименее проблемными, с точки зрения опрошенных, являются услуги, предоставляемые отделами ЗАГС (регистрация рождения, брака) и Федеральной миграционной службы (получение или обмен заграничного паспорта). Это во многом объясняется практически отсутствием отказов со стороны этих органов власти, предоставляющих данные услуги (99,6 % и 99,45 % положительных решений соответственно), а также жалоб на многочасовые очереди (для ЗАГС эта оценка в 2 раза ниже средней). Кроме того, в органах ЗАГС 3/4 получателей услуг затратили менее 30 минут в ожидании в очереди на подачу запроса (документов).

Больше всего граждане имеют претензии к качеству работы подразделений ГИБДД (особенно при регистрации транспортных средств) и органов занятости субъектов РФ, в части постановки на учёт в качестве безработного. Для органов ГИБДД основными причинами, влияющими на качество предоставления услуг, являются большие очереди (60,0 %), а также наличие высокой доли коррупционной составляющей (выплат в «конверте» — 14,1 % при среднем значении только 5,6 %.). Так, каждому второму респонденту при регистрации автомобиля приходилось ожидать в очереди более 1 часа, это более чем в 2 раза превышает среднее значение ожидания по данному интервалу. При оценке деятельности органов занятости по предоставлению услуг претензии преимущественно связаны с наличием существенного количества

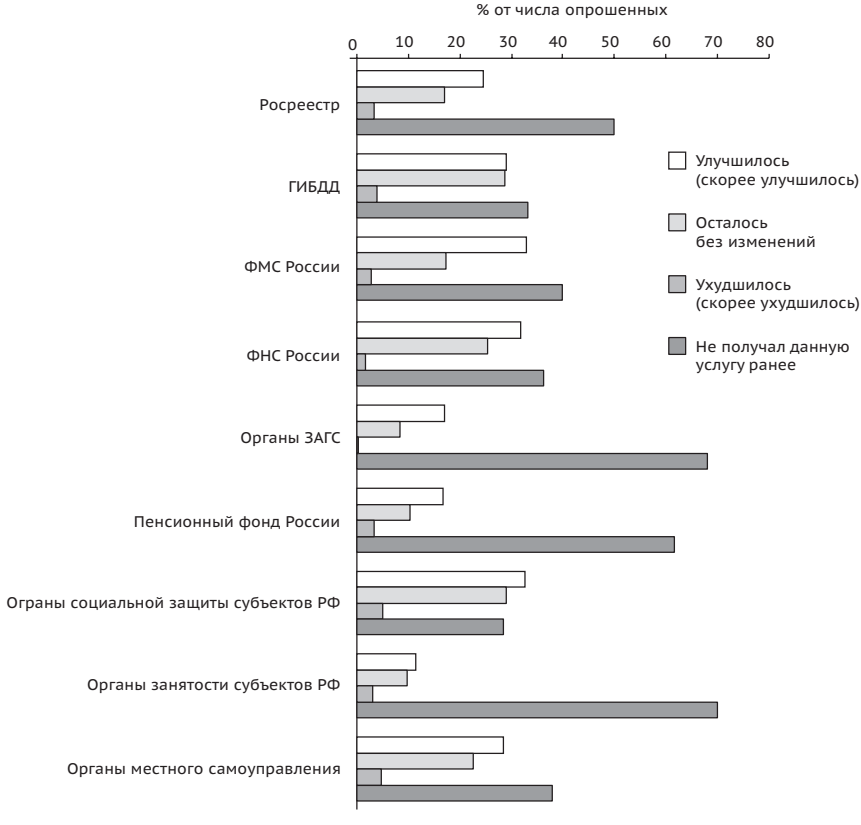


Рис. 10. Оценка изменений в качестве предоставления государственных и муниципальных услуг за последние 6 лет (в % от числа опрошенных, обращавшихся за получением данных услуг)

отказов при получении конечного результата. Для данного органа эта доля составляет 15,8 % при среднем значении по все органам власти 5,6 %.

В целом, улучшение качества предоставления услуг чаще отмечается в отношении государственных услуг, предоставляемых ФМС России и ФНС России (Рис. 10). Ни по одной массовой государственной (муниципальной) услуге не зафиксировано превышение отрицательных оценок изменений в качестве ею предоставления по отношению к положительным оценкам. В то же время необходимо учитывать и низкую частоту обращений за государственными и муниципальными услугами: более 60 % опрошенных, обращавшихся в органы занятости субъектов Российской Федерации, ЗАГС, органы местного самоуправления, обращались за получением данных государственных (муниципальных) услуг впервые.

Среди субъектов Российской Федерации, в которых проводился опрос, первое место по показателю удовлетворённости граждан качеством пре-

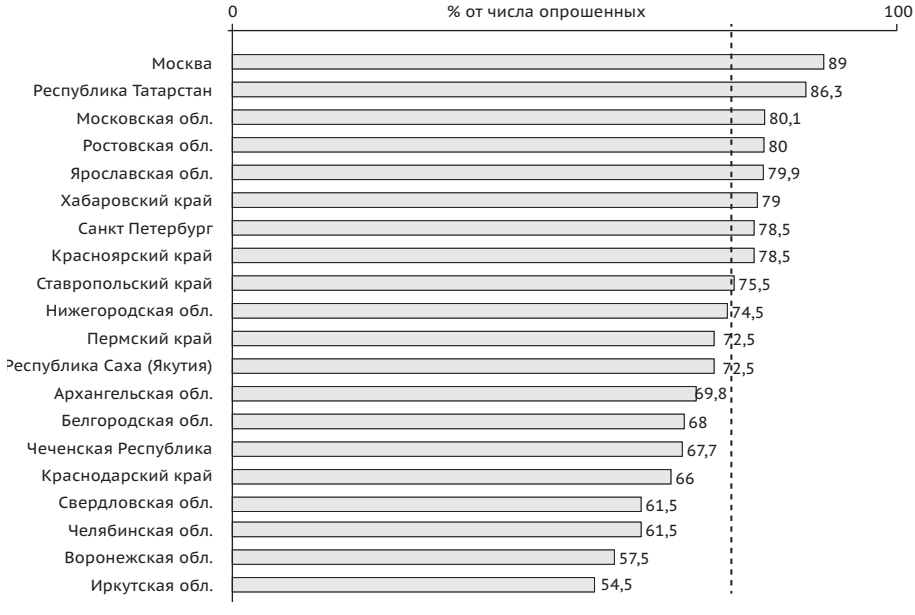


Рис. 11. Доля граждан, оценивающих качество государственных и муниципальных услуг как хорошее и очень хорошее, в общем числе опрошенных в субъекте Российской Федерации (в %)

доставления государственных и муниципальных услуг занимает Москва, второе — Республика Татарстан, на третьем месте Московская область. В Санкт-Петербурге, Красноярском, Ставропольском и Хабаровском краях, Ярославской области показатель удовлетворённости качеством предоставления государственных и муниципальных услуг превышает средний уровень по стране (Рис. 11).

8. Анализ и оценка отношения граждан к нововведениям при получении государственных и муниципальных услуг, в том числе: МФЦ, административные регламенты и стандарты услуг, процедуры обжалования, предоставление услуг в электронном виде

В последнее время большое внимание уделяется различным нововведениям, направленным на повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг. Среди таких инноваций создание многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг, создание Единого портала государственных (муниципальных) услуг, принятие административных регламентов и стандартов процедур, организация электронной очереди, регламентация процедур обжалования.

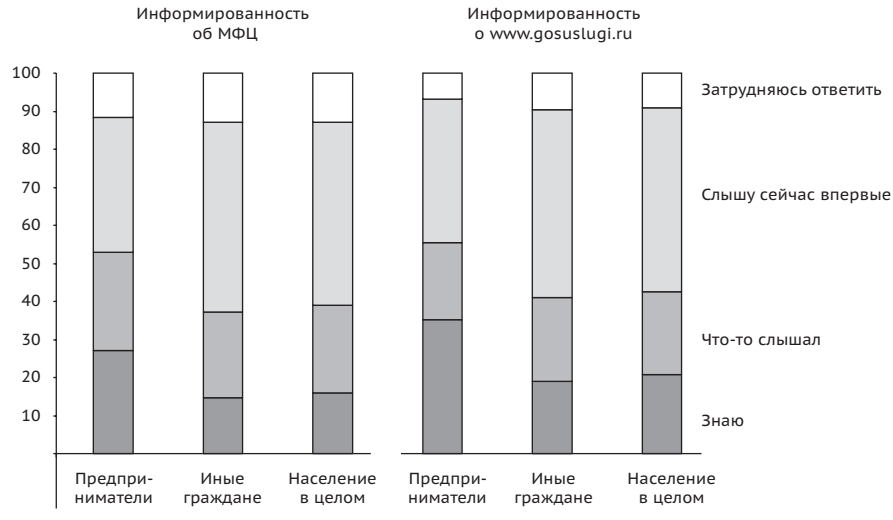


Рис. 12. Информированность граждан о нововведениях в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг (в % от числа опрошенных)

В целом, результаты опроса показывают положительное отношение граждан к нововведениям в сфере государственных услуг, хотя указанные нововведения пока не получили широкого распространения (зачастую — и широкой известности) среди населения. Так о возможности получения государственных (муниципальных) услуг в МФЦ знают 16 % респондентов, что-то слышали 22,9 % респондентов, а впервые узнали во время опроса — 48,3 %. Наиболее информированы о возможностях получения государственных услуг в МФЦ городские жители среднего возраста с высоким уровнем дохода, в том числе предприниматели.

О существовании **Единого портала государственных и муниципальных услуг (www.gosuglugi.ru)** знают 20,7 % опрошенных, а что-то слышали 21,8 %. Доля впервые узнавших о данном ресурсе во время опроса составила 48,3 %. Лучше всего знают о существовании данной возможности городские жители в возрасте от 25 до 39 лет с высоким уровнем доходов, высшим либо неоконченным высшим образованием, работающие по найму или занимающиеся предпринимательской деятельностью (Рис. 12).

Почти половина респондентов не знакомы с содержанием административных регламентов оказания государственных (муниципальных) услуг, за которыми они обращались. Несколько выше среднего уровень информированности предпринимателей, однако даже среди них более 40 % респондентов не знакомы с положениями административных регламентов даже приблизительно.

Лучше всего граждане осведомлены о положениях административных регламентов (стандартов) оказания таких услуг, как подача налоговой декларации и проведение технического осмотра транспортных средств (более 60 % опрошенных в той или иной мере знакомы с положениями административных регламентов). Самый низкий уровень осведомлённости наблюдается в отношении процедур оформления субсидий (льгот) на оплату жилья и услуг ЖКХ, а также оформления (перерасчёта) пенсии (с административным регламентом в той или иной степени знакомы менее 50 % респондентов).

В целом по выборке 5 % респондентов получали государственную (муниципальную) услугу в МФЦ, 95 % респондентов — не в МФЦ. Чаще всего получали государственную (муниципальную) услугу респонденты с высшим и неоконченным высшим образованием в возрасте от 25 до 29 лет. Предприниматели обращались в МФЦ почти в 4 раза чаще, чем учащиеся.

Чаще всего в МФЦ обращаются за получением или обменом заграничного паспорта, а также с целью регистрации прав на недвижимое имущество и подачи налоговой декларации. 65,9 % обратившихся в МФЦ получили там государственную (муниципальную) услугу полностью, 19,4 % опрошенных получили услугу частично (например, записались на приём), в 14 % случаев выяснилось, что данная услуга в МФЦ не предоставляется.

При получении услуг в МФЦ заявители в меньшей степени сталкиваются с такими трудностями, как большие очереди, длительные сроки получения услуги, отсутствие необходимой информации об услуге. Количество обращений, которые вынужден сделать заявитель для сдачи документов (запроса), в МФЦ также, по ответам респондентов, меньше, чем при подаче документов непосредственно в органы власти.

Сравнительно лучше, чем в органах государственного (муниципального) управления, организована инфраструктура оказания услуг в МФЦ. Те респонденты, которые обращались в МФЦ, чаще отмечают наличие пандусов для инвалидов (42,2 % — в МФЦ, 15,7 % — непосредственно в органах власти), консультанта (45,6 % и 26,3 % соответственно), справочного бюро для информирования посетителей (44,3 % и 24,9 %), инфомата (20,7 % и 6,1 %), организацию «электронной очереди» (38,8 % и 9,8 %), наличие копировального аппарата для посетителей (40,9 % и 13,5 %), терминала для оплаты пошлин и осуществления других платежей (36,3 % и 16,8 %), предоставление услуг нотариуса (12,2 % и 4,8 %), наличие кондиционера (34,2 % и 14,2 %), гардероба (19,0 % и 6,7 %) и туалета (59,1 % и 43,2 %).

Благожелательное отношение респондентов к многофункциональным центрам выражается в их желании в будущем пользоваться услугами таких специализированных учреждении (69,6 % опрошенных), из тех, кто уже имел опыт общения с МФЦ, эта доля существенно выше и составляет 88,7 %.

Возможности **Единого портала государственных и муниципальных услуг** для получения информации о рассматриваемой услуге использовали 7,7 %

опрошенных. Среди респондентов, имеющих доступ в Интернет, данный уровень выше и составляет 10 %. Ещё 6,9 % опрошенных использовали данный ресурс для получения других услуг. Интересно отметить, что наибольшая доля использующих Единый портал государственных и муниципальных услуг имеет доступ в Интернет не дома, а на работе.

Чаще других пользуются ресурсами Единого портала предприниматели (14,7 %), реже других — пенсионеры (1,7 %). Среди возрастных групп чаще всего использовали информацию с Единого портала государственных и муниципальных услуг лица в возрасте от 30 до 39 лет.

Уровень использования ресурсов Единого портала государственных и муниципальных услуг существенно различается по субъектам Российской Федерации. Так в Московской области данными портала воспользовался каждый пятый респондент. Относительно высокий уровень использования портала отмечается в Краснодарском крае, Архангельской области и в г. Москва.

В основном, респонденты использовали ресурсы Единого портала государственных и муниципальных услуг для получения информации об услуге (об условиях ею предоставления, требованиям к составу и оформлению документов, расположения органа власти, времени приёма запросов), получения и распечатки форм (бланков) запроса, предоставляемых сведений, документов. В городах, но не краевых центрах, ресурсы Единого портала государственных и муниципальных услуг также используются для электронной записи на приём (ими пользуется 27 % респондентов).

Наиболее активными пользователями Единого портала государственных и муниципальных услуг являются предприниматели. Респонденты данной группы используют ресурсы портала наиболее комплексно. Так предприниматели вдвое чаще, чем наёмные работники, используют ресурсы портала для получения и распечатки форм (бланков) запроса, предоставляемых сведений, документов; в полтора раза чаще используют ресурсы портала для записи на электронный приём, в 4 раза чаще используют портал для направления запроса на получение услуги и в 6 раз чаще для получения результатов государственной (муниципальной) услуги.

В целом, граждане высоко оценивают качество обслуживания в МФЦ и эффективность Единого портала государственных и муниципальных услуг. 41,8 % респондентов, обращавшихся в МФЦ, оценивают качество обслуживания как очень хорошее, 39,7 % — как скорее хорошее. Среди тех, кто использовал Единый портал государственных и муниципальных услуг, эффективным данный ресурс считает 28,8 % респондентов, скорее — эффективным — 44,1 % опрошенных. По данному вопросу высока доля затруднившихся ответить (23 %), что, возможно, свидетельствует о недостаточной информационной наполненности Единого портала.

Сопоставление результатов социологического опроса по месту оказания государственных (муниципальных) услуг позволяет выявить следующие фак-

торы, которые могут влиять на удовлетворённость граждан качеством предоставляемых услуг в МФЦ и на Едином портале:

— в МФЦ и на Едином портале чаще используются механизмы предварительной записи (42,2 % респондентов использовали данные механизмы в МФЦ, 33 % — с помощью Единого портала государственных и муниципальных услуг, тогда как среди тех, кто обращался за государственной (муниципальной) услугой непосредственно в орган государственной власти (орган местного самоуправления) таких лишь 15,5 %;

— при обращении за услугой в МФЦ количество обращений несколько снижается (но незначительно: в среднем в органах государственной власти приходится 1,98 обращений на одну услугу, в МФЦ — 1,82 обращения);

— шансы сдать документы с первого раза несколько повышаются в случае использования Единого портала государственных и муниципальных услуг, но данный рост незначителен (в пределах 3 %);

— среднее время ожидания в очереди в МФЦ примерно соответствует среднему времени ожидания в очереди при обращении в орган государственной власти, однако доля респондентов, ожидавших в очереди для сдачи документов менее 15 минут, в МФЦ несколько выше (46,8 % против 42,3 % в органах государственной власти и местного самоуправления); при этом время ожидания в очереди за получением результата услуги в МФЦ значительно меньше: если среди обратившихся в МФЦ меньше получаса ожидали 59,9 % опрошенных, то среди тех, кто обращался непосредственно в орган государственной власти, таких было лишь 40 %;

— среди тех, кто пользуется МФЦ и ресурсами Единого портала государственных и муниципальных услуг, доля респондентов, для которых размер официальной стоимости государственной (муниципальной) услуги (пошлины) является приемлемым, заметно выше, что связано, в том числе, с тем, что МФЦ и Единым порталом чаще пользуются граждане с высоким уровнем доходов;

— удовлетворённость сроком оказания государственных (муниципальных) услуг в случаях, когда респонденты обращались в МФЦ или пользовались ресурсами Единого портала государственных и муниципальных услуг, выше, чем при обращении граждан непосредственно в органы государственной власти (местного самоуправления). Так при обращении в МФЦ удовлетворённость сроками составляет 75,53 балла из 100, при использовании ресурсов Единого портала государственных и муниципальных услуг — 68,75 баллов, при обращении непосредственно в орган государственной власти (местного самоуправления) — 60,8 балла.

— МФЦ, безусловно, выигрывает у традиционной формы оказания государственных и муниципальных услуг по уровню комфортности. Уровень оснащённости МФЦ современным оборудованием для приёма граждан значительно опережает уровень оснащённости органов государственного и местного

управления: в МФЦ в 2,5 раза чаще встречаются пандусы для инвалидов, в 4 раза чаще — электронная очередь, в 2 раза чаще есть консультант или справочное бюро, в 3 раза чаще — терминал для оплаты пошлин и платежей и копировальный аппарат для посетителей, в 3,5 раза чаще оказываются услуги нотариуса, в 2,5 раза чаще здания МФЦ оснащены кондиционерами.

9. Оценка процедур обжалования результатов государственных (муниципальных) услуг

Процедуры обжалования результатов оказания государственных (муниципальных) услуг не очень распространены в российской практике. По результатам социологического опроса лишь 7 % респондентов обращались с жалобами по результатам оказания государственных (муниципальных) услуг. Чаще всего с жалобами обращаются заявители старше 40 лет, сельские жители или жители городов, не являющихся столицами субъектов Российской Федерации. Чаще других с жалобами обращаются предприниматели (9,9 %), реже — учащиеся (5,5 %).

Чаще всего респонденты обращаются с жалобой к руководителю сотрудника, оказывающего государственную (муниципальную) услугу, руководителю органа государственной власти (органа местного самоуправления), оказывающего услугу, либо непосредственно к сотруднику, оказывающему государственную (муниципальную) услугу. В вышестоящие инстанции обращаются около четверти респондентов (14 % в вышестоящий орган, 11 % — в суд). К руководителю органа, предоставляющего государственную (муниципальную) услугу и в вышестоящий орган организации обращаются вдвое чаще, чем физические лица.

В целом, респонденты не удовлетворены результатами рассмотрения жалоб. Лишь 10,8 % респондентов оценивает качество рассмотрения жалоб как хорошее, 30,9 % — как скорее хорошее. Уровень удовлетворённости системой рассмотрения жалоб составляет 47,2 балла из 100 (тогда как общий уровень удовлетворённости качеством предоставления государственных услуг составляет 67,2 балла).

10. Результаты оценки показателей в соответствии с Концепцией снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 – 2013 годы

Оценка целевых значений показателей Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 — 2013 годы, утверждённой распоряжением Правительства Российской Федерации от 10.06.2011 № 1021-р по результатам проведённого опроса свидетельствует о том, что хотя по отдельным показателям достигнут некоторый прогресс, в ближайшие годы предстоит провести значительную

Таблица 3.
Оценка показателей Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг по результатам социологического опроса, проведённого в рамках настоящего исследования

№ п/п	Наименование показателя Концепции	Ед. изм.	Значение показателя		
			2010 (базовое)	2011 (опрос)	2014 (целевое)
1.	Количество обращений гражданина Российской Федерации в орган государственной (муниципальной) власти Российской Федерации для получения одной государственной (муниципальной) услуги	раз	2	2,1	1
2.	Количество обращений представителей бизнеса в орган государственной (муниципальной) власти Российской Федерации для получения одной государственной (муниципальной) услуги, связанной со сферой предпринимательской деятельности	раз	8	2,9[1]	2
3.	Среднее время ожидания в очереди при обращении граждан Российской Федерации в государственный (муниципальный) орган Российской Федерации	Мин.	55	51	15
4.	Уровень превышения установленных нормативных сроков предоставления государственной (муниципальной) услуги, связанной со сферой предпринимательской деятельности	%	98	13[2]	0
5.	Уровень удовлетворённости граждан качеством и доступностью государственных и муниципальных услуг, предоставляемых непосредственно в органах государственной власти и органах местного самоуправления	%	40[3]	74,2	60
6.	Уровень удовлетворённости граждан качеством и доступностью государственных и муниципальных услуг, предоставляемых в МФЦ	%	75[4]	88,6	95

[1] В связи с особенностями формирования базового значения данного показателя и структурой выборки для проведения настоящего исследования показатель рассчитан справочно и не является полностью сопоставимым с показателем за 2010 год.

[2] Доля респондентов, обращавшихся за получением государственной (муниципальной) услуги от лица организации и ожидавших результата получения данной услуги более месяца.

[3] По данным Минэкономразвития России.

[4] По данным Минэкономразвития России.

работу, направленную на кардинальное снижение количества обращений, сокращения сроков ожидания в очередях и общих сроков оказания государственных и муниципальных услуг, что будет способствовать росту удовлетворённости граждан качеством предоставления государственных услуг. Результаты оценки приведены в Таблице 3.

Приоритетными направлениями дальнейшей работы в сфере повышения качества и доступности государственных и муниципальных услуг являются сокращение количества обращений и времени ожидания граждан в очередях.

При дальнейшей реализации мер по повышению доступности и качества государственных и муниципальных услуг важную роль должно играть развитие механизмов обжалования результатов предоставления государственных и муниципальных услуг, так как уровень удовлетворённости граждан действующими процедурами рассмотрения жалоб весьма невысокий.

Выводы и рекомендации

Результаты исследования могут быть использованы Правительственной комиссией по проведению административной реформы, Минэкономразвития России, органами государственной власти при уточнении плана реализации Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011 – 2013 годы с учётом обеспечения повышения качества наиболее приоритетных (массовых) государственных услуг по параметрам, в наибольшей степени влияющим на уровень удовлетворённости граждан.

В частности, по результатам исследования рекомендуется:

— пересмотреть административные регламенты оказания государственных услуг, удовлетворённость качеством которых является низкой;

— обеспечить соблюдение нормативно установленных сроков оказания государственных услуг как путём повышения эффективности планирования необходимых трудовых и материальных ресурсов, так и на основе дальнейшего развития нововведений в данной сфере;

— продолжить поэтапное развитие сети МФЦ и организовать оказание наиболее массовых государственных (муниципальных) услуг на базе Почты России;

— обеспечить включение наиболее массовых государственных (муниципальных) услуг в состав мониторинга реализации административных регламентов;

— рассмотреть возможность внедрения ведомственного мониторинга для наиболее массовых и проблемных государственных услуг (в т.ч. государственные услуги по регистрации (снятию с учета) транспортных средств, регистрации прав на недвижимое имущество, подачу налоговых деклараций).

© В. Э. Бойков, Е. И. Добролюбова,
Н. В. Зыбуновская, А. Н. Покида, В. Н. Южаков, 2012