Владимир Южаков

Время ожидания как ресурс

В статье проводится анализ данных о времени ожидания граждан при их обращении за административными государственными и муниципальными услугами: времени ожидания в очереди с запросом на предоставление услуги и для получения ее результата, сроках ожидания от момента сдачи запроса на получение услуги до получения ее результата. Оценивается влияние на время ожидания при обращении за этими услугами предпринимаемых российскими органами власти усилий по повышению их качества. Для анализа используются результаты проведенных РАНХиГС в 2011-2014 гг. социологических опросов, оценивавших уровень удовлетворенности граждан качеством предоставленных им административных государственных и муниципальных услуг. Социологические опросы показывают, что усилия органов власти по улучшению качества предоставления таких услуг не напрасны. Они приводят в том числе к сокращению времени, затрачиваемого россиянами на их получение. По сравнению с 2012 г. среднее время ожидания в очереди (при сдаче запроса и получении результата услуги) в 2014 г. сократилось с 54,7 до 35,7 мин. Есть высокая вероятность, что в ближайшие годы это время ожидания будет сокращено до 15 мин. Срок предоставления этих услуг сократился за тот же период с 22,1 до 16,8 календарных дней.

По мнению автора, эти усилия органов власти можно оценить как хорошую и полезную практику по целенаправленному сокращению непродуктивного расходования времени россиян — времени, которое они проводят в ожидании услуг или непосредственно в очередях за ними. Целесообразно использовать этот опыт для организации работы по сокращению непродуктивного расходования времени россиян и в других сферах деятельности с преимущественной ролью государства и ограничениями возможностей добросовестной конкуренции, в том числе при их обращении за медицинскими, образовательными и социальными услугами.

Ключевые слова: время, государственные услуги, муниципальные услуги, административная реформа

Южаков Владимир Николаевич — доктор философских наук, профессор, главный научный сотрудник, директор Центра технологий государственного управления ИПЭИ РАНХиГС при Президенте Российской Федерации. Научные интересы: государственное управление, социология, философия. E-mail: yuzhakov-vn@rane.ru

Vladimir Yuzhakov — Dr. of Phyl. Sc., Professor, Chief Researcher, Director of Center for Public Administration Technologies, Institute of Applied Economic Studies the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation. Research interests: public administration and state management, sociology, philosophy. E-mail: yuzhakov-vn@rane.ru

Vladimir Yuzhakov
Waiting Time as a Resource

The article analyzes waiting time to obtain different public services on the state and municipal levels, including queuing time to request and obtain services, and overall waiting time between the service request and service delivery. The research evaluates how these parameters are affected by the general policies and measures implemented by the Russian authorities. The research is based on the data of sociological project conducted by RANEPA in 2011-2014 that measured the level of satisfaction with the quality of public services. As the sociological survey indicates, the government's policies designed to improve the overall quality of the public services also have positive impact on waiting and queuing time. Comparing with 2012 average queuing time for submitting a request or obtaining the service decreased from 54.7 to 35.7 minutes. It is possible that in the next few years this parameter will be improved further, up to 15 minutes. Overall average waiting time between submitting a request for service and delivering the service has decreased from 22.1 to 16.8 days.

According to the author such general policies and measures, implemented by the government have positive effect on the waiting time and are useful tools in decreasing the amount of unproductive time, wasted in the queues. It is advisable to use this experience in other areas where the government plays the dominant role and the opportunities for the market competitions are limited including medical, educational and social services.

Keywords: time, public services, municipal services, administrative reform

Ожидание может быть продуктивным, например, если речь идет об ожидании завершения технологического или бизнес-процесса, паузы в речи или поступках, оказания необходимой услуги. Однако оно может быть и пустой тратой невосполнимого ресурса, поглощать свободное и рабочее время, т. е. быть заведомо непродуктивным.

Одним из символов постсоветской России стало исчезновение очередей прежде всего за товарами и многими видами услуг. Пропорционально их сокращению выросло продуктивное время, которое можно потратить на работу, самореализацию и отдых.

Однако систематические очереди исчезли не везде, оставшись там, где сохранился уникальный или/и искусственный дефицит (билеты в Большой театр) или монополия на услуги: иными словами, там, где не сложились условия добросовестной конкуренции. Примечательно, что очереди стали восприниматься гораздо менее терпимо, чем в советский период.

Сокращение очередей в одних сегментах рынка провоцировало рост недовольства их сохранением в других сегментах. Особенно очевидно этот феномен проявился в отношении государственных

и муниципальных услуг, предоставляемых гражданам и организациям, в том числе бизнесу.

Фактически все физические и несколько миллионов юридических лиц попали в зависимость (или, если говорить в историческом измерении, — остались в зависимости) от очередей за различными документами, устанавливающими (подтверждающими, регистрирующими, изменяющими, прекращающими) их права (на ведение деятельности, на получение различных благ, на имущество и т. п.). Подготовка и выдача этих документов осуществляются органами государственной власти и местного самоуправления, именуясь государственными и муниципальными услугами. По существу, это административные услуги, но необходимость обращения за ними сопровождает граждан и их организации от рождения (свидетельство о рождении) или создания (свидетельство о регистрации компании) до смерти (свидетельство о смерти) или ликвидации компании (свидетельство о ликвидации). Только на федеральном уровне предоставляется порядка 900 видов государственных услуг. К ним, например, относятся оформление заграничного и внутреннего паспортов; регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним; оформление субсидий на оплату жилья и услуг ЖКХ; регистрация актов гражданского состояния; регистрация юридических лиц, индивидуальных предпринимателей. К муниципальным услугам в том числе относятся получение выписки из домовой книги, карточки учета собственника жилого помещения; получение разрешений на строительство. Люди и бизнес вынуждены обращаться в органы власти и при этом стоять в очередях при сдаче и сборе документов, а также получении услуг, которые оказываются за счет налогоплательщиков, т. е. самих же граждан и бизнеса. Наличие этих очередей и длительность ожидания в них полностью зависят от качества работы органов власти[1].

Возможно ли в этой ситуации — в условиях монополии органов власти на предоставление подобных услуг при сохранении привычки к ожиданию — существенное сокращение непродуктивного использования свободного и/или рабочего времени граждан и их организаций?

1 Есть и другие государственные и муниципальные услуги, связанные непосредственно с реализацией различных прав граждан, в том числе — образовательные, медицинские, социальные, предоставляемые государственными и муниципальными учреждениями. Проблема очередей сохраняется и при их получении. Но в этих случаях государство не монополизировало возможность предоставления этих услуг, постепенно формируется конкурентная среда их предоставления. Поэтому проблему очередей в этих случаях нужно рассматривать отдельно.

Недовольство очередями, «хождениями по инстанциям», ожиданием результатов услуги существенным образом снизило удовлетворенность граждан и бизнеса деятельностью самих органов власти, а также представляющих их государственных и муниципальных служащих.

В начале 2000-х годов был зафиксирован тревожно низкий уровень оценки гражданами качества государственных услуг. В Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 гг. (далее — Концепция) в качестве одного из оснований для ее подготовки и принятия приведены данные опросов, проведенных фондом «Общественное мнение» в 2004 г.: только 14% граждан, обращавшихся в течение последних двух лет в государственные органы, смогли получить услугу приемлемого качества[1]. Опрос, проведенный Социологическим центром РАГС при Президенте Российской Федерации в 2005 г., зафиксировал следующее (несколько лучшее, но также не радужное) распределение положительных оценок гражданами качества услуг, оказываемых органами государственной власти и учреждениями: услуги регистрационных служб (палат) — 25,3%; паспортно-визовых отделов МВД (столы при ЖКХ) — 42,6%; органов ЗАГС — 65,1%; органов ГИБДД — 27,5%.

Эта ситуация была фактически признана недопустимой. В Концепции была поставлена задача повышения удовлетворенности граждан качеством государственных услуг, предоставляемых органами, а значит, и их деятельностью: до 50% к 2008 г., не менее 70% к 2010 г. Позже Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 — в связи с положительной динамикой в решении этой задачи — планка была существенно повышена (причем не только для государственных, но и для муниципальных услуг): не менее 90% удовлетворенных к 2018 г.[2]

При этом было очевидно — и нашло подтверждение в последующих исследованиях, — что качество услуг, а значит, и удовлетворенность получателей зависят от времени ожидания.

Концепцией был предусмотрен, а последующими нормативными правовыми актами, усилиями органов власти конкретизирован, дополнен и в значительной степени реализован комплекс мер по повышению качества государственных и муниципальных услуг

1 Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг. Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р (в ред. распоряжения Правительства РФ от 09.02.2008 № 157-р, Постановления Правительства РФ от 28.03.2008 № 221).

2 Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

(проявляющегося прежде всего в степени удовлетворенности их получателей), включающий в том числе меры по сокращению времени ожидания в очередях при подаче запроса и получении результата услуги, в очередях для сбора документов для получения услуги, а также ожидания результата услуги с момента подачи запроса на нее. Этот комплекс мер включал в том числе:

— принятие стандартов предоставления каждой из этих услуг (в составе административных регламентов их предоставления), устанавливавших требования по сокращению очередей, хождений по инстанциям (количества обращений в другие органы и организации для получения документов и сведений, необходимых для получения услуги), сроков получения услуги (времени с подачи запроса до получения результата);

— сокращение для каждой услуги избыточных административных процедур и их оптимизация (что является одним из способов сокращения сроков получения услуги);

— сокращения количества документов, которые надо собрать и предоставить для получения услуги;

— установление запрета на истребование от заявителя документов, необходимых для получения услуг, которые имеются в системе органов власти, и требование к органам власти самим получать эти документы (это обеспечивает сокращение количества обращений в другие органы и организации для получения документов, необходимых для получения услуги, а также сроков ее получения);

— создание и развитие сети специальных многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, действующих по принципу «одного окна»[1];

— использование при предоставлении услуг информационно-телекоммуникационных технологий и постепенный переход к предоставлению услуг в электронном виде (через федеральный, ведомственные и региональные порталы государственных услуг).

В рамках определения стандартов предоставления государственных и муниципальных услуг были установлены в том числе специальные графики сокращения времени ожидания. В настоящее время некоторые из таких графиков установлены уже упомянутым Указом Президента Российской Федерации. Так, по показателю «снижение времени ожидания в очереди при обращении заявителя в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения государственных (муниципальных) услуг» установлены следующие целевые значения

1 После ребрендинга они стали называться центрами государственных и муниципальных услуг «Мои документы».

по годам: в 2012 г. — 50 мин.; в 2013 г. — 30 мин.; в 2014 г. и далее — 15 мин. По показателю «снижение среднего числа обращений представителей бизнес-сообщества в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения одной государственной (муниципальной) услуги, связанной со сферой предпринимательской деятельности» установлены следующие целевые значения по годам: в 2012 г. — 8 обращений; в 2013 г. — 6 обращений; в 2014 г. и далее — 2 обращения.

Насколько эти меры привели к реальному сокращению времени ожидания при получении государственных и муниципальных услуг? Насколько они повлияли на удовлетворенность их получателей?

Ответ на этот вопрос дают различные формы мониторинга и социологических исследований качества государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами власти (см., например, www.vashkontrol.ru). Все они выявляют положительную динамику в решении поставленных задач, в том числе в части показателей времени ожидания. Самое длительное исследование в этой области начиная с 2011 г. проводится по единой методике (социологический опрос) РАНХиГС [Южаков и др., 2015; Южаков и др., 2014; Южаков, Добролюбова, 2012; Южаков, 2011]. В 2013 г. подготовленная в РАНХиГС методика проведения социологического опроса была утверждена Правительственной комиссией по проведению административной реформы (протокол № 137 от 16 сентября 2013 г.).

Исследования РАНХиГС показали, что непродуктивные затраты времени при получении государственных и муниципальных услуг в органах власти существенно сокращаются — в результате мер административной реформы.

Так, среднее время ожидания в очереди на подачу документов и получение результата государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами власти, согласно социологическому опросу, проведенному РАНХиГС, составило в 2014 г. в среднем 42,4 мин. При получении услуг через МФЦ среднее время ожидания в очереди на подачу документов и получение результата государственной услуги время ожидания несколько ниже: 39,3 мин. При этом среднее время в целом сократилось в 2014 г. по сравнению с 2013 г. на 10 мин., а по сравнению с 2012 г. — на 12,3 мин. (рис. 1). В 2014 г. уже 38,6% респондентов ожидали в очереди четверть часа и менее. Еще 24,4% респондентов ожидали в очереди от 15 до 30 мин. [Южаков, 2011].

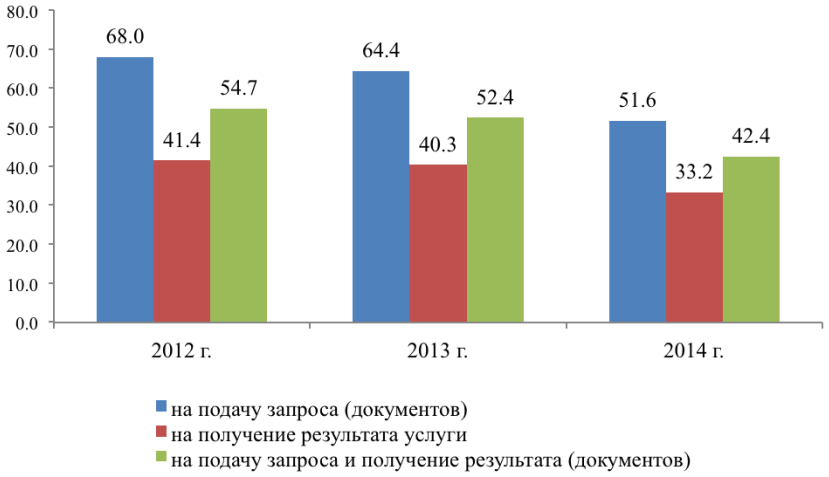


Рис. 1. Среднее время ожидания в очереди при сдаче документов и получении результатов государственной (муниципальной) услуги (минут).

Соответственно на 10,8% сократилась доля респондентов, отмечающих в качестве проблемы при получении государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами власти, наличие больших очередей: если по итогам исследования 2011 г. с данной проблемой сталкивались 44,5% респондентов, то в 2014 г. на нее указали 33,7% опрошенных.

Значительно сократился и срок ожидания результата услуги. Среднее время получения услуги с момента подачи запроса (документов) в учреждение до получения конечного результата сократилось с 22,1 календарных дней в 2012 г. до 16,83 календарных дней в 2014 г.[1]

1 Имеет тенденцию к снижению и среднее количество обращений в органы власти (местного самоуправления) и другие организации для получения одной государственной (муниципальной) услуги: с 2,3 обращений в 2012 г. до 2,11 в 2014 г. Тем самым сокращается время, затрачиваемое гражданами, в том числе представляющими интересы бизнеса, на «хождение по кабинетам» — на сбор различных справок (документов) и сведений, необходимых для подачи запроса на предоставление административной государственной или муниципальной услуги. Это не совсем «время ожидания», о котором мы говорим, но это также непродуктивные затраты времени граждан. Снижение числа обращений становится возможным благодаря законодательному установлению запрета (для органов власти и местного самоуправления) требовать от заявителей справки (документы) и сведения, которые

Сокращение времени ожидания при получении государственных и муниципальных услуг вместе с улучшением других параметров их качества существенно влияют на уровень удовлетворенности их получателей. Различия в общем уровне удовлетворенности между группами респондентов, ожидавшими в очереди 15 мин. и менее, и теми, кто ожидал более 4 часов, достигают 47,4 процентных пункта: длительный срок ожидания в очереди снижает общий уровень удовлетворенности до 45,1% (тогда как в среднем он, напомним, составляет 81,2%), а ожидание в очереди 15 мин. и менее, напротив, приводит к росту удовлетворенности граждан до 92,5%.

Сокращение времени ожидания в очереди до 15 мин. и менее позволяет, при прочих равных условиях, повысить уровень удовлетворенности граждан на 9,7-11,3 процентных пунктов.

Аналогична ситуация и со сроком предоставления рассматриваемых услуг. Уровень удовлетворенности качеством услуг тех из их получателей, кто удовлетворен сроком их предоставления, составляет 89,3%, что на 8,1% выше, чем в среднем по выборке[1].

Однако, как показывает анализ результатов проведенного РАНХиГС социологического опроса, значительное число получателей государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами власти, по-прежнему недовольны затратами времени на ожидание. Среди всех параметров качества административных государственных и муниципальных услуг ожидание в очереди оценивается их получателями хуже всего: уровень удовлетворенности данным параметром — всего 61,6%.

Большие очереди по-прежнему остаются самой распространенной причиной для недовольства получателей исследуемых услуг. В среднем на них как на проблему указывают 33,7% респондентов. Среди получателей некоторых видов услуг — причем массовых — процент недовольных еще выше. Так, среди респондентов, обращавшихся за получением государственной услуги по регистра-

---

находятся в системе органов государственной власти и местного самоуправления. Последние должны сами найти эти справки и сведения.

1 По данным социологического опроса 2014 г. в наибольшей степени на уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг влияют:

— удовлетворенность доступностью информации (среди тех, кто удовлетворен доступностью информации, общий уровень удовлетворенности качеством представления государственных и муниципальных услуг составляет 92,5%, что на 11,3 процентных пунктов выше, чем в среднем по выборке);

— удовлетворенность количеством обращений (среди тех, кто удовлетворен количеством обращений, общий уровень удовлетворенности качеством представления государственных и муниципальных услуг составляет 90,9%, что на 9,7 процентных пунктов выше, чем в среднем по выборке).

ции (снятию с учета) автомототранспортных средств, их 44,5%, среди обращавшихся за регистрацией прав на недвижимое имущество и сделок с ним — 41,1%.

В соответствии со значимостью этих проблем наиболее приоритетными направлениями дальнейшего повышения качества предоставления административных государственных и муниципальных услуг, с точки зрения их получателей, являются сокращение времени ожидания в очереди (отсутствие очередей) — на него указали 38,3% респондентов; сокращение сроков предоставления государственных и муниципальных услуг — 28,4% респондентов[1].

Таким образом, целевое значение максимального времени ожидания в очередях, установленное Президентом РФ, по-прежнему актуально. Пока оно не достигнуто ни по одной из наиболее массовых административных государственных и муниципальных услуг. Есть ли шансы на его достижение?

Можно с уверенностью сказать, что дело не безнадежно: уже сейчас (по итогам исследования 2014 г.) 38,65% респондентов-получателей услуг либо вовсе не стояли в очереди на подачу запросов (документов) и на получение результата услуги, либо стояли в ней в среднем менее 15 мин. В очереди на получение результатов исследуемых услуг таких респондентов — 46%.

Можно ли рассчитывать, что этот стандарт будет распространен на все административные государственные и муниципальные услуги? Участие в рабочих группах профильной подкомиссии Правительственной комиссии по проведению административной реформы позволяет надеяться, что на это есть значительные шансы. Подкомиссия ведет повседневную организационную и правовую работу, направленную на то, чтобы во всех федеральных органах исполнительной власти в административных регламентах предоставления всех административных государственных услуг был заложен обязательный для исполнения стандарт — время ожидания заявителей в очередях при сдаче запроса и при получении результата государственной услуги не должно превышать 15 мин. К моменту выхода статьи, вероятно, эта работа будет уже завершаться.

Это не означает, что стандарт будет сразу в полном объеме выполняться. Опыт показывает, что само по себе установление в административном регламенте предельного срока ожидания в очереди, равного 15 мин., не является достаточной мерой для сокращения

1 Следующие по значимости направления повышения качества исследуемых услуг: организация удобного графика работы учреждений — 24,4% респондентов; вежливость и профессионализм сотрудников — 20,6% респондентов; сокращение числа требуемых документов — 20,3% респондентов; улучшение условий ведения приема — 17,8% респондентов.

очередей до 15 мин. Например, по услугам ФМС России и Пенсионного фонда данные требования были установлены, однако по результатам социологического опроса среднее время ожидания в очереди для оформления внутреннего паспорта составляло в 2014 г. 44,5 мин., заграничного паспорта — 46,1 мин., оформления (перерасчета) пенсии — 51,3 мин.

От органов власти и представляющих их при предоставлении административных государственных и муниципальных услуг центров предоставления государственных и муниципальных услуг «Мои документы» потребуется немало организационных усилий для внедрения стандарта в повседневную практику федеральных органов исполнительной власти. Еще больше усилий потребуется для того, чтобы установить и реализовать этот стандарт на уровне региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

В отношении сроков предоставления, рассматриваемых государственных и муниципальных услуг (времени с момента подачи запроса на услугу до получения ее результата) подобного стандарта нет. Управленческим стимулом к сокращению этого срока для органов власти и местного самоуправления является только понимание того, что от него, как мы видели, зависит и достижение установленного Президентом РФ целевого значения удовлетворенности граждан, в том числе представляющих бизнес, качеством предоставления административных государственных и муниципальных услуг (90% удовлетворенных к 2018 г.). Без уменьшения сроков ожидания результата услуги, как и без снижения до целевого значения времени ожидания в очереди при обращении за ней и при получении ее результатов, установленную планку не преодолеть.

Подводя итог, можно констатировать, что Российское государство формирует практику целенаправленных усилий по снижению непродуктивной траты времени своих граждан. Было бы полезно перенести эту практику и на другие сферы деятельности, в которых велика роль государства и ограничено, в силу тех или иных причин, действие механизмов добросовестной рыночной конкуренции. В конечном итоге непродуктивно израсходованное время ожидания — это ресурс не только граждан и их организаций, но самого государства.

Библиография

Южаков В. Н., Добролюбова Е. И., Покида А. Н., Зыбуновская Н. В. (2015) Удовлетворенность граждан качеством *административных государственных и муниципальных услуг: результаты мониторинга 2014 года*, М.: Издательский дом «Дело».

Южаков В. Н., Бойков В. Э., Покида А. Н., Добролюбова Е. И., Зыбуновская Н. В. (2014) *Государственные и муниципальные услуги: динамика и проблемы удовлетворенности граждан*, М.: Издательский дом «Дело».

Южаков В. Н., Добролюбова Е. И. (2012) *Государственные и муниципальные услуги: методология, инструментарий и опыт оценки удовлетворенности граждан*. Ч. 1 и Ч. 2, М.: Издательский дом «Дело».

Южаков В. Н. (2011) *Государственные услуги для бизнеса: методология, инструментарий и опыт мониторинга качества*, М.: Издательский дом «Дело».

References

Yuzhakov V., Dobrolubova E., Pokida A., Zybunovskaya N. (2015). *Udovletvorennost' grazhdan kachestvom administrativnyh gosudarstvennyh i municipal'nyh uslug: rezul'taty monitoring.* [Public's satisfaction with the public services on the state and municipal levels: 2014 monitoring results], Moscow: Publishing house «Delo», 2014.

Yuzhakov V., Boikov V., Pokida A., Zybunovskaya N. (2014). *Gosudarstvennye i municipal'nye uslugi: dinamika iproblemy udovletvorennosti grazhdan*. [State and municipal public services: dynamics and problems with the public's satisfaction. Publishing house], Moscow: Publishing house «Delo».

Yuzhakov V., Dobrolubova E. (2012). *Gosudarstvennye i municipal'nye uslugi: metodologija, instrumentarij i opyt ocenki udovletvorennosti grazhdan. Ch. 1 i Ch. 2*. [State and municipal public services: methodology, implementation, and experience of measuring the satisfaction level. Part 1 and Part 2.], Moscow: Publishing house «Delo».

Yuzhakov V. (2011). *Gosudarstvennye uslugi dlja biznesa: metodologija, instrumentarij i opyt monitoringa kachestva*. [Public services for business; methodology, implementation and experience of quality monitoring.] Moscow: Publishing house «Delo».