О.А. Ефанова,
кандидат философских наук, доцент

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УСЛУГИ В ОЦЕНКАХ НАСЕЛЕНИЯ

Оказание услуг населению – важнейшая государственная функция, по качеству исполнения которой оно судит об эффективности госуправления. В «Концепции административной реформы в России в 2006 – 2008 гг.» оценка гражданами деятельности органов исполнительной власти по оказанию услуг выступает как один из важнейших показателей, на основании которого будет рассматриваться эффективность проводимой реформы. Именно по качеству и доступности этих услуг люди будут судить, удалась ли она.

Сегодня государство предоставляет примерно 2 тыс. различных услуг. Но делает это неудовлетворительно. Чего только стоят многочасовые очереди в ГИБДД при прохождении техосмотра, в БТИ при регистрации сделок с квартирами! «Доступность всех услуг в стране на весьма низком уровне, а это подрывает доверие к власти», – отметил заместитель министра Минэкономразвития Российской Федерации Андрей Шаронов.

Оказание услуг населению выступает для граждан индикатором состояния госуправления постольку, поскольку именно в процессе их получения происходит взаимодействие государства с отдельными гражданами. Для успешной реализации принятой Концепции административной реформы и выработки действенных мер по ее реализации необходим анализ современного состояния в сфере предоставления государственных услуг.

Анализ качества предоставляемых государством услуг – дело сложное и трудоемкое, поэтому в проведенном Социологическим центром РАГС в ноябре 2005 г. опросе было исследовано отношение населения к оказанию основных, наиболее массовых государственных юридических услуг: регистрация прав на недвижимость, землю и жилье, нотариат, оформление документов в паспортно-визовых отделах, органах ЗАГС и ГИБДД, физическим лицам. Последние – это граждане, взаимодействующие с правительством при получении личных документов, оформлении собственности, социальных льгот, лицензий и т. д*.

* Объектом исследования стали граждане от 18 лет и старше, проживающие в различных территориальных образованиях: столичных, областных и краевых центрах, средних, малых города, поселках городского типа и сельских населенных пунктах. Опрос проводился в Воронежской и Челябинской областях, Став-

Как показали результаты исследования, выделенные виды услуг действительно оказались самыми массовыми. В среднем около половины респондентов в последние три года обращались в органы госвласти и местного самоуправления за их предоставлением. Самое большое число обращений на момент опроса пришлось на паспортно-визовые службы МВД и паспортные столы при ЖКХ, что связано главным образом с проводившейся заменой паспортов. В ближайшее время самыми востребованными будут регистрационные и нотариальные услуги в связи с приближающимся завершением приватизации жилья. 39,0% из тех, кто еще не обращался за их предоставлением, отметили, что сделают это в ближайшее время.

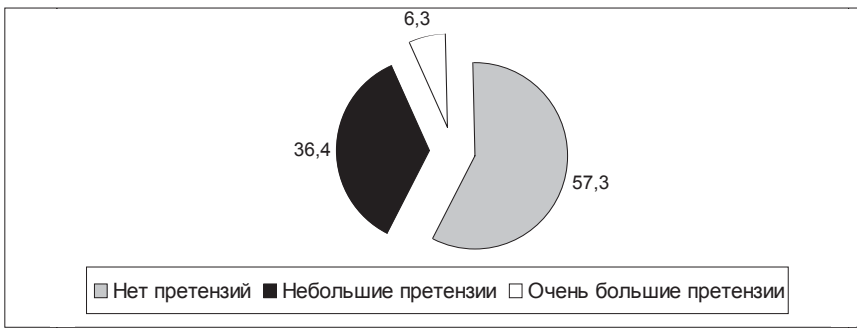
Результаты опроса показывают, что качество предоставляемых услуг оставляет желать лучшего. В среднем две трети обратившихся за перечисленными услугами остались им недовольны. Анализируя количество и характер претензий, можно сказать, что большая часть юридических услуг предоставляется плохо или очень плохо. Приятное исключение из этой безрадостной картины составляют только органы ЗАГС. Претензии к их работе, да и то в основном небольшие, высказали чуть более трети обратившихся (34,9%) за получением услуг этих органов.

Несколько хуже, но достаточно неплохо по сравнению с остальными, обстоит дело с качеством оказания нотариальных услуг. Претензии высказали 42,7% обращавшихся в нотариальные конторы респондентов (см. диаграмму 1).

Диаграмма 1

Оценка обращавшимися в нотариальные конторы качества получения услуг

(в % от количества опрошенных)



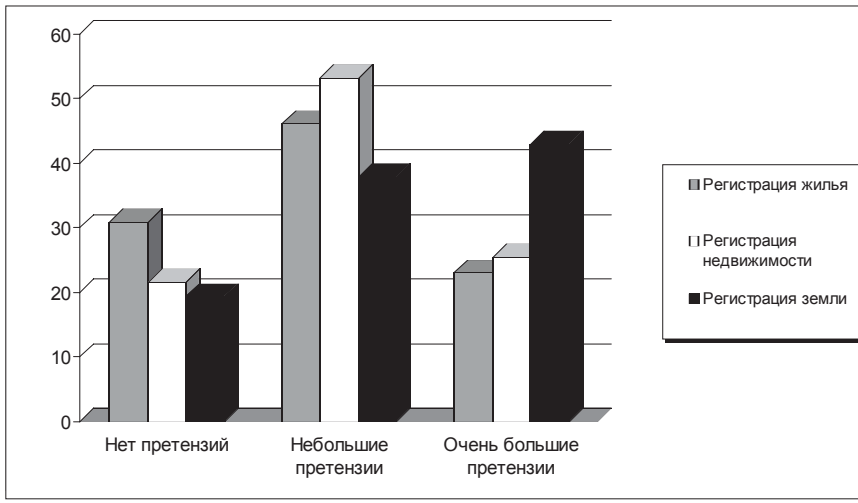
ропольском крае и Москве по репрезентативной многоступенчатой квотной выборке со случайным отбором респондентов на последней ступени отбора. Объем выборочной совокупности – 1393 человека. Опрос проводился с 23 по 30 ноября 2005 г.

Наибольшее количество нареканий вызывают услуги регистрационных служб по регистрации права на жилье, недвижимость и землю (см. диаграмму 2).

Диаграмма 2

Оценка качества услуг, предоставляемых регистрационными службами

(в % от количества опрошенных)



Массовое оформление права собственности на жилье, недвижимость, а особенно на землю – дело само по себе сложное, а для органов государственной власти и местного самоуправления – относительно новое. Поэтому остановимся подробнее на причинах, вызывающих нарекания в адрес регистрационных служб с тем, чтобы попытаться выяснить, какие факторы – объективные или субъективные – оказывают большее влияние на качество их работы.

Следует обратить внимание на различия в уровне высказываемых претензий. Самые большие претензии вызывает качество услуг по регистрации прав на землю. Недовольство по этому поводу высказали 80,7% респондентов, причем 42,9% оформлявших право собственности на землю имеют очень большие претензии к качеству работы регистрационных служб. Количество негативных отзывов о работе регистрационных служб велико и у регистрировавших право собственности на жилье и недвижимость (69,1% и 78,6% соответственно). Но доля значительных претензий в этом случае почти в два раза меньше. Большие претензии к качеству оказания услуг по ре-

гистрации жилья высказали 23% опрошенных, а по регистрации недвижимости – 25,4%. Таким образом, качество оказания услуг по регистрации права собственности на жилье и недвижимость несколько выше, чем права собственности на землю. В адрес этих служб респонденты высказали главным образом небольшие претензии, что позволяет надеяться, что при соответствующих усилиях по устранению выявленных недостатков регистрация права собственности на жилье и недвижимость не будет вызывать такое количество нареканий со стороны клиентов.

Заметны значительные расхождения в оценке качества услуг регистрационных служб по территориям. Наиболее благополучная картина в Челябинской области, где претензии к качеству работы этих служб высказывались в полтора раза реже, чем в остальных регионах. Для сравнения: негативные оценки в Челябинской области высказали 50,6% обращавшихся для регистрации права собственности на жилье, тогда как среди опрошенных жителей Воронежской области их число составляет 89,3%. Но, несмотря на значительное количество недовольных, ситуация с регистрацией жилья в Воронежской области благополучнее, чем в Москве и Ставропольском крае, так как подавляющее большинство (80,4%) воронежцев высказывали незначительные претензии. В Москве и Ставропольском крае при большом количестве недовольных качеством оказания этой услуги (81,3% и 82,7% соответственно) значительные претензии высказали 39,5% и 33,3% респондентов (см. табл. 1).

Таблица 1

Мнения населения о качестве предоставления услуг по регистрации права собственности на жилье

(в % от количества опрошенных)

Варианты ответа	Регион				Всего
	Москва	Воронежская область	Ставропольский край	Челябинская область	
Не имеют претензий к качеству оказания услуг	18,7	10,7	17,3	49,4	30,9
Имеют небольшие претензии	41,8	80,4	49,4	36,1	46,1
Имеют очень большие претензии	39,5	8,9	33,3	14,5	23,0

Качество оказания услуг по регистрации жилья в средних, небольших городах и поселках городского типа оценивается респондентами почти в два раза выше, чем в столичных, областных, крае-

вых центрах и селе. Так, жители средних городов высказывают недовольство качеством оказания этой услуги в два раза реже, чем жители сел и столичных городов (см. табл. 2).

Таблица 2

Мнение жителей различных типов поселений о качестве предоставления услуг по регистрации жилья

(в % от количества опрошенных)

Варианты ответа	Столичный, краевой или областной центр	Город, но не краевой или областной центр, пгт	Село, деревня	Всего
Не имеют претензий к качеству оказания услуг	22,1	44,2	24,6	30,9
Имеют небольшие претензии	50,3	39,6	49,1	46,1
Имеют очень большие претензии	27,6	16,2	26,3	23,0

Неудовлетворительная картина складывается и с регистрацией прав на недвижимость и землю. Работа органов, регистрирующих право собственности на землю, вызвала наибольшее количество претензий (80,7% опрошенных). Обращает на себя внимание крайне низкая оценка работы регистрационных служб при регистрации права собственности на землю в Ставропольском крае. Подавляющее большинство (92,9%) обращавшихся по этому вопросу жителей Ставрополья выразили недовольство качеством работы этой службы, причем почти две трети опрошенных (63,3%) имеют значительные претензии к качеству оказания им данной услуги.

Такая картина требует тщательного анализа причин столь значительного количества претензий в этом регионе. Среди причин, вызывающих особое недовольство, жители края называют большие очереди и дороговизну услуг. Но если очереди везде являются наболевшей проблемой, то стоимость услуг в Ставропольском крае вошла в число наиболее острых проблем скорее всего в связи с большим, чем в других регионах, количеством сельских жителей. Это предположение подтверждается тем, что следующими после жителей Ставрополья сочли дороговизну услуг чрезмерной жители Воронежской области, где также значительное количество сельских жителей. Анализ распределений ответов на вопрос о факторах, затрудняющих регистрацию документов по типам поселения, выявляет, что для сельских жителей проблема стоимости услуг является наиболее болезненной (см. табл. 3).

Таблица 3

Мнение жителей различных типов поселений о факторах, затрудняющих оформление регистрационных документов

(в % от количества опрошенных)

Варианты ответа	Столичный, краевой или областной центр	Город, но не краевой или областной центр, пгт	Село, деревня	Всего
Сложность заполнения официальных бланков	28,2	20,0	25,0	24,6
Хождение по многим кабинетам (или учреждениям)	66,7	48,9	35,0	53,4
Дороговизна услуг (пошлин, платежей)	37,0	41,8	75,7	47,2
Неудобный режим работы учреждений	32,2	24,4	9,3	24,5
Большие очереди	65,9	67,6	60,7	65,4
Отсутствие необходимой информации о порядке регистрации	35,9	26,2	19,3	28,8
Недостаточный профессиональный уровень работников учреждений	20,1	10,7	2,9	13,0
Низкая культура работников учреждений	24,9	17,8	1,4	17,2
Вымогательство при оформлении документов	19,4	9,8	8,6	13,6

Серьезной проблемой является отмеченная почти половиной респондентов (47,2%) необходимость хождения по многим кабинетам в процессе регистрации. В этом плане большой интерес представляет инициатива московских властей ограничить количество инстанций при оформлении документов одной службой (служба «одного окна»). Если удастся наладить ее бесперебойную работу, такой подход может решить проблему во всех регионах.

Другие проблемы, названные респондентами, – отсутствие необходимой информации о порядке регистрации, сложность заполнения официальных бланков и неудобный режим работы учреждений – могут быть решены без столь значительных реорганизаций, как создание службы «одного окна». Проблемы с заполнением официальных бланков могут быть сняты введением в регистрационных службах должности консультанта по оформлению документов, что также способствовало бы уменьшению очередей, поскольку значительно сократилось бы количество повторных обращений, связанных с неправильным оформлением бланков.

Особого внимания требует названная большинством респондентов проблема очередей, которая превращает получение услуг по регистрации права собственности на жилье, недвижимость и землю в долгую и мучительную процедуру. Решение этой проблемы требует специального анализа причин: является ли она следствием недостаточного количества работников, занятых оказанием данной услуги, или очереди – постоянный спутник данных служб, или это связано с недостаточной квалификацией персонала.

Отметим, что большие очереди названы в качестве основной проблемы, затрудняющей получение почти всех основных государственных юридических услуг (исключение составляют нотариальные конторы, где на первом месте стоит дороговизна услуг), но при этом количество отметивших эту проблему среди посетителей органов ЗАГС в два с лишним раза меньше, чем среди посетителей регистрационных и паспортно-визовых служб. Это говорит о том, что необходим специальный анализ положения дел в первую очередь именно в данных службах.

Несколько лучше, чем в регистрационных службах, обстоит дело с работой паспортно-визовых отделов МВД и паспортных столов при ЖКХ. При значительном количестве обращений, связанных с обменом общегражданского паспорта (за последние три года за оказанием услуг этих служб обратились 58,9% респондентов, из них 42,6% – по поводу получения паспорта гражданина Российской Федерации), недовольство получением этой услуги высказала половина обратившихся (для сравнения: недовольство работой органов, регистрирующих право собственности на землю, высказали 80,7% респондентов) (см. диаграмму 3).

При этом обратившиеся за получением паспорта и регистрации по месту жительства высказывали в основном незначительные претензии. Наибольшее количество нареканий (68,9%) высказали респонденты, оформлявшие загранпаспорта и визы, причем значительные претензии высказывались в адрес этих служб гораздо чаще (22,0% против 9,9% при получении паспорта гражданина Российской Федерации).

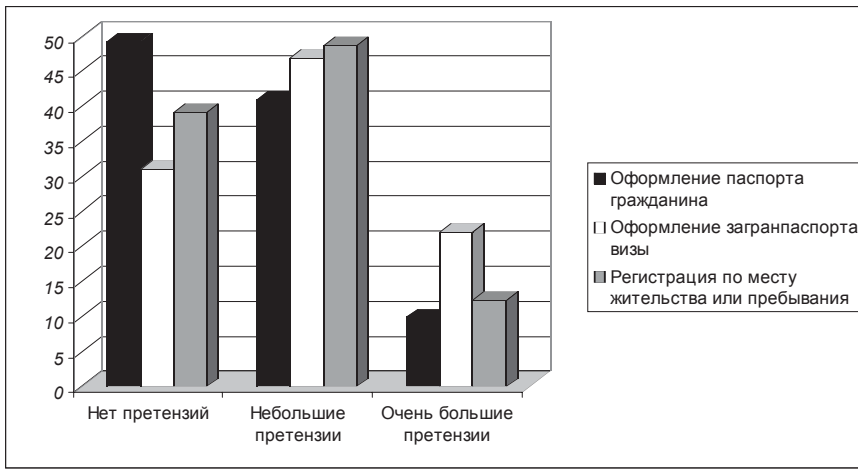
Большие трудности при оформлении паспортов и регистрации по месту жительства возникли у сельских жителей. Они связаны прежде всего с тем, что заполнение официальных бланков оказалось слишком сложным для них. Вероятно, в этом случае нужна помощь консультанта, которая оказывалась бы бесплатно, так как стоимость услуг для большинства селян и так непомерно велика.

Обращает на себя внимание большое число претензий к качеству оформления регистрации по месту жительства или пребывания у респондентов из Москвы и Ставропольского края. Это вполне объ-

Диаграмма 3

Мнение обращавшихся о качестве работы паспортно-визовых отделов МВД (столов при ЖКХ)

(в % от количества опрошенных)



яснимо особенностями положения данных регионов: большим количеством иногородних в Москве, нуждающихся в регистрации, и пограничным положением Ставропольского края, в который притекает значительное количество беженцев из соседних республик, затронутых межнациональными конфликтами. Но если у жителей Ставрополья преобладают незначительные претензии, то пятая часть опрошенных москвичей высказала более серьезную неудовлетворенность. Недовольство большинства ставоропольцев связано с большими очередями (79%), у москвичей же претензии распределились по широкому спектру проблем. Это и неудобство режима работы, и сложность заполнения бланков, и отсутствие нужной информации, и необходимость хождения по многим кабинетам. Такое положение дел требует более углубленного исследования качества оказания услуг данного вида жителям столицы.

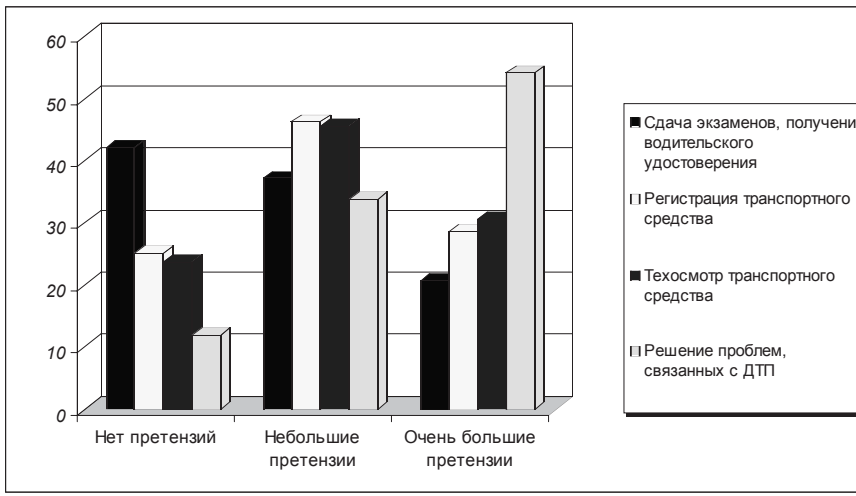
Многократное увеличение количества автомобилей, особенно в крупных городах, повлекло за собой увеличение количества обращений в Госинспекцию по безопасности дорожного движения (ГИБДД). Почти половина респондентов (48,2%) обращались в ГИБДД за получением различных услуг. Чаще всего автовладельцы обращаются в эту организацию для прохождения техосмотра транспортных средств

(37,5%). Более трех четвертей (76,2%) обратившихся за получением данной услуги негативно оценили качество ее предоставления. Но еще более категорично высказались участники дорожно-транспортных происшествий. Качеством решения проблем, связанных с ДТП, недовольны 88,1% обратившихся по этому поводу, причем 54,2% из них высказали очень большие претензии к качеству оказания данной услуги (см. диаграмму 4). Больше всего отрицательных оценок качеству оказания услуг по решению проблем, связанных с ДТП, высказали жители небольших городов и сел.

Диаграмма 4

Оценка качества оказания услуг ГИБДД

(в % от количества опрошенных)



Среди причин низкого качества работы ГИБДД на третье место после больших очередей и дороговизны услуг вышло вымогательство при оформлении документов (30,6%). Заметна также разница в частоте проявлений этого фактора по регионам. Так, жители Воронежской области в 3,2 раза чаще называли этот фактор среди причин, затрудняющих оформление документов в ГИБДД, чем в Челябинской области, тогда как в Москве и Ставропольском крае количество назвавших этот фактор практически одинаково (см. табл. 4). Кроме того, жители столичных городов, краевых и областных центров чаще указывали на данный фактор, чем сельские жители, что вполне объяснимо большим количеством транспортных средств в крупных городах.

Таблица 4

Мнение жителей регионов о причинах, затрудняющих оформление документов в ГИБДД

(в % от количества опрошенных)

Варианты ответа	Регион				Всего
	Москва	Воронежская область	Ставропольский край	Челябинская область	
Большие очереди	49,0	58,4	62,4	51,4	54,8
Дороговизна услуг (пошлин, платежей)	18,1	65,2	36,0	23,5	31,3
Вымогательство при оформлении документов	31,5	59,6	31,7	18,6	30,6
Низкая культура работников	30,2	14,6	15,1	21,9	20,9
Неудобный режим работы	28,9	21,3	12,9	19,8	20,1
Хождение по многим кабинетам	21,5	10,1	15,6	21,9	18,5
Отсутствие необходимой информации об услугах	23,5	27,0	10,2	10,1	15,4
Сложность заполнения официальных бланков	10,1	32,6	16,7	7,7	14,0
Недостаточный профессиональный уровень работников	20,1	2,2	9,1	13,8	12,4
Другое	2,7	-	4,3	13,8	6,9

Исследование показало, что негативная оценка качества оказания основных юридических услуг связана не только с недостатками обслуживания населения, но и с прямым нарушением работниками органов государственной власти и муниципального управления своего служебного долга, что выражается в ущемлении ими прав клиентов. Так, 30,6% респондентов указали на нарушении своих прав при оформлении различных документов, причем 45% приходится на нарушение прав при определении причин и обстоятельств дорожно-транспортных происшествий. Далее со значительным отрывом следуют техосмотр транспортного средства (26,1%), регистрация прав на жилье, недвижимость и землю и сдача экзаменов на получение права управления транспортными средствами (по 23,2%) и регистрация

транспортных средств (21,1%). Количество нарушений прав граждан при получении госуслуг в Ставропольском крае (46,0%) в полтора раза превышает показатель по всему массиву в целом.

Таким образом, наибольшее количество нарушений приходится на услуги, оказываемые ГИБДД, что является поводом для более детального изучения положения дел в этой области.

Основные причины нарушения своих прав респонденты связывают с противоправными действиями чиновников, призванных своевременно и качественно оказывать положенные услуги: 46,0% опрошенных назвали произвол чиновников и сознательное нарушение ими законов, 43,0% – взяточничество в государственных и муниципальных учреждениях. Но помимо этих субъективных факторов опрошенные называли и несоответствие законов и других предписаний условиям реальной жизни, что в конечном итоге также связано с недостаточной компетентностью чиновников, подготавливавших и принимавших такие законы.

Несмотря на резко отрицательную оценку противоправных действий чиновников, граждане сами создают условия для процветания беззакония в государственных и муниципальных органах, предпочитая откупаться от использующих служебное положение работников. 27,2% опрошенных признались, что платили деньги чиновникам или пользовались услугами посредников, причем жители крупных городов платили чаще, чем жители небольших городов и сел. Одной из причин (но не единственной) такого различия можно считать разницу в уровне доходов.

Такое положение в сфере оказания госуслуг отражается на оценке гражданами своего реального правового положения. Более половины опрошенных (56,0%) указали, что их права недостаточно защищены, а каждый пятый респондент ощущает себя полностью бесправным и незащищенным, причем, по мнению большинства опрошенных, реальное правовое положение большинства граждан нашей страны за последние три года не улучшилось, а пятая часть респондентов считает, что оно даже ухудшилось.

Такая оценка во многом обусловлена ростом количества преступлений. В 2005 г. почти каждый пятый из опрошенных или члены их семей стали жертвами преступлений. Негативная оценка правового положения граждан не в последнюю очередь связана с отсутствием должного результата при обращении в правоохранительные органы. По данным исследования, три четверти жертв преступлений обращались за помощью в правоохранительные органы, но только треть из них получили ее, остальным же было оказано в лучшем случае чисто формальное внимание, а пятая часть обратившихся вообще не получила никакой помощи.

На этом фоне вполне понятен низкий уровень доверия граждан органам внутренних дел, местным и региональным властям. В то же время следует отметить возросший уровень доверия судам и органам прокуратуры. Именно в суде 30,4% респондентов надеются найти защиту в случае нарушения своих прав. Отметим, что, несмотря на скептическое отношение к органам внутренних дел, 22,3% опрошенных намерены обратиться за защитой своих прав в милицию. Вместе с тем 17,2% респондентов утратили всякую надежду на защиту своих прав со стороны официальных органов и считают, что в случае нарушения их прав им некуда обратиться.

Результаты исследования показывают своевременность заявленных реформ и их ориентированности на улучшение оказания гражданам государственных услуг. Вместе с тем для успешной реализации реформ требуется более детальное исследование сложившегося в этой сфере положения, с тем, чтобы выработать действенные меры по оптимизации работы органов государственной власти и местного самоуправления, оказывающих наиболее массовые государственные услуги.