ИССЛЕДОВАНИЯ

А.Н. Покида

ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ ДЛЯ БИЗНЕСА В СФЕРЕ ВНЕШНЕТОРГОВОЙ И ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

ПОКИДА Андрей Николаевич – кандидат социологических наук, социолог Социологического центра РАГС (e-mail: pokida@ur.rags.ru)

Аннотация. *Представлены результаты пилотных социологических опросов, направленных на выявление и анализ издержек для бизнеса при получении комплексных и отдельных государственных услуг в сфере внешнеторговой и инвестиционной деятельности и проблем их предоставления.*

Обследования проведены 11–12 ноября 2010 г. сотрудниками Социологического центра РАГС, при поддержке ЗАО «Аудиторско-консультационная группа ¨Развитие бизнес-систем¨» и АНО «Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства» в рамках НИР по государственному контракту Академии народного хозяйства при Правительстве РФ с Министерством экономического развития Российской Федерации.

Ключевые слова: *государственная услуга, качество предоставления государственных услуг, денежные издержки, временные издержки, бизнес-структуры, заявитель, официальные расходы, неформальные платежи, административный регламент, посреднические организации.*

Характеристика респондентов

В рамках НИР были опрошены 1 596 человек, представляющих различные категории получателей государственных услуг. В их числе: 83 % представители юридических лиц, 12% – индивидуальные предприниматели, 5 % – физические лица.

В опросе приняли участие 87,8 % организаций (граждан) - заявителей и 12,2% учреждений, оказывающих посреднические функции при прохождении всей услуги или отдельных ее процедур.

Опрос проведен в 27-ми субъектах РФ, в том числе в областях: Белгородской, Владимирской, Волгоградской, Воронежской, Ивановской, Калининградской, Ленинградской, Липецкой, Московской, Новосибирской, Ростовской, Рязанской, Самарской, Смоленской, Свердловской, Тамбовской, Тульской, Ульяновской, Челябинской.

В краях: Красноярском, Краснодарском, Пермском, Ставропольском, Хабаровском.

В Республике Татарстан и городах Москве и Санкт-Петербурге.

Таблица 1

Распределение получателей услуг по типам населенных пунктов (в %)

Крупный город	75,7
Средний город	19,2
Малый город	5,1

В ходе исследования были опрошены представители организаций (учреждений), обладающие информацией о ходе и порядке получения отдельных государственных услуг, их денежных и временных издержках. В числе опрошенных насчитывалось 25,8 % руководителей предприятий, 29,8%– заместителей руководителей предприятий, 8,2 % – финансовых директоров (бухгалтеров), 6,4% – руководителей юридических отделов (юристов), 17,6% – специалистов, взаимодействующих с органами государственной власти.

Таблица 2

Распределение получателей услуг по показателю количества работников на предприятии (в %)

Не имею наемных работников	5,7
Имею наемных работников численностью:	
до 15 человек	27,8
от 16 до 100 человек	35,8
от 101 до 250 человек	7,8
от 251 человека и больше	3,0

Таблица 3

Распределение получателей услуг по среднегодовому обороту предприятия (в %)

До 1 млн руб.	8,4
От 1 до 60 млн руб.	16,1
От 60 до 400 млн руб.	11,6
От 400 до 1 000 млн руб.	2,0
Более 1 000 млн руб.	1,5
Не ответили	60,4

Таблица 4

Распределение получателей услуг в зависимости от вида экономической деятельности (в %)

Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство, рыболовство, рыбоводство	6,5
Добыча полезных ископаемых	0,7
Обрабатывающие производства	10,8
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	4,3
Строительство	17,9
Оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	18,6
Гостиницы и рестораны	3,3
Транспорт и связь	8,3
Финансовая деятельность	1,0
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	3,7
Образование	3,7
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	2,6
Предоставление прочих коммунальных, социальных, персональных услуг и услуг по ведению домашнего хозяйства	3,0
Другое	15,6

Общее количество опрошенных представителей органов исполнительной власти и организаций составляет 256 человек, представляющих те же субъекты РФ. Опрашивались получатели государственных услуг, руководители, начальники отделов, специалисты органов власти и организаций, оказывающие комплексные и отдельные государственные услуги.

Таблица 5

Распределение представителей органов власти и организаций по типу учреждения (в %)

Территориальный орган федеральных органов исполнительной власти	44,1
Орган исполнительной власти субъекта РФ	32,8
Орган местного самоуправления	11,7
Подведомственная организация	3,9
Аккредитованная организация/эксперт	0,8
Другое	3,5
Не ответили	3,2

Опрос проводился по 30-ти наиболее востребованным государственным услугам, отражающим различные сферы экономической деятельности: недвижимость, строительство, внешнеторговая деятельность,

санитарно-эпидемиологическая деятельность, автомобильные перевозки и др.

По каждой услуге были разработаны отдельные бланки интервью. Результаты пилотных обследований получателей услуг, представителей органов исполнительной власти и организаций приведены по общим вопросам, представленным в каждой услуге.

Оценка издержек бизнеса при получении государственных услуг

В последнее время вопросы качества оказания государственных и муниципальных услуг населению и бизнесу не только активно обсуждаются в прессе, бизнес - кругах, но и занимают приоритетное место в политике российского правительства. В концепции административной реформы в Российской Федерации повышение качества и доступности государственных услуг является одной из основных задач. Кроме этого в своих посланиях Президент РФ неоднократно обращал внимание на оптимизацию системы оказания государственных услуг.

В июле 2010 г. был принят Федеральный закон № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Он был 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 путем внедрения в практику этой деятельности стандартов государственных услуг.

Столь пристальное внимание к модернизации системы оказания государственных услуг заключается в том, что и государство и бизнес осознали огромную потребность друг в друге. Государство заинтересовано в развитии экономики своей страны, где огромную роль играет частный капитал. Крепкое стабильное государство, обеспечивающее надежные условия работы национального бизнеса в стране и за рубежом, активная экономическая политика государства составляют важную основу обеспечения устойчивого и долгосрочного развития России.

В свою очередь бизнес заинтересован в повышении эффективности государства, в упорядочении видов услуг и их высоком качестве, в единых правовых нормах. Это позволяет ему укреплять свои позиции как на внутреннем, так и на мировом рынках.

Характеристика респондентов

Несмотря на предпринимаемые меры, между бизнесом и государством по-прежнему имеются определенные трения, выражающиеся в отсутствии

четкости и простоты предоставления услуг, в существовании административных барьеров для частного бизнеса. По меньшей мере, это не только снижает инвестиционную привлекательность, условия для осуществления предпринимательской деятельности, но и препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики. Так, нередко население, в том числе и предприниматели, считают, что оказываемые бюджетными учреждениями государственные и муниципальные услуги не отвечают ожиданиям, не удовлетворяют потребностям.

Подтверждением этого могут служить данные социологического опроса, согласно которым 32,1 % получателей государственных услуг имеют претензии к качеству работы государственных (муниципальных) учреждений, предоставляющих данные услуги.

Уровень качества предоставления государственных услуг определяется набором признаков выполняемой операции. Чаще всего качество услуг определяется через такие количественные показатели, как сроки, соотношение себестоимости и конечной цены, количество обращений и оформляемых документов.

Что касается суммы официальных расходов, включая документально подтвержденные платежи, и/или документальные основания для оплаты (государственные пошлины, экспертизы и заключения на основании договоров и т. д.), то, по результатам опроса, вполне обоснованной эту сумму считают чуть менее половины получателей услуг и представителей органов исполнительной власти. Однако, как видно из табл. 6, противоположной точки зрения придерживается различное количество респондентов среди сравниваемых групп.

Таблица 6

Оценки различных категорий респондентов относительно обоснованности суммы официальных расходов за услугу (в %)

Варианты ответа	Получатели услуг	Представители органов исполнительной власти
Да	18,6	24,6
Скорее да	24,0	19,9
Скорее нет	24,1	3,5
Нет	15,2	3,9
Затруднились ответить	18,1	48,1

Более того, каждый второй представитель органов власти полагает, что официальные затраты не могут быть снижены, и только 10,9% отметили возможность такого уменьшения. Скорее всего, такое мнение представителей органов власти может основываться на существующей в их учреж-

дении утвержденной методике расчета стоимости предоставления услуги, утвержденных административных регламентов.

Результаты проведенного исследования показывают, что общая стоимость получения услуги превышает сумму официальных расходов на 5-50% в зависимости от вида государственной услуги. При этом наибольшая разница наблюдается в сфере строительства, импорта промышленного оборудования. Наименьшая разница отмечена в санитарно-эпидемиологической деятельности, сфере международных перевозок, эксплуатации взрывоопасных производственных объектов.

Необходимо отметить, что различие между общей стоимостью получения услуги и суммой официальных расходов объясняется затратами на привлечение посреднических организаций, оформление дополнительных документов, не входящих в список обязательных для определенной услуги, косвенными издержки, а также неформальными платежами.

Согласно результатам опроса 20,2% получателей привлекали стороннюю организацию или лицо (лиц) в качестве посредников для получения услуги (отдельных документов). Основные причины привлечения посредников объясняются следующими причинами (в %):

желанием нанять специалистов для оперативного и высокого качества оформления документов 49,4;
сложностью прохождения всех процедур получения услуги 41,0;
сложностью получения отдельных документов 34,5:
необходимостью экономии времени сотрудников 33,2;
тем, что в качестве условия получения необходимого результата был предложен посредник 17,4.

В 2010 г. принято много законодательных решений, направленных на снижение административных барьеров в конкретных сферах экономики. Так, с целью стимулирования чиновников качественно, эффективно и в срок выполнять свои обязанности, вводится административная ответственность должностных лиц в виде штрафов от 1 до 30 тыс. руб. за несоблюдение административных регламентов

Несмотря на это, наиболее проблемным, с точки зрения получателей, остается вопрос о сроках оказания услуг. Каждый пятый представитель бизнеса отметил несоответствие сроков получения услуги нормативным документам (регламентам).

Данные опроса свидетельствуют о значительных временных затратах и бюрократических проволочках. Отсутствие прозрачной и простой системы получения государственных услуг способствует появлению неформальных платежей (денежных вознаграждений, подарков) для получения нужных документов и ускорения прохождения процедур. Это отметили 20,8% опрошенных получателей и 12,9% представителей органов власти.

На возможность уменьшения сроков предоставления услуги указали 31,3% опрошенных чиновников. По их мнению, это стало возможным, прежде всего за счет сокращения избыточного взаимодействия между различными органами власти.

В целом можно отметить, что о проблемах в сфере предоставления государственных услуг достаточно хорошо осведомлены представители органов власти. На их взгляд, чтобы сократить издержки получателей услуг, необходимо усовершенствовать правовые акты (48,4%), улучшить техническое оснащение (31,1%); сократить количество документов (32%); оптимизировать распределение функций между учреждениями (28,3%); перевести предоставление услуг в электронный вид (29,3%); укомплектовать штаты (24,2%); повысить профессиональную подготовку сотрудников (21,1%); другое (6,6%).

Для достижения устойчивых результатов при проведении реформы в сфере государственных услуг необходимо одновременно развивать соответствующие элементы инфраструктуры в поддержку системы предоставления государственных услуг. Подобная инфраструктура подразумевает создание сети организаций и учреждений, облегчающих процесс предоставления государственных услуг через проведение исследований, формирование информационных баз данных, предоставление консультаций и обучение как госслужащих, так и потребителей услуг. Так, 43 % представителей органов власти отметили, что в процедуре получения услуги участвуют другие организации (испытательные лаборатории, центры, сертифицирующие органы и т. п.).

Оценка доступности и качества предоставления государственных услуг

Одним из главных критериев качества предоставления услуг является оценка обслуживания (этика общения, доступность информации, создание комфортной обстановки для потребителей, заказчиков услуг, учет их запросов и т. д.).

ГОСТ Р 52142-2003 содержит основные факторы, влияющие на качество социальных услуг, предоставляемых населению учреждениями. К этим факторам относятся:

документы, в соответствии с которыми функционирует учреждение и их состояние;

условия размещения учреждения;

укомплектованность учреждения специалистами и их квалификация;

специальное и табельное техническое оснащение учреждения (оборудование);

состояние информации об учреждении, порядке и правилах предоставления социальной службы;

внутренняя и внешняя системы (служб) контроля деятельности учреждения.

Основываясь на этом перечне факторов, влияющих на качество услуг, дополнив его с учетом специфики тематики исследования, получателям предлагалось оценить в целом доступность и качество предоставления государственных и муниципальных услуг.

Оценки респондентов свидетельствуют, что в целом значительная доля получателей удовлетворена доступностью и качеством обслуживания при получении государственных услуг.

Положительные оценки доступности и качества предоставления услуг рспределились следующим образом:

доступность информации в порядке предоставления услуг составляет 80.8%; полнота и понятность предоставления информации – 52,4; вежливость сотрудников, предоставляющих услугу, – 58,8; территориальная доступность учреждения от остановки общественного транспорта, оборудование автопарковки и др. – 58,0; информационная доступность (информация о графике работы и порядке приема населения) – 65,5; условия ведения приема посетителей – 54,0; удобства графика работы – 54,8; точность и правильность заполнения документов сотрудниками органов власти – 65,2; соблюдение сроков оказания услуги – 52,4; получение информации о стадии рассмотрения обращения – 48,9 % .

Однако, несмотря на довольно высокие оценки со стороны получателей услуг, нельзя отрицать, что есть доля нерешенных проблем, которые затрудняют оформление документов в государственных (муниципальных) учреждениях при получении услуг.

49,7 % из числа представителей юридических организаций, индивидуальных предпринимателей и граждан отметили хождение по многим кабинетам (или учреждениям); 38,4 % – большие очереди; 27,4 % – сложность заполнения официальных бланков; 24,4 % – дороговизну услуг (пошлин, платежей); 20,4 % – отсутствие необходимой информации об услугах (формы отчетности, порядок предоставления, действующие налоги и сборы и др.); 19,5 % – неудобный режим работы учреждений; 18,0 % – отсутствие наглядной информации о порядке получения государственной услуги (на стендах, на официальных сайтах органов государственной власти и т. д.), 16,7 % – недостаточный профессиональный уровень работников учреждений.

В целом можно констатировать, что бизнес проявляет интерес к качеству предоставляемых услуг. Общий вывод сводится к тому, что пока эффект от реализации плана мероприятий по оптимизации оказания государственных услуг отстает от ожиданий бизнеса.

Одним из направлений сокращения сроков получения услуги, устранения бюрократических проволочек могут служить инновационные процессы на основе информационно-коммуникативных технологий, возможность получать государственную услугу через Интернет. Мировой опыт показывает, что использование новых информационно-коммуникационных технологий позволяет расширить доступ потребителей к государственным услугам и информацию о них, а также ускорить их предоставление. Уже сегодня можно через Интернет подать электронное заявление на получение паспорта, подать налоговую декларацию, узнать размер своих пенсионных накоплений и др.

По результатам осуществленных мероприятий, к 2010 г. во всех субъектах РФ появились порталы государственных и муниципальных услуг, являющиеся ключевым механизмом реализации административной реформы.

Доказательством эффективности этой деятельности может служить то, что 46,7 % представителей бизнеса, граждан получили информацию о процедуре получения услуги из интернет-ресурсов учреждений и организаций. Представители органов исполнителей власти согласны также с тем, что юридические и физические лица могут наиболее оперативно получить информацию об интересующей их услуге на официальном сайте органа власти. Более 60 % чиновников положительно оценивают предоставление услуг через сеть Интернет.

В качестве вывода можно отметить, что за последние несколько лет государство существенно продвинулось в достижении главных целей административной реформы – снизились административные барьеры; повысилось качество предоставления государственных услуг. Обновлена законодательная база, принимаются административные регламенты оказания государственных услуг, налажена работа по информированию граждан, бизнеса – о деятельности органов власти. Значительная часть новых правил уже действует, однако у людей имеются претензии к тому, как работает эта система, в частности, это выражается в высоких материальных и временных издержках бизнеса.

В заключение необходимо отметить, что проблема качества и доступности государственных услуг субъектам предпринимательства требует постоянного и всестороннего изучения на основе мониторинговых исследований в целях оценки результата проводимых реформ на всех стадиях и возможной необходимой корректировки управляющих воздействий.

© Покида А.Н., 2011