
СОЦИАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ КАК МЕХАНИЗМ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ

М.М. Акулич, М.В. Батырева

Кафедра общей и экономической социологии
Тюменский государственный университет
ул. Семакова, 10, Тюмень, Россия, 625003

В статье представлены основные результаты Мониторинга качества предоставления государственных и муниципальных услуг, осуществляемого при участии авторов с 2011 г. Авторы рассматривают такие исследования как один из наиболее эффективных способов социального контроля деятельности органов власти. Проведение таких исследований и использование их результатов в управленческой практике способствуют повышению качества предоставления государственных и муниципальных услуг.

Ключевые слова: государственные и муниципальные услуги, мониторинг, качество, социальный контроль.

Государственные и муниципальные услуги занимают значимое место в системе удовлетворения разнообразных потребностей и интересов людей, при наступлении различных жизненных обстоятельств (рождение ребенка, заболевание, приобретение автомобиля, недвижимого имущества, потеря работы и т.п.) граждане обращаются за их получением в соответствующие властные структуры.

Число государственных и муниципальных услуг, существующих в настоящее время в России, велико. Только на сайте «Государственные и муниципальные услуги в Тюменской области» представлена информация о 282 государственных и 982 муниципальных услугах, оказываемых населению региона. В соответствии с тем, какие потребности человека они удовлетворяют, определяется уровень их востребованности и реализации. Так, все услуги можно разделить на три группы: массовые (высоковостребованные), менее массовые (востребованные в средней степени) и индивидуальные (маловостребованные).

Потребителями массовых услуг являются практически все граждане, причем нередко один и тот же человек получает подобные услуги неоднократно (государственная регистрация рождения; государственная регистрация заключения брака; зачисление в образовательное учреждение; организация предоставления услуг дополнительного образования детей и т.д.).

Потребителями менее массовых услуг являются представители отдельных социальных групп — малообеспеченные граждане (возмещение расходов на оплату жилья, коммунальных услуг); люди, усыновляющие детей (государственная регистрация усыновления); безработные (осуществление социальных выплат гражданам, признанным безработными); охотники (выдача охотничьих билетов) и т.п. Индивидуальные услуги получает весьма ограниченный круг лиц или представителей бизнес-структур (выдача разрешения на проведение лотереи; выдача разре-

шения на выброс вредных веществ в атмосферный воздух; государственная поддержка средств массовой информации в форме предоставления субсидии; предоставление субсидий в части поддержки малых форм хозяйствования; предоставление субсидий на средства химизации и др.).

Реализация любой услуги, в том числе государственной и муниципальной, вне зависимости от того, насколько массовой она является, нуждается в контроле. Контроль качества предоставления этих услуг осуществляется самими органами власти (вышестоящими над нижестоящими), а также посредством системы общественного контроля, субъектами которого являются различные общественные объединения, правозащитные организации, средства массовой информации и непосредственно граждане. Еще один способ социального контроля за качеством предоставления государственных и муниципальных услуг — проведение комплексных социологических исследований, направленных на изучение степени удовлетворенности потребителей качеством услуг, а также соответствия процедур предоставления услуг существующим требованиям (описанным в регламентах, а также других нормативных документах). При этом социальный контроль во всех его формах, безусловно, играет важную роль в повышении качества услуг.

В современной социологической литературе нет однозначной трактовки понятия «социальный контроль». Анализ специальной литературы позволяет выделить следующие подходы к определению данного понятия.

1. Социальный контроль как способ предотвращения девиаций и поддержания системы в равновесном состоянии. Во взаимосвязи с девиациями рассматривает социальный контроль Т. Парсонс. В своей работе «О социальных системах» он отмечает, что «теория социального контроля — это составная часть теории возникновения тенденции к девиантному поведению» [3. С. 416]. При этом социальный контроль предстает в теории Т. Парсонса как совокупность механизмов, благодаря которым процессы, способствующие неравновесному развитию системы и возникновению девиации, могут быть остановлены, и «вся система возвращена в прежнее состояние равновесия» [3. С. 416]. Понимая, что полное равновесное состояние социальных систем и отсутствие девиаций невозможно, он уточняет, что «механизмы социального контроля имеют в виду не элиминацию этих факторов, а ограничение последствий их действия и предотвращение распространения этих последствий за пределы отведенных им рамок» [3. С. 417].

Для точного истолкования сущности социального контроля качества предоставления государственных и муниципальных услуг имеет принципиальное значение еще одна идея Т. Парсонса — «установление институциональных приоритетов» [3. С. 422]. С его точки зрения конфликты можно минимизировать благодаря созданию «легитимированной шкалы приоритетов, так что при выборе той или иной обязанности из всех других индивид всегда может сослаться на чувства, связанные с общей ценностной системой». При этом автор делает вывод о том, что «в сферах, где такая схема приоритетов не определена, как правило, возникают лазейки для отклонения в поведении» [3. С. 422].

2. Социальный контроль как система расходящихся из центра концентрических кругов частная жизнь, неформальные требования, профессиональная система,

общественная мораль, обычаи и нравы, политико-юридическая система [1. С. 73—76]. При этом наряду с большими существуют малые круги принуждения и социального контроля.

3. Социальный контроль как механизм наблюдения (надзора) для поддержания социальных норм и образцов. Такое понимание социального контроля разделяет Ж.Т. Тощенко, который дает следующее определение социального контроля: «...это процесс и социальный механизм наблюдения (надзора) с целью обеспечения функционирования социальной системы в соответствии с принятыми нормами, а также поддержания социально приемлемых образцов» [5. С. 232].

4. Социальный контроль как механизм поддержания социального порядка. Например, Добренков В.И., Кравченко А.И. определяют социальный контроль «как особый механизм поддержания общественного порядка с помощью использования властных полномочий и включает такие понятия, как социальные нормы, санкции, власть» [4. С. 177]. Такое определение социального контроля, на наш взгляд, не позволяет выделить специфику и различить государственный и социальный контроль.

Анализ и использование приведенных подходов к определению социального контроля позволяет сконструировать некоторую новую дефиницию. Социальный контроль — это механизм поддержания социального порядка, норм и образцов, а также предотвращения девиантного поведения посредством наблюдения (надзора), информации и информированности, гласности и транспарентности.

Функции социального контроля осуществляют общественные организации, объединения и другие институты гражданского общества. В современных обществах, где широкое развитие получила социология, функцию социального контроля начинают выполнять социологические исследования. С одной стороны, социологические исследования дают информацию о мнении населения по тем или иным вопросам развития государства и жизни общества, с другой, — позволяют населению участвовать в актуализации и решении существующих социальных проблем. Особая роль в этом процессе принадлежит мониторингу, поскольку в ходе него мнение населения отслеживается по единой методике в течение нескольких лет. Это позволяет не только выявить проблему и получить мнение населения о ее сущности, значимости и способах решения, но и определить тенденции развития той или иной социальной проблемы, социального явления или процесса.

В этой связи мониторинг качества предоставления государственных и муниципальных услуг предстает важным механизмом социального контроля. Кафедрой общей и экономической социологии Тюменского государственного университета по заказу ГАУ «Информационно-аналитический центр Тюменской области» с 2011 г. реализуется «Мониторинг качества предоставления государственных и муниципальных услуг на юге Тюменской области» (руководитель проекта — М.М. Акулич). В реализации данного проекта на разных этапах принимали участие: профессор Г.Н. Чеботарев, доценты М.В. Батырева, Е.С. Гайдаржи, Н.В. Мальцева, Теплякова О.А., Фальков В.Н., Чернышев А.А., а также другие преподаватели и студенты. Данный проект нацелен на изучение практики предо-

ставления государственных и муниципальных услуг, проверку соблюдения установленных требований к их качеству и доступности. Его реализация позволяет определить, какие именно меры необходимы для улучшения качества и доступности государственных и муниципальных услуг в регионе, и осуществлять контроль их динамики на основе разработанной системы показателей.

Особенностью мониторинга является то, что заказчиком заранее задается перечень услуг, подлежащих мониторингу. Так, в 2011 г. в перечень было включено 5 услуг (4 государственных и 1 муниципальная), при этом в ходе реализации проекта было опрошено 545 их потребителей и 303 эксперта, а также проведены 2 фокус-группы с потребителями двух государственных услуг. В 2012 г. перечень услуг был расширен, в него было включено 10 государственных и 10 муниципальных услуг. При этом в опросе приняли участие 1008 потребителей и 400 экспертов, проведено 5 фокус-групп с потребителями услуг, 94 контрольные закупки и 100 наблюдений в местах оказания услуг. Исследование было проведено в трех городах (Тюмень, Тобольск, Ялуторовск) и пяти муниципальных районах (Исетский, Ишимский, Нижнетавдинский, Юргинский, Ярковский) юга области. Приведем основные результаты проведенного исследования, касающиеся опроса потребителей, а также контрольных закупок и наблюдения, поскольку именно они, по нашему мнению, представляются наиболее важными с точки зрения реализации социального контроля качества услуг, предоставляемых органами власти и подведомственными им учреждениями населению.

В ходе исследования прежде всего изучалось, насколько полно соблюдаются в местах оказания государственных и муниципальных услуг отдельные, наиболее важные, параметры их качества, предусмотренные соответствующими административными регламентами (наличие залов для приема посетителей и их надлежащее оборудование; соблюдение сроков ожидания в очередях при подаче и получении документов; соблюдение требований к продолжительности приема посетителей; соблюдение предельных сроков оказания услуг). Помимо этого в ходе опроса потребителей и проведения контрольных закупок была проанализирована степень удовлетворенности потребителей отдельными составляющими процесса оказания услуги (организация процесса информирования о порядке предоставления услуг; территориальная доступность учреждений; комфортность условий приема в целом и по отдельным компонентам; уровень квалификации оказывающих услугу сотрудников; финансовые затраты на получение услуги).

При проведении контрольных закупок интервьюеры работали с людьми на входе и выходе в учреждения, оказывающие услуги. На входе они предлагали респондентам поучаствовать в контрольной закупке и объясняли им, на каких именно моментах получения услуги следует сосредоточить свое внимание. На выходе респондентам предлагалось изложить свои впечатления от процесса получения государственной или муниципальной услуги интервьюеру.

Наблюдение в местах оказания услуг велось главным образом за отдельными элементами поведения потребителей, а также специалистов, оказывающих услуги (ответы сотрудников на телефонные звонки и устные обращения; организация ин-

формирования и процедуры оформления документов; конфликтные ситуации между специалистами и заявителями в процессе оказания услуги; характер обращения заявителей к специалистам). Кроме того, наблюдатели также отслеживали сроки ожидания в очереди при обращении за услугой, продолжительность регистрации заявления, приема специалиста, а также оценивали соответствие внешнего вида и внутреннего оборудования учреждения, предоставляющего услугу, требованиям, предписанным регламентом оказания услуги.

Опрос потребителей государственных и муниципальных услуг показал, что в качестве источника информации о возможностях и порядке их получения выступают чаще всего личные консультации со специалистами учреждений, предоставляющих услуги (отметили в качестве источника информации более половины опрошенных на обоих этапах опроса). В результате этого информирование потенциальных потребителей занимает значительную часть рабочего времени специалистов, что приводит к сокращению времени на непосредственное оказание услуг, увеличению сроков их оказания и большим очередям на прием. Тем не менее, респонденты довольно высоко оценили доступность информации о необходимом для получения услуги пакете документов — средний балл при оценке доступности по пятибалльной шкале в 2012 г. составил 4,2 (несколько ниже, чем в 2011 г. — 4,31 балла).

Довольно высоко оценили потребители услуг доступность и полноту информации на стендах в учреждениях, оказывающих анализируемые государственные услуги, а также доступность бланка заявления для получения услуги — в обоих случаях суммарные доли положительных оценок оказались заметно выше суммарных долей отрицательных оценок. Сбор необходимой для получения услуги документации в 2012 г. у большей части респондентов (67%) занял не более одной недели (в 2011 г. также 67,3%), однако сроки сбора документов, необходимых для получения разных услуг, варьируют от одного дня до нескольких месяцев.

Большая часть потребителей, опрошенных в 2012 г., считает, что учреждения, оказывающие государственные и муниципальные услуги, территориально доступны — положительные оценки доступности заметно преобладают над отрицательными оценками (59,7% против 39,4%).

По результатам Мониторинга-2011 респонденты оценили территориальную доступность учреждений, оказывающих государственные или муниципальные услуги, несколько выше (суммарная доля положительных оценок составляла 74,4%, а суммарная доля отрицательных — 23,3%).

Очевидно, данный факт связан с тем, что перечень услуг, входящих в Мониторинг, был расширен, и в него попало больше услуг, получение которых на местах затруднительно. Большинство опрошенных (85,7% в 2012 г.) отметили наличие на зданиях табличек с наименованием учреждений, оказывающих государственные и муниципальные услуги. При этом большинство учреждений можно считать доступными, так как они располагаются на первом этаже здания (отметили 66,1% опрошенных в 2012 г.), реже — на втором (19,2%), еще реже — на третьем этаже и выше (8,8%). Наличие записи на прием в учреждениях, оказывающих государст-

венные (муниципальные) услуги, которая, безусловно, увеличивает доступность получаемой услуги, отметили в 2012 г. 59,7% опрошенных (в 2011 г. — 54,8%).

В целом для потребителей созданы комфортные условия приема — их положительные оценки заметно преобладают над отрицательными оценками: 76,6% против 5,3% (в 2011 г. — 71% против 6,8%). В учреждениях потребителям довольно легко ориентироваться — таблички с указанием должностей и компетенций сотрудников заметили 82,8% опрошенных (в 2011 г. — 87,2%), на наличие информации о графике работы и порядке приема указали 87,3% (в 2011 г. — 88,3%), на наличие у сотрудников информационных табличек с именами и должностями — 61,7% (в 2011 г. — 73,8%).

Однако по отдельным показателям комфортности условий приема посетителей выявлены невысокие оценки. Так, только 13% опрошенных указали на наличие системы пропусков для посетителей в учреждениях (в 2011 г. — 21,9%), оказывающих услуги, лишь 17,8% — на наличие системы электронной очереди, во многом упрощающей организацию приема посетителей. Наличие залов для ожидания приема отметили 85,6% респондентов (в 2011 г. — 76,9%), но полностью комфортными их сочли лишь половина опрошенных (в 2012 г. — 43,2%, в 2011 г. — 39,6%). Наличие в учреждении, оказывающем услуги, доступного для посетителей туалета, отметили 68,8% опрошенных (в 2011 г. — 80,2%), гардероба — 49,7% (в 2011 г. — 57,1%).

Комфортность приема посетителей также была оценена респондентами по пятибалльной шкале: выбор респондентом оценки «1 балл» означал, что процесс приема посетителей не организован, не продуман и затрудняет процесс получения услуги, а выбор оценки «5 баллов» — что он организован в максимально комфортной для посетителей форме. В результате в 2012 г. средний балл оценки комфортности условий приема по всем услугам составил 4,10 балла (против 4,04 балла в 2011 г.). При этом в зависимости от вида получаемой услуги он составил от 3,42 до 4,66 балла.

Ответы респондентов на вопросы о том, сколько им пришлось ожидать в очереди при подаче или получении документов, а также о том, сколько по времени они провели на приеме у специалиста, показали, что продолжительность ожидания и приема чаще всего не выходят за пределы, предусмотренные в соответствующих регламентах. Так, в 2012 г. при подаче документов не более 30 минут ожидали в очереди 84,6% респондентов (в 2011 г. — 63,1%); при получении документов не более 30 минут ожидали в очереди 81,5% опрошенных (в 2011 г. — 67,9%). По пяти услугам из числа исследованных в ходе мониторинга было выявлено полное соблюдение требований регламентов по данному аспекту, а по двум услугам, напротив, было отмечено несоблюдение требований в отношении значительной доли потребителей (менее 60% от общего числа опрошенных).

На приеме у должностных лиц, оказывающих услуги, в 2012 г. более половины опрошенных (62,5%) провели не более 15 минут, еще 31,4% — не более получаса. Более того, можно отметить тенденцию к сокращению продолжительности приема у специалистов: доля тех респондентов, кто провел на приеме у специали-

стов не более 15 минут, по сравнению с 2011 г. увеличилась с 51% до 62,5%; тех, кто провел на приеме 15—30 минут — увеличилась с 16,1% до 31,4%. В то же время доля тех респондентов, которые провели на приеме у специалиста более часа, снизилась с 4,8% до 0,2%. По всем анализируемым услугам установленные регламентами требования к продолжительности приема у специалистов соблюдаются в отношении большинства заявителей.

Опрошенные потребители довольно высоко оценили уровень квалификации специалистов, занятых оказанием услуг — средний балл оценки уровня квалификации по пятибалльной шкале составил 4,31 балла (в 2011 г. — 4,32 балла). Однако в зависимости от получаемых услуг средние оценки респондентов колеблются в пределах от 3,63 до 4,53 балла. Поведение чиновников в большинстве случаев оценивалось респондентами как рабочее, без разговоров на посторонние темы, только 7,7% опрошенных в 2012 г. отметили, что обслуживающие их сотрудники отвлекались на нерабочие дела (в 2011 г. — 12,8%). Тем не менее, в 2012 г. 6,6% респондентов отметили, что у них возникли конфликты со специалистами, связанные с оказанием услуг, а еще 2% — заявили о несвязанных с услугой конфликтах (в 2011 г. — 3,1% и 5,5% соответственно). Отметим, что в большинстве случаев служащие продемонстрировали желание помочь, погасив тем самым возникший конфликт.

Большинство опрошенных потребителей получили государственные и муниципальные услуги бесплатно (в 2012 г. — 63,6%; в 2011 г. — 63,1%). Не пришлось большинству из них (82,4% в 2012 г., 86,4% в 2011 г.) осуществлять и какие-либо неформальные платежи для более быстрого получения услуги или получения доступа к ней в случае отказа.

Информацию о стадии рассмотрения своих обращений большинство респондентов получали посредством личного обращения в учреждения, оказывающие услуги (в 2011 г. — 69,7%, в 2012 г. — 68,5%). Очевидно опять же, что и данный факт, наряду с не вполне эффективной организацией информирования, приводит к тому, что в местах оказания услуг формируются большие очереди из потребителей. Чаще всего потребители имели возможность получить услугу еще при первом обращении: в большинстве случаев (в 2011 г. — 82%, в 2012 г. — 82,9%) не было выявлено факта отказа в предоставлении услуги. В 2012 г. 72,1% респондентов сдали пакет документов, необходимый для получения услуги с первого раза (в 2011 г. — 67%). Большинство опрошенных потребителей также сочли, что в отношении них при оказании услуги были соблюдены все необходимые действия (в 2011 г. — 72,1%, в 2012 г. — 69,9%).

Сроки получения потребителями государственных и муниципальных услуг в большинстве случаев не были затянутыми: в 2012 г. почти четверти опрошенных удалось получить желаемую государственную услугу в день обращения за ней (по результатам Мониторинга-2011 — 29,2%), еще у 16,3% опрошенных срок получения услуги составил от 2 дней до недели (в 2011 г. — 31,2%). У 32,2% опрошенных срок от первичного обращения за услугой до ее фактического получения составил от недели до месяца (в 2011 г. — 17,1%). Суммарная доля респондентов,

у которых процесс получения услуги составил более 2 месяцев, составила в 2012 г. 12,8% (в 2011 г. — 10,9%).

Требования регламентов в отношении сроков предоставления услуг оказались соблюдены применительно практически ко всем опрошенным по шести анализируемым услугам. В то же время по четырем услугам доля потребителей, получивших услугу в предусмотренный регламентом срок, оказалась ниже 50%. Однако данный факт объясняется не только тем, что сроки действительно затянуты: нередко потребители просто неправильно понимают, что именно является результатом получения услуги либо по собственному желанию затягивают срок получения услуги. Например, получатели государственной услуги «Государственная регистрация заключения брака» часто выбирают дату бракосочетания, выходящую далеко за пределы предусмотренного регламентом услуги срока ее оказания. Потребители услуги «Назначение единовременного пособия при рождении ребенка», очевидно, подразумевают под результатом оказания услуги непосредственно получение пособия, а не вынесение решения о его назначении, как это закреплено в регламенте.

Субъективным показателем высокого качества услуги является общее впечатление от ее оказания, сложившиеся у потребителей. Средняя оценка общего впечатления от оказания услуг по пятибалльной шкале оказалась довольно высокой — в 2012 г. составила 4,17 балла; в 2011 г. — 4,09 балла. Однако средние оценки респондентов, получавших разные виды услуг, варьируют от 3,33 до 4,66 балла. На основе показателей, измеренных в ходе исследования 2012 г. в баллах, были рассчитаны средние оценки доступности и качества всех анализируемых услуг. Средняя по выборке оценка составила при этом 4,2 балла, а в зависимости от вида услуги оценка варьирует от 3,48 до 4,67 балла.

К основным проблемам, с которыми пришлось столкнуться потребителям при получении государственных (муниципальных) услуг, относятся: долгое ожидание в очередях (отметили 51,1% опрошенных в 2012 г., 31,5% опрошенных в 2011 г.), завышенные сроки оказания услуг (30,6% в 2012 г., 20,2% в 2011 г.) и некомфортные условия оказания услуг (21,8% в 2012 г., 14,9% в 2011 г.).

Оценивая изменения, произошедшие в области доступности и качества предоставления государственных и муниципальных услуг в 2012 г. по сравнению с 2011 г., выделим несколько основных моментов. В качестве положительных тенденций отметим: рост доли респондентов, указавших на наличие в учреждениях, оказывающих услуги, системы предварительной записи на прием (на 3,9%); рост суммарной доли положительных оценок комфортности условий приема посетителей (на 5,6%); рост доли респондентов, отметивших наличие в местах оказания услуг залов для приема посетителей (на 8,7%), а также доли респондентов, считающих существующие залы для приема полностью комфортными (на 3,6%); сокращение сроков ожидания в очередях при подаче и получении документов, а также уменьшение продолжительности приема у специалистов; снижение доли чиновников, отвлекавшихся при оказании услуг потребителям на посторонние дела и разговоры (на 5,1%).

Некоторые отрицательные тенденции можно проследить в отношении показателей, связанных с территориальной доступностью учреждений, оказывающих услуги (снижение суммарной доли положительных оценок на 14,7%), а также отдельных показателей, характеризующих комфортность условий приема. В частности, снизились доли респондентов: указавших на наличие в учреждениях табличек с указанием должностей и компетенций сотрудников (на 4,4%); отметивших наличие у сотрудников информационных табличек с именами и должностями (на 12,1%). Практически неизменными по сравнению с 2011 г. остались показатели, характеризующие информирование потребителей государственных и муниципальных услуг, средние баллы оценки комфортности условий ведения приема посетителей, квалификации сотрудников, участвующих в оказании услуг, а также оценки общего впечатления от оказания услуги.

Выводы, полученные при проведении контрольных закупок, рассмотрим в разрезе конкретных услуг, поскольку результаты по исследованным услугам существенно отличаются.

1. Государственная услуга «Информирование о положении на рынке труда в Тюменской области». Качество оказания государственной услуги можно оценить как довольно высокое. Участники контрольной закупки отметили, что сбор необходимых документов довольно прост, бланк заявления, который необходимо заполнить для получения услуги, доступен и понятен. Условия ожидания и приема посетителей были оценивались большинством участников закупок как отличные и хорошие. Сроки ожидания приема, а также его продолжительность показали для большинства респондентов вполне приемлемыми. Квалификация специалистов, участвующих в оказании услуги, была в основном расценена как высокая. Общее впечатление от получения государственной услуги большинством участников было оценено как отличное. Число высказанных претензий было незначительным, в основном они были связаны с качеством информационных стендов в Центре занятости, небольшой базой вакансий, а также недостаточно хорошей территориальной доступностью учреждения, оказывающего услугу.

2. Государственная услуга «Государственная регистрация заключения брака». Качество оказания услуги можно также оценить как довольно высокое. Сбор необходимых документов довольно прост, затруднительным он оказался только для отдельных категорий граждан (граждан других государств, а также лиц, не имеющих регистрации в г. Тюмени). Территориальная доступность учреждения, оказывающего услугу, хорошая, оно находится в центре города, условия ожидания в основном оценены участниками как вполне комфортные, сроки ожидания приема в большинстве случаев приемлемые. Длительные сроки оказания услуги не смущают участников, многие, напротив, готовы ждать дольше, чтобы зарегистрировать брак в желаемую дату. Квалификацию специалистов, оказывающих услугу, большинство потребителей оценило как отличную и хорошую. Претензии потребителей возникали только в единичных случаях и были вызваны, главным образом, долгим ожиданием приема в часы наплыва посетителей.

3. Муниципальная услуга «Прием заявлений, документов, а также постановка граждан на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях». Качество ока-

зания услуги можно оценить как скорее низкое, поскольку участниками контрольных закупок были высказаны претензии по большинству параметров качества услуги. Полную информацию о порядке получения услуги и необходимом пакете можно получить только при личном обращении, другие источники информации, так или иначе, приводят в дальнейшем к необходимости повторного обращения в учреждение, оказывающее услугу.

Информационные стенды в учреждении, по мнению участников закупок, содержат неполную, неактуальную и бесполезную для потребителей информацию. Сбор документов, необходимых для получения услуги, как правило, является для потребителей весьма затруднительным, часто потребители сталкиваются с необходимостью позже предоставлять ранее не заявленные документы и вынуждены обращаться в учреждение многократно. Бланк заявления для оказания услуги большинство участников закупок посчитало трудным, непонятным, содержащим повторяющиеся и бессмысленные вопросы. Сроки ожидания в очередях многим потребителям показались завышенными, а продолжительность приема, напротив, многими была расценена как недостаточная. Квалификация специалистов оценивалась в основном как хорошая и удовлетворительная, но потребителями было предъявлено довольно много претензий к их поведению и работе. Хорошие и удовлетворительные оценки были даны только комфортности условий приема и территориальной доступности учреждения (находится в центре города).

К основным проблемам, с которыми столкнулись потребители услуги, при ее получении относятся: неудобный график работы специалистов учреждения, высокие затраты на процесс получения услуги из-за необходимости предоставлять многочисленные справки, завышенные требования к пакету документов, отсутствие в помещении учреждения консультанта.

В результате наблюдения за процессом оказания услуг также были сделаны выводы применительно к трем услугам, включенным в обследование.

1. Государственная услуга «Прием заявлений, постановка на учет и предоставление информации об организации оказания высокотехнологической и специализированной медицинской помощи». Большинство медицинских учреждений юга Тюменской области, в которых проводилось наблюдение, внешне вполне соответствуют существующим требованиям: оборудованы удобными лестницами, пандусами для инвалидов и пациентов с колясками, внутри здания довольно легко сориентироваться, так как имеются необходимые информационные таблички и указатели. Тем не менее, остается нерешенной проблема очередей в учреждениях: потребители услуг записываются на прием заранее, но затем вынуждены проходить в порядке «живой очереди», пропуская вперед граждан, имеющих льготы, что не может не вызывать недовольства потребителей услуг. Кроме того, наблюдается слабая заинтересованность специалистов в заявителях услуг, наблюдателями отмечалось, что нередко работники оказывают услугу так, как будто «делают одолжение».

2. Муниципальная услуга «Предоставление субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг». Наблюдение в местах оказания услуги показало, что процедура предоставления услуги хорошо отработана, налажена и, как прави-

ло, не вызывает претензий со стороны потребителей. Вся информация по предоставляемой услуге содержится на стендах, а также разъясняется специалистами устно или по телефону. Основная нагрузка ложится на специалистов в первой половине недели и в первой половине дня, в остальное же время посетители ожидают в очереди при личном обращении за предоставлением государственной услуги не более 15—20 минут, что соответствует требованиям, изложенным в регламенте оказания услуги.

3. Муниципальная услуга «Обеспечение жильем молодых семей и молодых специалистов». По результатам наблюдения, услуга является довольно востребованной, однако качество ее предоставления пока высоким не является: в администрациях муниципальных районов юга Тюменской области пока не решены вопросы очередей, часто наблюдаются нарушения предельной продолжительности ожидания потребителей при личном обращении за предоставлением услуги. В некоторых учреждениях время, которое потребители услуги проводят в очередях, составляло даже более 60 минут (например, в Жилищном фонде г. Тобольска). В связи с этим наблюдатели отмечали наличие высокой доли недовольных потребителей услуги.

Результаты, полученные в ходе мониторинга, позволили исследовательской группе сформулировать рекомендации, которые направлены на повышение доступности и качества предоставления государственных и муниципальных услуг в регионе:

1) совершенствовать способы информирования потребителей о порядке оказания услуг, а также необходимых для получения услуги документах. Более активно использовать для осуществления информирования и консультирования потребителей услуг каналы Интернет, телефонной связи, а также информационные стенды;

2) выработать универсальный, единый для всех учреждений, оказывающих определенную услугу, перечень и четкие формы документов, которые необходимы для ее получения, и обеспечить их доведение для потребителей услуг;

3) развивать возможности для получения услуг потребителями из удаленных от центра населенных пунктов без выезда с местности для повышения территориальной доступности услуг — посредством создания подразделений на местах либо привлечения к получению услуги другими способами (не посредством личного обращения, а посредством почты и Интернета);

4) организовать прием у специалистов по предварительной записи (в том числе посредством Интернета) — это позволит во многом повысить эффективность работы и уменьшить число очередей из посетителей, ожидающих приема;

5) повышать комфортность условий получения услуг для потребителей. В случае если получатели проводят долгое время в ожидании оказания услуги, для них должны быть оборудованы просторные залы с достаточным числом посадочных мест, туалет и гардероб. Помещения должны быть оборудованы кондиционерами, иметь возможность проветривания. Во избежание возникновения конфликтов при большом скоплении людей и оптимизации процедуры оказания услуг целесообразно внедрение систем электронных очередей;

6) следить за соблюдением требований Регламентов услуг в отношении предельных сроков оказания услуг, предельной продолжительности ожидания потребителей в очередях при подаче и получении документов, а также продолжительности приема посетителей и совершения всех необходимых действий;

7) четко доводить до потребителей услуг, что именно является конечным результатом получения конкретной услуги (во избежание недопонимания со стороны граждан и конфликтов): получение документов, на основе которых совершаются определенные действия, или непосредственно совершение действия;

8) предоставлять получателям услуг возможность получать информацию о стадиях рассмотрения их обращений не при личном обращении в учреждение, а посредством других каналов (телефон, Интернет).

Помимо этого, отдельные рекомендации по результатам исследования касались конкретных услуг, по которым были выявлены более низкие показатели качества и доступности. Все эти рекомендации служат реальной основой для внесения конкретных изменений, нововведений в практику предоставления государственных и муниципальных услуг на уровне региона.

Опыт проведенного мониторинга позволяет утверждать, что власть заинтересованно относится к получению мнения населения по вопросам качества и доступности государственных и муниципальных услуг, оперативно реагируя на запросы населения. Следовательно, можно утверждать, что регулярный мониторинг качества предоставления государственных и муниципальных услуг может служить эффективным инструментом социального контроля деятельности органов власти и способствовать повышению доступности и качества оказываемых услуг.

В мае 2013 г. начат очередной, третий этап мониторинга. В перечень услуг, подлежащих мониторингу, вошли 15 государственных и 10 муниципальных услуг, в том числе две услуги, оказываемые преимущественно в электронной форме. Методика проведения исследования была скорректирована, предусмотрены новые способы получения необходимой информации от потребителей определенных услуг (электронных и маловостребованных, индивидуальных).

В заключение отметим, что повышение качества государственных и муниципальных услуг в современной России возможно лишь при условии контроля населения, в том числе и посредством социологических исследований.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Бергер П.Л. Приглашение в социологию: гуманистическая перспектива. — М.: Аспект-пресс, 1996.
- [2] Государственные и муниципальные услуги в Тюменской области. URL: <http://uslugi.admtuumen.ru>
- [3] Парсонс Т. О социальных системах. — М.: Академический проект, 2002.
- [4] Социология: В 3 т. Т. 3. Социальные институты и процессы. — М.: ИНФРА-М, 2000.
- [5] Тезаурус социологии: тематический словарь-справочник / Под ред. Ж.Т. Тощенко. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009.

SOCIAL CONTROL AS A MECHANISM FOR IMPROVING THE QUALITY OF PUBLIC AND MUNICIPAL SERVICES

M.M. Akulich, M.V. Batyreva

Department of General and Economic Sociology
Tyumen State University
Semakova str., 10, Tyumen, Russia, 625003

The article presents the main results of the monitoring of the public and municipal services quality that has been conducted with the participation of the authors since 2011. The authors consider such a research as one of the most effective ways of social control over the authorities. Such studies and the use of their results in management improve the quality of public and municipal services.

Key words: public and municipal services; monitoring; quality; social control.

REFERENCES

- [1] *Berger P.L.* Priglasenie v sociologiju: gumanisticheskaja perspektiva. — M.: Aspekt-press, 1996.
- [2] Gosudarstvennye i municipal'nye uslugi v Tjumenskoj oblasti. URL: <http://uslugi.admtyumen.ru>
- [3] *Parsons T.* O social'nyh sistemah. — M.: Akademicheskij proekt, 2002.
- [4] Sociologuija: V 3 t. T. 3. Social'nye instituty i processy. — M.: INFRA-M, 2000.
- [5] Tezaurus sociologii: tematicheskij slovar'-spravochnik / Pod red. Zh.T. Toshhenko. — M.: JuNITI-DANA, 2009.