

УДК 31

**Общественное мнение как показатель эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг**

*Ванькаева Ольга Борисовна*<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Институт комплексных исследований аридных территорий (д. 111, ул. Хомутникова, 358005 Элиста, Российская Федерация) младший научный сотрудник  
ORCID: 0000-0001-7469-4912. E-mail: olyavankaeva@mail.ru

**Аннотация.** В статье рассмотрены понятие и роль общественного мнения как обратной связи между населением и органами власти, а также как один из способов оценки эффективности государственного управления. На примере социологического исследования «Оценка удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг в Республике Калмыкия», проводящегося в режиме мониторинга с целью выявления удовлетворенности населения качеством предоставления государственных и муниципальных услуг, приведены некоторые результаты за 2018 г., позволяющие установить эффективную обратную связь между населением и представителями органов власти.

**Ключевые слова:** общественное мнение, государственное управление, эффективность, государственная услуга, мониторинг

**Для цитирования:** Ванькаева О. Б. Общественное мнение как показатель эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг. Бюллетень Калмыцкого научного центра РАН. 2019; (2): 23-35. DOI: 10.22162/2587-6503-2019-2-10-23-35.

UDC 31

**Public Opinion as an Indicator of the Effectiveness of Providing State and Municipal Services**

*Olga B. Vankaeva*<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Institute for Comprehensive Research of Arid Territories (111, Khomutnikov St., 358005 Elista, Russian Federation) Junior Research Associate  
ORCID: 0000-0001-7469-4912. E-mail: olyavankaeva@mail.ru

**Abstract.** The article considers the concept and role of public opinion as the feedback between the population and government agencies, as well as one of the ways to assess the effectiveness of public administration. Based on the sociological study “Assessment of the satisfaction of citizens with the quality of providing state and municipal services in the Republic of Kalmykia”, carried out in a monitoring mode in order to identify public satisfaction with the quality of the provision of state and municipal services, some results for 2018 are presented that allow to establish an effective feedback between the population and the officials from the government agencies.

**Keywords:** public opinion, public administration, efficiency, public service, monitoring

**For citation:** Vankaeva O. B. Public Opinion as an Indicator of the Effectiveness of Providing State and Municipal Services. *Bulletin of the Kalmyk Scientific Center of the RAS*. 2019; (2): 23–35. DOI: 10.22162/2587-6503-2019-2-10-23-35.

Одной из основных целей государственной политики Российской Федерации на протяжении последних лет является повышение уровня и качества жизни граждан. Без повышения качества жизни населения невозможно достижение конкурентоспособности страны в целом. Одним из основных направлений повышения качества жизни населения является повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг.

Качество оказания государственных и муниципальных услуг — это оценка конкретного результата, полученного физическим или юридическим лицом вследствие взаимодействия с определенным органом власти и оценка реализации соответствующим органом власти своих функций.

В настоящее время в Российской Федерации особую актуальность и социальную значимость приобретают вопросы, связанные с повышением эффективности деятельности органов государственной власти, с качеством оказываемых населению государством услуг в контексте развития гражданского общества. Реформирование российской государственности актуализирует проблему становления адекватной системы государственного управления,

определению параметров, способствующих повышению эффективности деятельности органов государственной власти. Основным направлением процесса реформирования государственного управления в России является формирование и развитие системы государственных услуг.

Важнейшую роль в формировании систем обратной связи между властью и обществом играет социологическая наука [Дементьева 2014]. Социологические исследования, проводимые в режиме мониторинга, позволяют установить эффективную обратную связь между населением и представителями органов власти. Изучение общественного мнения способствует более точному соответствию управленческих решений реальным потребностям населения.

В научной литературе существует около 30 разнообразных определений понятия «общественное мнение», что отражает сложность и многоаспектность этого явления. Каждая из дефиниций обычно акцентирует внимание на той или иной стороне проявления общественного мнения и связана с определенным подходом к ее анализу [Павлов 2011].

Общественное мнение — это состояние массового сознания, в котором выражается отношение (скрытое или явное) различных совокупностей людей, именуемых общественностью, к явлениям, событиям и фактам социальной действительности, затрагивающим их потребности и интересы. В обыденном употреблении понятие «общественное мнение» чаще всего подразумевает точку зрения общества по тому или иному общественно значимому вопросу [Грушин и др. 2019].

Основные признаки общественного мнения состоят в том, что:

- общественное мнение включает не все точки зрения, имеющиеся у людей, а лишь связанные с изучаемой ситуацией; в отношении этой ситуации совокупность индивидов выступает как общность;
- общественное мнение по конкретным вопросам в одной ситуации может коренным образом отличаться от общественного мнения в другой ситуации;

- общественным мнение становится лишь в случае его публичного выражения, в противном случае оно остается индивидуальной точкой зрения отдельных людей;

- общественное мнение должно обладать определенностью и сохраняться на протяжении определенного периода времени.

Основными функциями общественного мнения являются социальный контроль, экспрессивная, консультативная и директивная функции.

Как социальный контролер, общественное мнение способно следить, чутко реагировать на принятие и выполнение правительственных решений, способствуя или тормозя их реализацию.

Следующей важной функцией общественного мнения является экспрессивная функция — выражение определенной позиции общества по отношению к фактам и явлениям жизни общества. Данная функция позволяет общественному мнению, а, следовательно, и гражданскому обществу осуществлять контроль над органами государственной власти, оценивать их деятельность.

В практике цивилизованных стран широко реализуется консультативная функция общественного мнения, когда результаты опросов населения используются для выбора одобряемых обществом способов разрешения тех или иных проблем. Выявляя слабые и сильные стороны различных позиций, общественное мнение способствует принятию более взвешенных решений органов власти.

Директивная функция — обязательность для претворения в жизнь результатов опроса. Реализация данной функции зависит от очень многих обстоятельств. Поэтому она далеко не однозначна. Примером может служить волеизъявление народа во время проведения референдумов.

Важно заметить, что общественное мнение является своеобразным регулятором процессов, которые происходят в обществе. Его актуальность состоит ещё и в том, что в России, как, в принципе, и во многих других странах, общественное мнение выступает в качестве «создателя» каких-либо общественных норм, которые позже могут способствовать принятию верных управленческих

решений. Это подтверждается и тем, что в последнее время система государственного управления опирается на результаты опросов общественного мнения.

Анализ общественного мнения представляет собой один из способов оценки эффективности государственного управления, который позволяет соотносить результаты управления с потребностями, интересами и ожиданиями населения. При этом субъективный характер оценок населения, анализ общественного мнения дают возможность получить объективные сведения об эффективности государственного управления, что достигается за счет массовости и мониторингового режима проведения исследования [Каминский 2005].

В рамках продолжающейся административной реформы Российской Федерации актуализируется проблема становления адекватной системы государственного управления, определение параметров, способствующих повышению эффективности деятельности органов государственной власти. Непременным условием этого процесса является создание системы оценки качества предоставления государственных/муниципальных услуг и их постоянного мониторинга. В этой связи возникает необходимость формирования показателей результата деятельности органов исполнительной власти, к числу которых относятся и показатели качества.

В настоящее время в нашей стране разработана и апробирована унифицированная Методика<sup>1</sup> проведения мониторинга оценки

---

<sup>1</sup> Методика проведения социологического исследования и оценки удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг, 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, времени ожидания в очереди при обращении заявителя в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения государственных (муниципальных) услуг» (далее — Методика).

Настоящая Методика разработана Министерством экономического развития Российской Федерации и одобрена на заседании Правительственной Комиссии Российской Федерации по проведению административной реформы от 16 сентября 2013 г. № 137.

качества предоставления государственных и муниципальных услуг. В методике четко прописаны целевые значения показателей, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». По данной Методике ежегодно проводятся мониторинги во всех регионах Российской Федерации.

Проведение мониторинга оценки потребителями качества предоставляемых услуг является неотъемлемой частью изучения современного состояния в области предоставления государственных/муниципальных услуг и разработки путей дальнейшего совершенствования этих услуг с учетом потребностей и ожиданий самих получателей услуг.

С целью выявления уровня удовлетворенности населения качеством предоставления государственных и муниципальных услуг на протяжении последних нескольких лет осуществляется социологический мониторинг практически во всех регионах России, в том числе и в нашей республике.

Для проведения качественного исследования полученная Методика была несколько адаптирована к нашему региону: в анкету были внесены изменения, направленные на конкретизацию формулировок вопросов базовой анкеты; несколько сокращено количество вопросов; изменен перечень услуг согласно реестру услуг, предоставляемых региональными органами власти. Перечень услуг ежегодно обновляется в связи с изменением статуса той или иной услуги.

В Республике Калмыкия с целью выявления удовлетворенности населения качеством предоставления государственных и муниципальных услуг на протяжении последних нескольких лет осуществляется социологический мониторинг. Респондентами исследования являются физические и юридические лица республики, которые обращались в органы государственной власти или местного самоуправления, в организации и учреждения за получением государственных и муниципальных услуг в течение двух послед-

них календарных лет и на момент опроса получили конечный результат обращения (услуга предоставлена или получен отказ в ее предоставлении).

**Цель исследования:** выявление степени достижения установленных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» (далее — Указ № 601) целевых значений следующих показателей совершенствования системы государственного управления в Российской Федерации, относящихся к качеству предоставления государственных и муниципальных услуг (далее — показатели):

- уровень удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг к 2018 г. — не менее 90 %;

- доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг, к 2015 г. — не менее 90 %;

- доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, к 2018 г. — не менее 70 %;

- снижение среднего числа обращений представителей бизнес-сообщества в орган государственной власти (орган местного самоуправления) для получения одной государственной (муниципальной) услуги, связанной со сферой предпринимательской деятельности, к 2014 г. — до 2;

- сокращение времени ожидания в очереди при обращении заявителя в орган государственной власти (орган местного самоуправления) для получения государственных (муниципальных) услуг к 2014 г. — до 15 минут.

Для выявления степени достижения целевых значений впервые в Калмыкии в 2014 г. был проведен социологический опрос. На тот момент была исследована 31 государственная услуга. Опрошено 400 респондентов.

В 2015 г. перечень государственных услуг был увеличен до 39. Но, наряду с государственными услугами, были добавлены 16 муниципальных услуг. Увеличена география опроса: опрос проводился в г. Элисте и во всех 13 районах республики. Выборочная совокупность составила 700 получателей государственных и муниципальных услуг.

С 2016 г. по настоящее время перечень исследуемых услуг ежегодно корректируется. География опроса: г. Элиста и 6 районов республики (перечень районов чередуется). Выборочная совокупность — по 500 получателей государственных и муниципальных услуг ежегодно.

Ниже приведены основные результаты социологического исследования, проведенного в 2018 г.

По данным исследования, подавляющее большинство получателей услуг (88,6 %) обращались в органы власти 1–2 раза, что является хорошим результатом. Тем не менее каждый девятый получатель услуг признался в процессе опроса, что ему понадобилось обращаться за услугой неоднократно (11,4 % — от 3 до 10 раз).

Подавляющее большинство опрошенных (78,8 %) сдали запрос (документы) на получение услуги в полном объеме с первого раза. Однако нельзя не обратить внимание на тот факт, что более чем каждому пятому (21,2 %) не удалось с первого раза сдать документы на получение услуги в полном объеме. Большинство из них (71,6 %) не смогли сдать документы на получение услуги с первого раза, так как ими не был предоставлен полный пакет документов. Каждый четвертый (25,5 %) не смог подать документы с первого раза в связи с неправильным их заполнением. Каждый восьмой (11,8 %) получатель услуг не смог сдать документы на получение услуги в связи с большой очередью. Небольшая доля (4,9 %) респондентов указали на требования дополнительных документов, официально не установленных. 3,9 % опрошенных указали на другие причины [Рабочие материалы 2018].

Одной из ключевых задач при повышении качества предоставления государственных и муниципальных услуг является сокра-



щение временных издержек заявителей, т. е. минимизация времени, затрачиваемого на подачу запроса и получение результата каждой государственной или муниципальной услуги гражданами республики.

Согласно результатам проведенного исследования, среднее время ожидания в очереди при обращении заявителя в орган государственной власти (местного самоуправления) на подачу документов для получения государственной/муниципальной услуги составило **18 минут** (в 2017 г. — 20 минут).

Среднее время ожидания в очереди для получения результата услуги составило **11 минут** (в 2017 г. — 13 минут).

Детальный анализ ответов респондентов, ожидание в очереди которых составило не более 15 минут на подачу документов или получение результата услуги (целевой показатель на 2014 год), показал следующее:

- на подачу документов — 58,0 %;
- на получение результата — 76,2 %.

Надо отметить, что это весьма высокие показатели.

Вместе с тем остается определенная доля респондентов, время ожидания в очереди которых составило **от 20 минут до 4 часов**.

Доля представителей бизнес-сообщества, получавших государственную услугу для целей предпринимательства, в выборочной совокупности составила 10,8 % респондентов, это вполне репрезентативно для бизнес-сообщества республики. Показатель числа обращений для получения одной государственной (муниципальной) услуги составил **2,17 раза**, что практически соответствует показателю целевого достижения.

Согласно полученным данным, абсолютное большинство граждан, получивших услуги (96,6 %), отметили, что не сталкивались с проблемой неформальных платежей. Доля тех, кто столкнулся с проблемой неформальных материальных затрат в процессе получения услуги, составила 3,4 %. В основном это были презенты (подарки), «конверты» составили небольшую долю.

Согласно полученным данным, 56,8 % респондентов не сталкивались с какими-либо трудностями при получении услуги. Однако каждый восьмой (13,0 %) опрошенный отметил большие сроки получения услуги. С требованием избыточных документов, сведений столкнулись 9,2 % получателей услуг. На большие очереди указали 9,0 % заявителей. Определенная доля (6,0 %) получателей услуг столкнулась с плохой территориальной доступностью органа власти. 4,6 % отметили, что режим работы учреждения, где они получали услугу, не удобный.

Для повышения качества и доступности государственных и муниципальных услуг, а также для снижения административных барьеров в соответствии с Концепцией административной реформы в Российской Федерации 2006–2010 гг. одним из ключевых направлений является создание многофункциональных центров (МФЦ) [Концепция 2005].

В настоящее время в республике функционируют 2 отделения в г. Элисте и 13 районных отделений АУ РК МФЦ «Мои документы». Также в каждом районе функционируют территориально обособленные структурные подразделения МФЦ.

Уровень информированности получателей услуг о наличии многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг составляет 91,2 %. Дальнейший анализ показал: из числа тех, кто знает о возможностях получения услуг в МФЦ, 42,5 % обратились в многофункциональный центр для получения услуги. Более половины (57,5 %) не обращались в МФЦ.

С 2009 г. Правительством Российской Федерации создан справочно-информационный Интернет-портал (сайт) для оказания государственных и муниципальных услуг — [www.gosuslugi.ru](http://www.gosuslugi.ru), который обеспечивает доступ физических и юридических лиц к сведениям о государственных и муниципальных услугах в Российской Федерации, государственных функциях по контролю и надзору, об услугах государственных и муниципальных учреждений, об услугах государственных организаций, участвующих в представлении

государственных и муниципальных услуг, а также предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг. Из числа опрошенных получателей услуг о Едином портале знают 70,8 %. Однако только 18,9 % из этого числа использовали возможности Единого портала для получения той или иной услуги.

По результатам исследования можно утверждать, что положительные оценки отдельных показателей процесса оказания государственных/муниципальных услуг достаточно высоки. Например, удовлетворены:

- вежливостью персонала органов власти или учреждения, предоставляющего государственные услуги, — 86,6 % респондентов;
- профессионализмом персонала — 86,0 % респондентов;
- внимательностью персонала — 84,6 % респондентов;
- количеством обращений, которое потребовалось сделать для сбора, подачи запроса и получения результата услуги, — 85,6 % респондентов;
- количеством документов, необходимых для получения государственной услуги, — 86,0 % респондентов;
- условиями ведения приема посетителей в органе власти или местного самоуправления — 85,6 % респондентов;
- временем ожидания в очереди на подачу запроса — 81,8 % респондентов.

Качество предоставленных государственных/муниципальных услуг в целом положительно оценили подавляющее большинство (85,6 % опрошенных). Этот результат близок к показателю целевого достижения (к 2018 г. — 90,0 %).

Полученные в ходе анализа общественного мнения данные позволяют говорить о том, что для достижения целевых показателей качества предоставления необходимых населению услуг потребуются и в дальнейшем постоянная, непрерывная работа по совершенствованию инфраструктуры и административного процесса предоставления государственных и муниципальных услуг, создания надлежащих условий в комплексе, применение новых современных технологий.

По мнению получателей услуг, наблюдается тенденция улучшения показателей, в частности оценка гражданами полученных ими услуг, уровень информированности граждан о функционировании МФЦ и Единого портала «Госуслуги», количество посетителей этих новых организаций, общая удовлетворенность обращением в государственные и муниципальные органы и выполняемыми ими функциями.

По результатам исследования общественного мнения по данной проблеме ежегодно разрабатываются рекомендации по повышению качества предоставления государственных и муниципальных услуг населению для органов исполнительной власти Республики Калмыкия и органов местного самоуправления Республики Калмыкия; готовится Доклад для заседания Правительственной Комиссии по проведению административной реформы в Республике Калмыкия.

### Литература

- Павлов 2011 — *Павлов С. Н.* Управление информацией и общественными связями для создания эффективного имиджа вуза [электронный ресурс] // М.: Академия естествознания, 2011. URL: <https://monographies.ru/ru/book/view?id=130> (дата обращения: 12.08.2019).
- Дементьева 2014 — *Дементьева И. Н.* Использование индексного метода в социологических исследованиях ИСЭРТ РАН [электронный ресурс] // Вопросы территориального развития. 2014. № 9(19). URL: [vtr.isert-ran.ru/article/1444/full](http://vtr.isert-ran.ru/article/1444/full) (дата обращения: 12.08.2019).
- Грушин и др. 2019 — *Грушин Б. А., М. К. Горшков, Ф. И. Голдберг.* Общественное мнение [электронный ресурс] // Гуманитарные технологии. Аналитический портал / М.: Центр гуманитарных технологий, 23.04.2019. URL: <https://gtmarket.ru/concepts/7106> (дата обращения: 12.08.2019).
- Каминский 2005 — *Каминский В. С.* Общественное мнение как индикатор эффективности государственного управления // Проблемы развития территории. 2015. Вып. 5 (79). С. 97–110.
- Рабочие материалы 2018 — Рабочие материалы по научным темам за 2018 год [Оценка удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг в Республике Калмыкия] // Архив отдела социологических исследований ИКИАТ.

Концепция 2005 — Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах [электронный ресурс] // Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р «Об одобрении Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах и плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах» / Информационно-правовой портал ГАРАНТ.РУ. URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/126887/> (дата обращения: 12.08.2019).