

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ В СОВРЕМЕННОМ РОССИЙСКОМ ОБЩЕСТВЕ

Аннотация. Статья посвящена социально-институциональным проблемам трансформации взаимоотношений государства и гражданина. В этой связи рассматриваются процессы становления института публичных услуг в современном российском обществе. По мнению автора, успешность или неуспешность данных процессов зависит не только от качества организационно-нормативной системы оказания публичных услуг, но и от степени укорененности традиционно-патерналистских социокультурных установок населения.

Ключевые слова: публичная власть, публичная услуга, институционализация публичных услуг, сервисное государство.

Abstract. This article is devoted to social-institutional problems of transformation of relations between the state and a citizen. The authors consider processes of formation of public services institution in modern Russian society. According to researchers' opinion, success or failure of these processes depends not only on the quality of organization-regulation system of public services rendering, but also on the degree of inculcation of traditionally paternalistic sociocultural attitudes of people.

Key words: public power, public service, institutionalization of public services, service state.

Последние десятилетия XX в. и начало XXI в. – время фундаментальных перемен в самих основах отношений гражданина и государственных институтов. Однако как масштабы, так и последствия этого процесса пока осознаются далеко не в полной мере. В то же время вызовы современности обуславливают необходимость адекватного развития общей концепции власти в современном российском обществе, поиска нового статуса государства и, прежде всего, осмысления нового характера его взаимоотношений с гражданским обществом. Эта потребность связана прежде всего с транзитивным состоянием отечественной государственности, что делает необходимым переосмысление принципов и приоритетов развития государственного управления. Наиболее остро стоит проблема прогнозирования и регулирования социальных процессов, эффективной реализации общественных интересов и потребностей. При этом социокультурное измерение заявленной проблемы не менее важно для ее понимания и адекватного решения, чем политическое, правовое или организационно-управленческое. Характерно, что в современной общественной литературе публикации социологов по данной проблематике занимают все более заметное место [1–4].

В современном социально-гуманитарном знании имеют место разные парадигмальные модели совершенствования институтов государства, его назначения и деятельности. Одной из наиболее популярных и весьма активно развивающихся теорий в настоящее время стала концепция модернизации государственно-правовой организации, основанная на идее сервисного публичного управления, осуществляемого как государственными органами и

структурами, так и местным самоуправлением. Данное направление оптимизации социального взаимодействия общества и государства в немалой степени основывается на эффективном предоставлении публичных услуг населению [5, с. 7].

Научные дискуссии относительно понятия публичной услуги, как правило, связаны с тем или иным вариантом сервисной концепции самого государства, получившей широкое распространение в США и ряде стран Западной Европы в 80–90-х гг. прошлого века. Согласно этой концепции, смысл и назначение государства заключается в служении индивиду, и при ее буквальном толковании практически любая деятельность государства по взаимодействию с индивидом оказывается государственной услугой. Теоретики сервисного государства утверждают, что государственное управление по предоставлению публичных услуг – это комплексное политическое, экономическое, правовое и социальное явление, органично вписывающееся в представления о либеральном правовом государстве [6, с. 45].

В то же время как в отечественной, так и зарубежной литературе не сформировался единый подход к определению понятий «сервисное государство», «публичные услуги». Обобщая различные концептуальные наработки, можно отметить, что «сервисное государство» – это особая политическая форма организации публичной власти, располагающая специальным аппаратом управления, направленным на оказание публичных услуг индивидам, а также система социально-правовых гарантий достойного жизнеобеспечения человека, его прав и свобод [6, с. 46].

Что касается непосредственно термина «публичные услуги», то удачная, по нашему мнению, попытка определиться с содержанием данного понятия была предпринята А. Е. Шаститко. Под публичной услугой он понимает частные (индивидуализированные) блага, предоставляемые органами государственной власти и управления гражданам и организациям (физическим и юридическим лицам) [7]. Заметим, что в данном определении публичная услуга связывается лишь с государственными органами, в то время как в реальности такие услуги могут оказываться и органами местного самоуправления, и теми субъектами, которым эта функция была делегирована конкретным институтом публичной власти. В соответствии с таким вариантом определения ключевыми признаками для идентификации услуг как публичных являются:

- связанность с выполнением властных функций;
- непосредственное взаимодействие с гражданами.

Последняя характеристика несколько сужает объем понятия «публичная услуга», которое используется в ряде зарубежных социально-политических концепций. В принципе, можно сказать, что публичная власть предназначена для того, чтобы «оказывать услуги» обществу, но в таком утверждении слишком много идеологического преувеличения: на самом деле любое государство, в том числе и либеральное, обладает свойством определенной отчужденности от общества, что, собственно говоря, и делает его важным орудием упорядочения конфликта частных интересов. Соответственно, в нашем понимании под публичной услугой можно понимать лишь те блага, которые предоставляются не обществу в целом, а его *отдельным* гражданам и ассоциациям. При этом важно, чтобы данный вид услуг не пре-

вращал публичную власть в игрока, который играет на стороне отдельного гражданина или ассоциации *против* других граждан или ассоциаций (на непубличные услуги, как известно, последнее правило не распространяется).

Публичная услуга, понятая таким образом, становится важным социальным институтом, функционирование которого выходит далеко за рамки политики, во многом определяя содержание повседневной жизни на микро-социальном уровне, и, следовательно, феноменом, нуждающимся именно в социологическом осмыслении.

Вопрос об объеме понятия «публичная услуга» пока еще остается дискуссионным, однако при любой трактовке данного понятия очевидно, что важнейшим элементом системы публичных услуг являются именно государственные и муниципальные услуги.

Деятельность по оказанию и повышению эффективности, доступности публичных услуг требует достаточно сложного правового регулирования, основанного на использовании нормативных и других средств упорядочения общественного взаимодействия. Этот момент, рассматриваемый в большинстве публикаций по правовой и управленческой проблематике, порой мешает осознать простой факт: если система публичных услуг существует как особый социальный (а не просто юридический) институт, то успех ее функционирования определяется не только организационно-правовыми, но и социокультурными факторами. С этой точки зрения социологу недостаточно рассматривать лишь качество законодательства и менеджмента в данной сфере. Пристальное внимание должно быть уделено тем социальным установкам, которые (и на формальном, и на неформальном уровнях) регулируют процесс взаимодействия социальных субъектов при оказании публичных услуг.

При этом речь не должна вестись лишь о мониторинге степени удовлетворенности получателей услуг или об особенностях реально действующих этических норм, характерных для чиновничьей среды. В процессе социального взаимодействия, как известно, участвуют две стороны; соответственно, от культурных ориентаций граждан тоже в немалой степени зависит становление и воспроизводство нового, равноправного («сервисного») стиля взаимодействия представителей общества и публичной власти – а именно такой стиль зафиксирован в самом понятии публичных услуг. В этом плане следует особое внимание обратить на уровень социального патернализма, носителями которого являются современные россияне, и на то, насколько этот патернализм мешает подлинной институционализации системы публичных услуг в нашем обществе.

Для анализа социально-институциональных аспектов процесса оказания публичных услуг нами в период с 1 октября по 20 декабря 2010 г. было проведено анкетирование среди взрослого населения Пензенской области, являющегося получателем публичных услуг. Объем выборки составил 896 человек, из них жителей г. Пензы – 310 человек. Среди опрошенных 33,8 % мужчин и 66,2 % женщин. Основная масса респондентов имеют высшее образование (52,7 %), лица, имеющие среднее специальное образование, составили 34,1 %, общее среднее – 10,9 %, начальное – 2,3 %.

Обработка результатов массового опроса осуществлялась при помощи программного комплекса SPSS.

При проведении исследования нас интересовало не только отношение граждан к процессу оказания публичных услуг в регионе, но и уровень их гражданской активности, а также степень укорененности патерналистских установок в их сознании.

Данные опроса показали, что за последний год опрошенные наиболее часто обращались за получением консультационных услуг (52,3 % респондентов), медицинских услуг (56,3 %), регистрацией прав собственности (35,9 %), получением документов, удостоверяющих личность (29,5 %). В качестве основного источника информации о перечне, содержании и условиях предоставления публичных (государственных и муниципальных) услуг респонденты отметили непосредственно государственный орган, оказывающий услуги (65,3 %). Наряду с этим 51 % опрошенных получает информацию из публикаций в СМИ, 36 % – от знакомых, уже обращавшихся за получением интересующей публичной услуги.

При этом хорошее качество оказываемых услуг отмечают 36,3 % респондентов, удовлетворительное – 42,1 %. Не удовлетворены качеством оказания услуг всего 6,6 % респондентов (табл. 1).

Таблица 1

Степень удовлетворенности респондентов
качествами получаемых публичных услуг

Качество предоставления услуг	г. Пенза	Города Пензенской области	ПГТ или районный центр	Село	Всего
Отличное	8,2 %	5,5 %	6,8 %	9,7 %	7,9 %
Хорошее	30,6 %	30,9 %	39,6 %	42,9 %	36,3 %
Удовлетворительное	39,5 %	43,6 %	46,4 %	41,3 %	42,1 %
Неудовлетворительное	9,2 %	10,9 %	4,7 %	3,6 %	6,8 %
Затрудняюсь ответить	12,6 %	9,1 %	2,6 %	2,4 %	6,9 %
Итого	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

В целом достаточно позитивно респондентами были оценены изменения в процессе оказания публичных услуг, произошедшие за последний год: 45 % опрошенных положительно оценивают данные изменения. Лишь 6 % заявили об ухудшении положения в данной сфере (рис. 1).

Вместе с тем при ответе на вопрос о конкретных проблемах, осложняющих получение публичных услуг, были получены несколько другие результаты. Так, значительная часть респондентов жалуется на отсутствие системы «одного окна», т.е. на хождение по многим кабинетам или учреждениям (62,8 %), на большие очереди (64,8 %), дороговизну услуг (56,6 %), отсутствие грамотного консультанта (42,9 %), недостаточный профессиональный уровень персонала (43 %), низкую культуру персонала (49,4 %). Такое противоречие в ответах можно объяснить тем, что при общей оценке качества услуг респонденты просто не склонны предъявлять серьезные претензии чиновникам – иначе говоря, они в какой-то мере смирились с теми проблемами, которые, по их мнению, неизбежны при получении услуги.

Изменения в сфере получения публичных услуг за последние 2 года

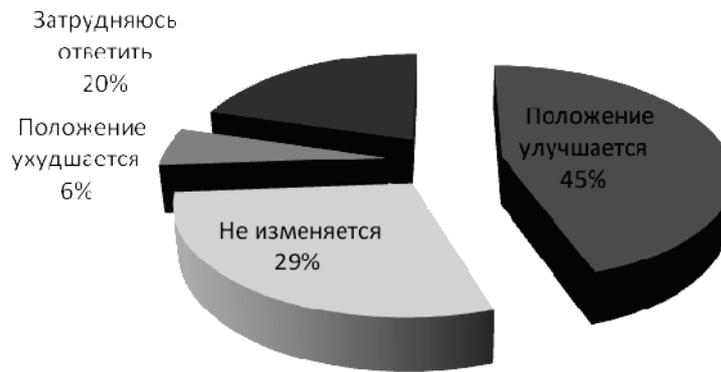


Рис. 1. Оценка респондентами изменений в сфере получения публичных услуг

С нашей точки зрения, это отражает наличие патерналистских установок, характерных для получателей публичных услуг. Наличие данных установок также подтверждено в ходе анкетирования: так, на вопрос «Чувствуете ли Вы свою причастность к событиям в стране и ответственность за то, что в ней происходит?» положительно ответили лишь 21 % респондентов, отрицательно же – 57,3 % (21,2 % респондентов затруднились с ответом).

Характерно также распределение ответов на вопрос об участии в общественной деятельности: основные формы активности в данной сфере у респондентов связаны с мероприятиями, участие в которых, как правило, не требует инициативы и самостоятельности. Так, в выборах органов власти участвуют 68,7 % респондентов, в коллективном благоустройстве домов и окружающей территории – 51,9 %. В то же время об участии в забастовках заявили лишь 5 % опрошенных, об участии в деятельности религиозных организаций – 5,4 %, об участии в деятельности политических партий – 3,8 %. 11,8 % респондентов участвовали в проведении митингов, демонстраций и пикетов (здесь высока вероятность того, что значительная часть опрошенных имела в виду так называемые «официозные» акции).

Еще более показательны взгляды респондентов на роль властных институтов в общественной жизни. Лишь 11,3 % опрошенных согласились с либеральной трактовкой этой роли («Государство должно в минимально возможной степени вмешиваться в общественную жизнь и не должно мешать гражданам решать свои проблемы самим»), в то время как 65,1 % выбрали вариант «Государство должно заботиться о своих гражданах и шире привлекать их к решению важных общественных проблем», а 13,7 % согласились с утверждением «Основные общественные проблемы должно решать государство, надежды на активность самого населения не обоснованы». Здесь патерналистские установки респондентов видны еще отчетливее. Очевидно, что эти установки не могут не влиять на характер взаимодействия между гражданами и чиновниками.

Вместе с тем, анализируя заявленную проблему на теоретическом уровне, можно отметить интересный момент: в систему «сервисное государ-

ство – гражданское общество», если можно так выразиться, «заложены» положительные обратные связи. Даже ситуативное повышение качества публичных услуг может повлиять на базовые культурные установки населения, постепенно приобщая его к новому, более равноправному, стилю взаимоотношения с государством и исподволь способствуя разрушению патерналистских стереотипов; в свою очередь, возросшая требовательность получателей услуг будет «работать» на улучшение качества и изменение стиля оказания услуг – и т.д. В этой связи отмечаемые респондентами положительные сдвиги, происходящие в последнее время, можно считать обнадеживающим симптомом.

Список литературы

1. **Красин, Ю. А.** Публичная сфера и государственная публичная политика в современной России / Ю. А. Красин, Ю. М. Розанова // Социологические исследования. – 2000. – № 10. – С. 84–91.
2. **Левашов, В. К.** Мера гражданственности в социализации / В. К. Левашов // Социологические исследования. – 2007. – № 1. – С. 55–62.
3. **Реутов, Е. В.** Общество и власть в регионе / Е. В. Реутов // Социологические исследования. – 2006. – № 9. – С. 72–82.
4. **Шушпанова, И. С.** Гражданское общество в социологическом измерении / И. С. Шушпанова // Социологические исследования. – 2008. – № 11. – С. 59–63.
5. **Оболонский, А. В.** Гражданин и государство: новая парадигма взаимоотношений и шаги по ее институционализации / А. В. Оболонский // Государственное и муниципальное управление. – 2011. – № 1. – С. 5–16.
6. **Коженко, Я.** Сервисное государство: проблемы теории и практики реализации / Я. Коженко, А. Мамычев // Власть. – 2010. – № 3. – С. 44–46.
7. **Шаститко, А. Е.** Организационные рамки предоставления публичных услуг / А. Е. Шаститко // Вопросы экономики. – 2004. – № 7. – С. 150–155.

Воробьев Владимир Павлович

доктор социологических наук,
профессор, кафедра государственного
управления и социологии региона,
Пензенский государственный
университет

E-mail: vvp@sura.ru

Vorobyov Vladimir Pavlovich

Doctor of sociological sciences,
professor, sub-department of public
administration and regional sociology,
Penza State University

Мурзина Ирина Александровна

аспирант, Пензенский
государственный университет

E-mail: gmu_08@mail.ru

Murzina Irina Alexandrovna

Postgraduate student,
Penza State University

УДК 316.33:321; 316.77

Воробьев, В. П.

Институциональные аспекты развития публичных услуг в современном российском обществе / В. П. Воробьев, И. А. Мурзина // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2011. – № 2 (18). – С. 114–119.