

# Особенности формирования института государственных услуг Республики Южная Осетия<sup>1</sup>

М.Г. Багиева<sup>\*1</sup>, В.В. Джабиев<sup>\*2</sup>, И.К. Джиева<sup>\*3</sup>,

З.Л. Дзакоев<sup>\*4</sup>, М.Р. Кулова<sup>\*5</sup>, А.Т. Цориева<sup>\*6</sup>

Республика Южная Осетия (РЮО) в ходе формирования своей государственности активно производит реструктуризацию своей институциональной системы, модернизируя устаревшие и создавая принципиально новые институты и системы, способные обеспечить необходимые темпы роста и устойчивость социально-экономического развития.

Общество и органы власти республики стремятся разработать свою государственную модель развития, опираясь на теоретические и эмпирические разработки политологов, экономистов, социологов и других специалистов [1, 2].

С 2011 года в Республике Южная Осетия совместно с Российским государственным научным фондом стал осуществляться проект на тему «Разработка модели модернизации государственного управления Республики Южная Осетия». Необходимость осуществления проекта обусловлена высокой значимостью роли государственного управления и его эффективностью в социально-экономическом развитии республики. Используя методологию оценки регулирующего воздействия (ОРВ) для систем государственного управления, которая в настоящее время активно воплощается в некоторых странах мира и регионах России, РЮО может воспользоваться уже накопленными научными разработками и опытом в этой области.

Сама проблема разработки новой парадигмы государственного управления возникла в последние годы, когда стала очевидной ограниченность не только классической концепции рациональной бюрократии, но и концепции «нового государственного управления» – «New public management» (NPM) [3]. Концепция рациональной бюрократии оптимально соответствовала

периоду массового производства и индустриализации [4]. На этапе ускоренного развития общества потребления в развитых странах была осуществлена модернизация государственного управления в рамках новой концепции. В настоящее время возросшая энтропия внешней среды, мировой системный кризис, новые вызовы и задачи со всей определенностью выдвигают на первый план проблему примата общественных интересов перед частными, что и обусловило появление концепции «эффективного руководства» и задает траекторию ее развития. Речь идет о необходимости разработки на основе отмеченных концептуальных подходов модели модернизации государственного управления, обладающей большим динамизмом, адаптивностью, органично включающей современные методы и инструменты управления и информационно-коммуникационные технологии.

Проблему разработки новой модели государственного управления РЮО актуализируют два обстоятельства: во-первых, недостаточная разработанность комплексного теоретико-методического инструментария модели и прикладных механизмов ее внедрения; во-вторых, ее практическая востребованность в условиях растущей межрегиональной и межстрановой конкуренции рынков.

В ситуации продолжающегося мирового кризиса повышение качества государственного регулирования, в частности, посредством использования оценки регулирующего воздействия, усиление конкуренции субъектов рынка приобретает решающее значение для приобретения и сохранения конкурентных преимуществ.

Другими словами, под регулирующим воздействием понимается набор определенных

<sup>1</sup> Выполнено согласно гранту РГНФ и РЮО №11-22-13001а/О осе.

<sup>\*1</sup> Багиева М.Г. – завкафедрой ГМУ ВИУ, к. п. н.

<sup>\*2</sup> Джабиев В.В. – научный сотрудник ЮОНИИ.

<sup>\*3</sup> Джиева И.К. – доцент СКГМИ (ГТУ), к. э. н.

<sup>\*4</sup> Дзакоев З.Л. – научный сотрудник ВНЦ, к. э. н., заслуженный экономист РСО-А.

<sup>\*5</sup> Кулова М.Р. – старший научный сотрудник СОИГСИ, к. э. н.

<sup>\*6</sup> Цориева А.Т. – начальник Управления оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития РСО-А, к. с. н.

средств, методик, способов, процедур, которые позволяют определенному государственному органу выработать адекватную политику.

Новая модель управления обществом означает не только реформу общественного управления, которую пытались и пытаются проводить во многих странах. Модель NPM структурно более сложна и направлена прежде всего на обеспечение связей органов управления с политическим уровнем страны (например, парламентом), то есть со стратегическим уровнем управления. Однако, с другой стороны, модель NPM развивает связь органов управления с гражданским обществом. В своей основе модель NPM содержит в себе ряд концептуальных установок: построение логически стройного государства; четкое разграничение уровней принятия управленческих решений, открытое и понятное управление; понимание функции государства как поставщика услуг для населения и бизнеса; приоритет потребителя услуг; ориентация на конечный продукт.

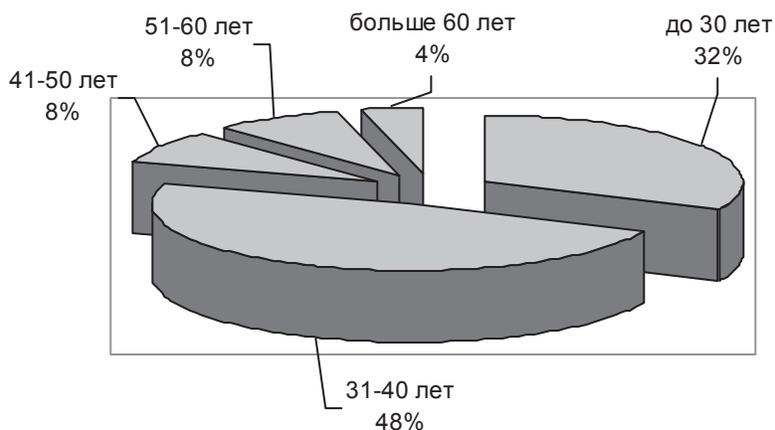
В рамках выполнения совместного проекта Российского государственного научного фонда и Республики Южная Осетия на тему «Разработка модели модернизации государственного управления Республики Южная Осетия» было проведено социологическое исследование степени удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных услуг в РЮО.

В качестве респондентов выступили различные категории населения Республики Южная Осетия. Распределение респондентов по полу следующее: мужчин – 30, женщин – 70 процентов.

Возрастная структура респондентов представлена на *диаграмме 1*.

Респонденты представлены всеми возрастными категориями населения РЮО. Высшее образование имеют 94 процентов респондентов и среднее – всего 6 процентов.

Респонденты имеют активную жизненную позицию и тесно взаимодействуют с различными государственными органами, предоставляющими услуги для решения разнообразных экономических и социальных задач. Доля респондентов, пользующихся госуслугами в РЮО, относительно высока и составляет 86 процентов. При этом 36 процентов респондентов показали, что воспользовались госуслугами



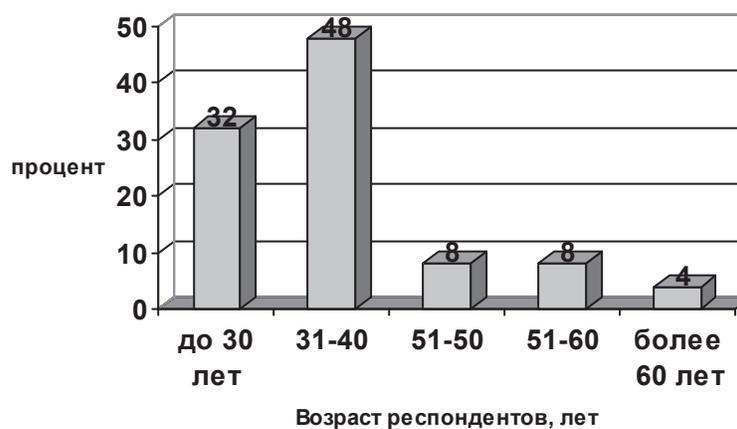
**Диаграмма 1. Возрастная структура респондентов**

в течение года всего один раз, а 46 процентов – несколько раз. Наиболее часто пользуются госуслугами женщины – почти в 3 раза чаще, чем мужчины. Как правило, женщины обращаются за госуслугами несколько раз, об этом сообщили 46 процентов респондентов.

Доля пользования госуслугами опрошенными жителями республики разных возрастов представлена на *диаграмме 2*.

Как видно из диаграммы, 80 процентов пользования госуслугами приходится на респондентов в возрасте до 40 лет. При этом наиболее активны респонденты в возрастном диапазоне 31–40 лет, на долю которых приходится 48 процентов обращений за получением госуслуг.

Для получения госуслуги очень важна информация о ее содержании, времени предоставления, качестве и т. п. Исследование показало, что обладали всей или почти всей полной информацией о том, как получить госуслугу, 30 процентов респондентов, неполной информацией – 44 процента и считают, что обладали неполной информацией, – 20 процентов. Остальные не смогли оценить качество полноты информации при получении госуслуг.



**Диаграмма 2. Корреляция возраста респондентов и частоты пользования госуслугами**

Всего 10 процентов женщин и 5 процентов мужчин считали, что они обладали в целом всей полнотой информации при получении госуслуг. Наибольшая доля респондентов среди возрастных групп, выражающих претензии к качеству информации (50 процентов), находится в возрасте до 40 лет.

Согласны с тем, что правила и порядок получения госуслуги им понятны и справедливы, 28 процентов респондентов. Имеют определенные претензии к правилам и порядку получения госуслуг – 40 процентов, совершенно не удовлетворены – 26, не определили свою позицию – 6 процентов респондентов.

Свое положительное отношение к понятности и справедливости правил и порядку получения госуслуг отразили в целом 10 процентов женщин и всего 4 процента мужчин. Разную степень неудовлетворенности правилами и порядком получения госуслуг показали 44 процента женщин и 22 процента мужчин. Наибольшая доля респондентов среди возрастных групп, выражающих претензии к правилам и порядку получения госуслуги (52 процента), находится в возрасте до 40 лет.

Респонденты указали ряд наиболее характерных проблем, с которыми сталкивается потребитель госуслуг. Наибольшие нарекания вызывает сложность процедур сбора документов, что отметили 60 процентов респондентов, в числе которых 42 процента – женщины. Наличие очередей не устраивает 18 процентов респондентов (в том числе 12 процентов женщин и 4 процента мужчин).

В числе других проблем в области предоставления госуслуг низкую квалификацию работников, занятых в этой сфере, отметили 12 процентов опрошенных; недостаток комфортных помещений – 6 процентов; неудобный график работы – 4 процента.

Почти 80 процентов респондентов, выразивших претензии разного рода к правилам и порядку получения госуслуги, находится в возрасте до 40 лет.

Влияние компетенции персонала на качество услуг общеизвестно. Между тем всего 26 процентов респондентов оценили сотрудников, предоставляющих услуги, как высококомпетентных. В то же время 68 считают их недостаточно компетентными и профессионально подготовленными.

Уровень вежливости и внимательности сотрудников, предоставивших госуслуги, оценен следующим образом (в процентах):

- 1) очень высокий – 18;
- 2) скорее низкий – 52;
- 3) низкий – 24;
- 4) затруднились ответить – 6.

Таблица

### Обременительность получения госуслуг (в %)

Однозначно обременительны	12,0
Скорее обременительны	24,0
Скорее необременительны	34,0
Однозначно необременительны	26,0
Затруднились ответить	4,0

Наибольшую степень неудовлетворенности вежливостью и внимательностью сотрудников, предоставляющих госуслуги, выразили женщины и респонденты относительно молодых возрастных категорий.

Государственные услуги, как известно, требуют определенных финансовых затрат, которые производятся из соответствующих статей бюджета и, кроме того, частично возлагаются на население. Поэтому представляет интерес отношение респондентов к величине затрат, которые они несут при получении госуслуг:

Считают, что материальные расходы при получении госуслуг в целом необременительны с материальной точки зрения, 26 процентов респондентов, однако для большей их части (64 %) эти услуги представляют вполне заметные материальные изъятия из семейного бюджета.

Значительная часть респондентов (60 %) ответила, что при предоставлении им госуслуг имеют место разного рода дополнительные и непредусмотренные законодательством РЮО расходы. Такое положение свидетельствует о недостаточной точности и прозрачности информации о всех возможных затратах населения при получении госуслуг, а также о наличии низкой финансовой дисциплины со стороны исполнителей в этой области.

Респонденты отмечают, что общее количество госуслуг в республике достаточно. Поэтому 82 процента их не считают целесообразным вводить какие-либо новые виды госуслуг. В то же время 18 процентов респондентов отмечают необходимость введения консультационных госуслуг.

Все процедуры оказания госуслуг имеют правовую основу. Соблюдение законов РЮО при предоставлении госуслуг обеспечивается, по мнению 50 процентов респондентов. В то же время наличие определенных проблем в области соблюдения законодательства при предоставлении госуслуг населению отметили 30 процентов.

Отдельно остановимся на оценке экономической эффективности процедур оказания госуслуг, методика которой еще недостаточно разработана.

Экономическая эффективность определяется сопоставлением затрат на разработку

и реализацию процедур оказания госуслуг и результатов, получаемых от их внедрения и использования. Положительный экономический эффект от осуществления процедур оказания госуслуг – экономия; отрицательный – убыток.

Оценка эффективности госуслуг должна базироваться на: критериях эффективности управления услугами; показателях эффективности затрат на госуслуги; обобщающих показателях эффективности госуслуг; частных показателях эффективности госуслуг.

Приведем основные экономические показатели для оценки эффективности процедур оказания госуслуг:

1. Дополнительная выгода – благо, выручка, прибыль ( $\Delta П$ ), полученная в результате процедур оказания госуслуг:

$$\Delta П = В - З,$$

где  $В$  – выгода за счет процедур оказания госуслуг;  $З$  – затраты, связанные с их осуществлением.

Дополнительная выгода может возникать за счет:

а) рационального использования имеющихся в республике резервов ресурсов (в таком случае имеет место совершенствование действующего механизма управления);

б) лучшего использования самих ресурсов по структуре и величине (в таком случае имеют место принципиально новые госуслуги).

2. Годовой прирост выгоды ( $\Delta Пг$ ):

$$\Delta Пг = ((A_2 - A_1)/A_1) * P_1 + ((C_1 - C_2)/100) * A_2.$$

$A_1, A_2$  – объемы оказания госуслуг до и после их совершенствования;  $C_1, C_2$  – затраты на 1 руб. госуслуги до и после совершенствования;

$$C_1 = Z_1/A_1 * 100\%;$$

$$C_2 = Z_2/A_2 * 100\%,$$

где  $Z_1, Z_2$  – затраты на оказание госуслуг до и после внедрения регулирующих воздействий;  $P_1$  – выгода, полученная до реализации регулирующего воздействия.

Многогранность оценки эффективности госуслуг обуславливает ряд понятийных схем, требующихся для ее выражения. В каждой такой

схеме эффективность госуслуг имеет особое качественное содержание. В числе таких возможных схем: эффективность труда управленческих работников, а также работников, оказывающих услуги; эффективность труда аппарата управления госуслугами, его отдельных органов и подразделений; эффективность процесса управления госуслугами; эффективность системы управления госуслугами.

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы:

1. Социальное партнерство государственных органов с институтами гражданского общества и бизнесом представляется неотъемлемым элементом новой модели государственного управления. В условиях повышенных геополитических рисков, экономических и социальных трудностей формирования новой государственности в РЮО эта составляющая модели приобретает особую значимость.

2. Респонденты – жители Республики Южная Осетия имеют активную жизненную позицию и тесно взаимодействуют с различными государственными органами, предоставляющими услуги для решения разнообразных экономических и социальных задач. Доля респондентов, пользующихся госуслугами в РЮО, относительно высока и приближается к 90 процентам.

Наиболее часто пользуются госуслугами женщины – почти в 3 раза чаще, чем мужчины, а также жители в возрасте до 40 лет.

3. Если к количеству госуслуг у респондентов нет претензий, то к их качеству у них есть ряд конкретных замечаний. Наибольшие нарекания вызывает сложность процедур сбора документов, наличие очередей, низкая подготовка персонала. Менее всего удовлетворены качеством услуги женщины, а также жители относительно молодых возрастов.

4. Система оказания госуслуг должна быть экономически обоснована и рассчитана с точки зрения ее эффективности. При этом целесообразно использовать методологию оценки регулирующего воздействия для систем государственного управления.

## ЛИТЕРАТУРА

1. **Дзакоев З.Л.** К вопросу о стратегии инновационного развития Республики Южная Осетия / Инновационная стратегия Республики Южная Осетия: экономический, социо-культурный и медико-биологический аспекты: тр. междунар. науч. конф. (Цхинвал-Владикавказ, 14–17 октября 2010 г.) . – Владикавказ: ЮМИ ВНЦ РАН и РСО-А, 2010 г. 346 с.

2. **Кулова М.Р., Цориева А.Т.** Некоторые подходы к модели-

рованию социально-экономических процессов в Республике Южная Осетия // Бюллетень ВИУ. 2010. № 33.

3. **Шредер П.** Принципиальные положения общей реформы местного самоуправления в Федеративной Республике Германия. Сайт «Чinovник». <http://chinovnik.uapa.ru/modern/article.php?id=241>.

4. **Мизес Л.Ф.** Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность. – М.: Дело, 1993. 202 с.