

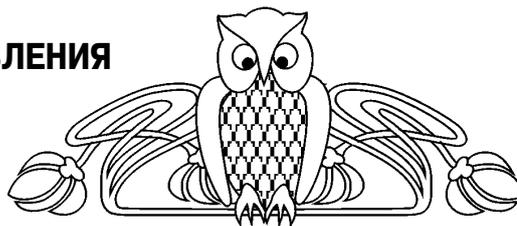


УДК 316.33:321; 316.77

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНСТИТУТА ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ КАК ФАКТОР СТАНОВЛЕНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

И.А. Мурзина

Пензенский государственный университет,  
E-mail: mirial11@mail.ru



В статье проанализировано влияние качества оказания публичных услуг на становление и успешное развитие гражданского общества и предложены механизмы повышения эффективности публичных услуг. Статья выполнена в рамках Государственного контракта с Федеральным агентством по образованию (№ П1954 от 29 октября 2009 г.) по ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009 – 2013 годы.

**Ключевые слова:** публичная услуга, гражданское общество, качество публичных услуг, публичная власть

### Improvement of Institution of Public Services as the Factor of a Civil Society's Formation

I.A. Murzina

The article analyses influence of quality of public services' rendering on formation and successful development of a civil society. Mechanisms of increase of public services's efficiency are offered.

**Key words:** public service, a civil society, quality of public services, the public power

Сильное гражданское общество – это обязательный признак стабильного демократического государства с конкурентоспособной экономикой. В настоящее время гражданское общество, постепенно институционализируясь, приобретает устойчивые признаки социально-политического института, соразмерного государству. В контексте институционализации гражданское общество понимается как совокупность общественных институтов, которые позволяют отдельным гражданам и их объединениям самостоятельно, без вмешательства государства достигать своих интересов<sup>1</sup>. Гражданское общество одновременно выступает и как партнер власти в реализации всех ее начинаний, и как ее конструктивный оппонент, отстаивающий свободы и интересы каждого гражданина и различных групп общества.

В современный период происходят изменения в соотношении общества и государства. По мере нарастания социализации государств происходят существенные изменения в объеме, содержании и методах их деятельности. Усложнение и динамизм общественной жизни, с одной стороны, своего рода укрупнение объектов правового воздействия и увеличение доли концентрации частных интересов в публичном праве, с другой, приводят к новому пониманию природы и функций пу-

бличной власти. Гражданское общество сильнее «привязывает» ее к себе, заставляя выполнять все больший объем общих дел<sup>2</sup>. Эти процессы значительно усиливают социальную роль такого института, как публичная услуга.

Говоря о содержании понятия «публичная услуга», можно использовать два подхода – эмпирический и теоретический.

Эмпирический подход основывается на реально выполняемых ведомствами и их учреждениями функциях. Здесь публичными услугами называют услуги, предоставляемые органами исполнительной власти и их учреждениями при непосредственном взаимодействии с гражданами. В рамках данного подхода можно, с некоторой долей условности, отождествить публичные услуги с государственными и муниципальными услугами.

Теоретический подход исходит из типологии благ, обладающих определенным набором свойств.

К примеру, Л.К. Терещенко выделяет следующие признаки публичных услуг:

- обеспечивают деятельность общезначимой направленности;
- имеют неограниченный круг субъектов, пользующихся ими;
- осуществляются либо органом государственной и муниципальной власти, либо другим субъектом;
- основываются как на публичной, так и на частной собственности<sup>3</sup>.

Первые два признака характерны для государственных и муниципальных услуг, два других признака в приведенной формулировке шире, чем признаки государственных услуг, что дает основание рассматривать государственные и публичные услуги как часть и целое. Последний, четвертый признак не является самостоятельным и произведен от третьего, поскольку, если публичные услуги осуществляются либо органом государственной и муниципальной власти, либо другим субъектом, то совершенно очевидно, что оказание публичных услуг может базироваться на любой форме собственности.

Первый из приведенных признаков публичных услуг – характеристика их как деятельности общезначимой направленности – показывает наличие публичного интереса в осуществлении такой деятельности и позволяет сделать вывод: не-



зависимо от того, какой субъект (государственный орган, муниципальный орган, негосударственная организация) в конкретном случае их выполняет, публичная власть обязана обеспечить их исполнение. Если в частном секторе желающих оказывать определенного рода публичные услуги не нашлось либо это по определенным причинам не под силу частной организации, то государственный, муниципальный орган обязан взять ее выполнение на себя. И если заинтересованности нет, то орган публичной власти либо формирует такой интерес, либо берет на себя выполнение публичной услуги.

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.

Интересен вопрос о взаимодействии между процессом становления гражданского общества и институционализацией современной системы публичных услуг в современной России.

Одним из парадоксов развития российского гражданского общества, отмечаемых многими исследователями, является огромная роль государственных и окологосударственных структур в данном процессе. В этой связи нередко упоминают историю создания таких организаций, как общественные палаты: с одной стороны, они вроде бы являются институтами гражданского общества, с другой – их создание осуществляется при прямом участии государственной власти как в центре, так и на местах. Причина этого очевидна – готовность общества к самоорганизации пока еще невелика, патерналистские настроения в большинстве слоев населения весьма распространены, соответственно, без поддержки властных структур многие институты гражданского общества просто не возникнут. Но и властная опека таких институтов небезобидна: она во многом дискредитирует саму идею самоорганизации общества, способствуя переводу гражданской активности в режим простой имитации. По нашему мнению, выход из этого порочного круга – в реализации идеи «поддерживающего» воздействия властных институтов на развитие ростков гражданского общества как на общероссийском, так и на региональном уровнях.

Институт публичной услуги с этой точки зрения уникален: с одной стороны, эффективность его функционирования в решающей степени зависит от качества системы государственного и муниципального управления, с другой – развитие этого института может очень сильно повлиять на базовые культурные установки населения, постепенно приобщая его к новому, более равноправному стилю взаимоотношения с государством и исподволь способствуя разрушению патерналистских стереотипов. Соответственно, сложно говорить о перспективах развития гражданского общества в стране, где система государственных

и муниципальных услуг воспроизводит традиционалистскую систему отношений между властью и гражданином.

Между тем, качество услуг еще остается на достаточно низком уровне и требует масштабной работы по повышению его эффективности. Социологическое исследование, проведенное специалистами кафедры «Государственное управление и социология региона» ПГУ, выявило отношение населения к качеству полученных услуг. Данное исследование проводилось методом массового анкетного опроса по месту жительства респондентов; в качестве исследовательской техники использован метод формализованного интервью; объем выборки – 500 жителей Пензенской области. 42,3% опрошенных отмечают, что ситуация с качеством предоставления публичных услуг коренным образом не меняется. Причем данные показывают, чем выше уровень образования и занимаемая должность, тем выше пессимистические настроения. Наибольшее недовольство среди получателей услуг вызвали медицинские услуги, услуги по социальной поддержке, регистрации прав собственности, получению финансовой поддержки по улучшению жилищных условий, получению разрешающих документов на строительство (реконструкцию) и информации.

Ответы респондентов свидетельствуют о том, что наибольшее неудовлетворение в процессе получения услуг вызывают хождение по многим кабинетам (отсутствие системы «одного окна») (77%), большие очереди (76,5 %) и дороговизна услуг (75,5 %). Наименее значимыми, но тоже довольно весомыми, явились претензии, проявляющиеся в отсутствии (недостатке) оборудованных мест для ожидания (60,7 %) и отсутствии (недостатке) необходимой информации (60,2 %).

Планомерное устранение этих претензий станет существенным фактором снятия барьеров в доступности и качестве услуг. Причем качественная публичная услуга должна создавать возможность для потребителя получить максимальный конечный эффект. В целом качество государственной услуги может быть представлено: качеством содержания её конечного результата; качеством получения услуги, связанного с комфортностью и доступностью.

Критерии качества и комфортности (включая доступность) публичных услуг – это совокупность количественных и качественных параметров, позволяющих измерять, учитывать, контролировать и оценивать результат предоставления данных услуг. Выделяются следующие виды критериев: информированность потребителя о получении услуги, комфортность ожидания услуги, комфортность получения услуги, доступность оказываемой услуги, отношение персонала к потребителю услуги, возможность обжалования действий персонала, время, затраченное на получение



конечного результата услуги (оперативность), качество содержания конечного результата услуги, компетентность персонала<sup>10</sup>.

В связи с этим представляется целесообразным внедрение системы оценки потребителями качества и доступности предоставляемых публичных услуг, которая является эффективным методом изучения современного состояния в области предоставления услуг и направлена на дальнейшее совершенствование качества этих услуг с учетом потребностей и ожиданий самих получателей услуг. В этом нужно видеть пути гармонизации интересов в обществе.

Всё это позволит упорядочить отношения в области публичных услуг что в свою очередь, способствует становлению гражданского общества в нашей стране.

УДК316.334.5+929 Мечников

## ПРОБЛЕМЫ ГЕОГРАФИЧЕСКОГО ДЕТЕРМИНИЗМА В ТРУДАХ И.И. МЕЧНИКОВА

Е.Н. Горина

Саратовский государственный университет  
E-mail: Dylnov GV@ info.sgu.ru

В статье рассматриваются особенности воззрений И.И. Мечникова на место и роль географических факторов в жизни человеческого общества.

**Ключевые слова:** географическая школа в социологии, географический детерминизм, солидарность, социальный прогресс.

### The Problems of Geographical Determinism, Described in the I.I. Mechnikov's Scientific Works

E.N. Gorina

In the article the peculiarities of the scientific views of I.I. Mechnikov about place and role of the geographical factors in the human beings' life are regarded.

**Key words:** geographical school in sociology, solidarity, social progress.

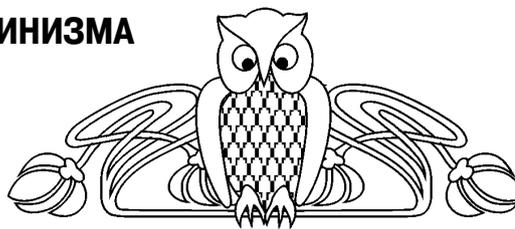
В истории отечественной социологии XIX в. известное место принадлежит географической школе, полагавшей, что психическая жизнь и деятельность человека обусловлены его естественной средой, которая направляет эволюцию данного общества и культуры.

Особенности интерпретации этой доктрины рассматривались рядом русских мыслителей (К. Бэр, В.О. Ключевский и др.).

Крупнейшим представителем географического направления в социологии, получившим мировую известность после опубликования (посмертно) главного сочинения «Цивилизация и великие исторические реки. Географическая гео-

## Примечания

- 1 См.: Абакумов М.А. Гражданское общество в России (от Древней Руси до наших дней). – М.: «Галерея», 2008. С. 15
- 2 См.: Тихомиров Ю.А. Публичные услуги: спрос общества и реализующие его институты // Модернизация экономики и выращивание институтов: Материалы междунар. науч. конф. М., 2005.
- 3 См.: Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журн. рос. права. 2004. №10. С. 17.
- 4 См.: Мониторинг государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: опыт, проблемы, рекомендации / С.И. Неделько, А.В. Осташков, С.В. Матюкин и др.; Под общ. ред. В.В. Маркина, А.В. Осташкова. М., 2008.



рия современных обществ» (СПб., 1898) является И.И. Мечников.

И.И. Мечников не случайно обратился к проблеме географического фактора. Этому способствовали его научные интересы в области географии в совокупности с его этнографическими, антропологическими, социально-психологическими изысканиями. Он всегда был склонен к комплексному методу и возможности широкого и полноценного применения этого метода давала, по его мнению, новая, только что возникшая наука – социология. В след за позитивистами школы Конта–Спенсера Мечников считал, что социология, с одной стороны, должна усвоить строгий, свободный от пережитков метафизики метод естественных наук, с другой ей следует ясно и определенно установить свою специфику как особой общественной науки.

Специфика социологии, по Мечникову, и заключается прежде всего в том, что она способна дать объективное обоснование идеи прогресса в развитии человеческого общества. С анализом этой проблемы и начинается Мечников изложение своей социологической концепции, подчеркивая, что человеческая история, лишенная идеи прогресса, представляет лишь бессмысленную смену событий, вечный прилив и отлив случайных явлений, которые не укладываются в рамки общего мировоззрения. Однако собственно историческая наука, излагающая «факты и деяния» народов в хронологическом порядке, может только доставить