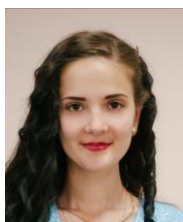




Бахматова Татьяна Георгиевна
кандидат экономических наук, доцент,
кафедра социологии и психологии,
Байкальский государственный университет,
г. Иркутск, Россия
e-mail: bakhmat@mail.ru



Тугарина Зинаида Николаевна
магистрант кафедры социологии и психологии,
направление «Социальная работа»,
Байкальский государственный университет,
г. Иркутск, Россия
e-mail: tugarina.zinaida@yandex.ru

**ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН КАК МЕХАНИЗМ ВЫЯВЛЕНИЯ
ТРУДНОСТЕЙ В ПОЛУЧЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ (НА
ПРИМЕРЕ ПОЛУЧАТЕЛЕЙ МЕР СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ ПО
ОПЛАТЕ ЖИЛОГО ПОМЕЩЕНИЯ И КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ В
ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Аннотация. Представлены результаты исследования обращений граждан в органы исполнительной власти по вопросу предоставления мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг в Иркутской области, проведенного методом количественно-качественного контент-анализа документов. Разработан классификатор обращений граждан, дана количественная оценка обращений на основе выделенных категорий и подкатегорий. Проанализированы трудности в получении компенсации и проблемы организации предоставления мер социальной поддержки граждан.

Ключевые слова: контент-анализ, коммунальные услуги, меры социальной поддержки, обращения граждан.

Bakhmatova Tatyana G.
PhD in Economics, associate Professor,
Department of sociology and psychology,
Baikal State University, Irkutsk, Russia
e-mail: bakhmat@mail.ru

Tugarina Zinaida N.
student, the field of «Social work»,
Baikal State University, Irkutsk, Russia
e-mail: tugarina.zinaida@yandex.ru

APPEALS OF CITIZENS AS A MECHANISM FOR IDENTIFICATION DIFFICULTY OF RECEIVING PUBLIC SERVICES (AT AN EXAMPLE OF RECIPIENTS OF MEASURES OF SOCIAL SUPPORT FOR PAYMENT OF RESIDENTIAL PREMISES AND UTILITIES IN IRKUTSK REGION)

Abstract. The results of a study of citizens' appeals to executive authorities on the issue of providing social support measures to pay for housing and utilities in the Irkutsk region are presented. The research method is quantitative and qualitative content analysis of documents. A classifier of citizens' appeals has been developed, and a quantitative assessment has been given of appeals based on the selected categories and subcategories. The difficulties in obtaining compensation and the problems of organizing the provision of social support measures for citizens are analyzed.

Keywords: content analysis, utilities, measures of social support, citizens' appeals.

Защищая свои интересы и заявляя о своих правах, граждане, представляющие различные категории населения, обращаются в письменной и устной форме в органы местного самоуправления и в органы государственной власти.

Однако, ожидания заявителей о рассмотрении обращения не всегда оказываются удовлетворены, в связи с невозможностью осуществления изложенных в них требований и пожеланий. Это приводит к росту неудовлетворенности деятельностью системы государственного управления и к повторным обращениям (жалобам, заявлениям).

Данная проблема актуальна, т.к. итогами рассмотрения обращений граждан должны быть приняты управленческие решения и конкретные действия по устранению сложившейся проблемной ситуации в рамках действующего законодательства, что не всегда происходит.

«Институт жалоб как механизм обратной связи имеет специфические особенности. Первая — реакция властей на жалобы происходит с существенным лагом. Вторая особенность — растущий поток жалоб не всегда свидетельствует об ухудшении положения, иногда это означает, что нерешенным вопросом начали заниматься. Третья особенность жалоб: оценка региональных властей вышестоящим уровнем по объему жалоб побуждает к блокировке любых недовольств, особенно в публичной форме, что загоняет «болезнь» внутрь социального организма» [1, с. 69].

Согласно данным анализа входящей корреспонденции в министерство социального развития опеки и попечительства Иркутской области (далее — министерство) за 2019 г. поступило 6 562 обращения, рассмотренных отделами министерства, из них отделом организации предоставления мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг (далее — МСП по оплате ЖКУ) отработано 568 обращений. Вопросы по

поводу предоставления МСП по оплате ЖКУ заняли третье место среди обращений граждан, направленных в министерство.

Целью эмпирического исследования является систематизация обращений граждан по организации предоставления МСП по оплате ЖКУ и выявление наиболее значимых проблем и трудностей в получении компенсации и организации ее предоставления.

Объект исследования – обращения граждан по поводу предоставления МСП по оплате ЖКУ в Иркутской области.

Предмет исследования — проблемы и трудности предоставления МСП по оплате ЖКУ.

Выборка исследования — 170 личных дел граждан, обратившихся в 2019 году. Размер выборки определен исходя из количества обращений, приходящихся в среднем на одного специалиста отдела организации предоставления МСП по оплате ЖКУ министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области. В связи с тем, что вышеуказанные обращения поступили в министерство в письменной форме, методом исследования стал контент-анализ документов.

Для проведения исследования был разработан классификатор контент-анализа (табл. 1).

Таблица 1

Классификатор обращений граждан по предоставлению МСП по оплате ЖКУ*

Единицы счета		Характеристика единиц счета	Частота упоминания	Доля упоминаний от общего числа, %
Категории	Подкатегории			
Тематика обращений	Задолженность	Отсутствие денежных средств для оплаты ЖКУ, большое количество месяцев задолженности, просьба о материальной помощи и содействии в погашении долга	25	14,8
	Субсидии	Трудности в получении, жалобы на деятельность отделов субсидий администраций муниципальных образований, несогласие с правилами расчета уровня доходов, незнание пакета документов	15	8,8
	Компенсация	Размеры сумм денежной компенсации на оплату ЖКУ, механизм расчета, несогласие с размером полученных сумм, жалобы на организацию предоставления компенсации	50	29,5
	Твердое топливо (дрова)	Невозможность получения компенсации в связи с отсутствием официальных поставщиков, нежелания частных предоставлять	20	11,8

		документы о купле-продаже дров, отсутствие установленных на муниципальном уровне цен на приобретение и доставку дров		
	Твердые коммунальные отходы (ТКО)	Отказ от уплаты за обращение с ТКО, несогласие с ценами за вывоз ТКО, отсутствие понимания расчета компенсации на оплату ТКО и организации предоставления компенсации, ожидание получения компенсации	15	8,8
	Капитальный ремонт	Утверждение в незаконности взимания платы за капитальный ремонт, желание освобождения от уплаты взносов, отказ от уплаты, погашение задолженности, несогласие с механизмом расчета или полученными суммами компенсации	35	20,5
	Члены семьи	Предоставление МСП по оплате ЖКУ на всех членов семьи либо на только на долю гражданина, имеющего право на компенсацию	10	5,8
Статус обратившихся граждан	Ветераны труда	Ветераны труда в соответствии с федеральным и областным законодательством	51	30
	Инвалиды	I, II и III групп, семьи, имеющие в своем составе ребенка-инвалида	34	20
	Многодетные	Имеющие трех и более детей	10	6
	Медики	Проживающие в сельской местности	24	14
	Педагоги	Проживающие в сельской местности	27	16
	С низким уровнем доходов	В силу определенных причин не могут самостоятельно оплачивать ЖКУ в полном объеме; находятся в ТЖС	15	9
	Пожилые	Люди не относящиеся к категориям получателей МСП по оплате ЖКУ, но имеющие при достижении возраста 60, 70 и 80 лет право на компенсацию взносов на капитальный ремонт	9	5

*составлено авторами

В классификаторе выделены две основные категории: тематика обращений и статус обратившихся граждан, а также подкатегории. Разработанные категории и подкатегории позволяют систематизировать и дать количественную оценку тенденций обращений граждан по вопросу предоставления МСП по оплате ЖКУ.

Полученные результаты свидетельствуют о том, что наиболее значимыми и распространенными являются обращения граждан, включенные в подкатегорию «компенсация» — 29,5 процентов от общего числа исследуемых обращений. Это обусловлено тем, что МСП по оплате ЖКУ является сложной для понимания и применения мерой, которая охватывает широкий спектр категорий населения и на которую расходуется значительная часть бюджета Иркутской области.

Наименьшую долю — всего 5,8 процентов от общего числа обращений составляет тематика из подкатегории «члены семьи». Данный вопрос актуален для всех категорий граждан, получающих компенсацию, т.к. от данного показателя зависит размер суммы денежной компенсации на оплату ЖКУ. Однако, не все граждане знают о механизме расчета компенсации, в связи с чем отсутствие данного знания влияет на низкую представленность этой тематики обращений.

В свою очередь, самыми активными гражданами, обращающимися в министерство, оказались граждане из подкатегории «ветераны труда», они представляют собой 30,0 процентов в числе всех обратившихся заявителей. Наименее активными оказались граждане из подкатегории «пожилые», составляющие 5,0 процентов от общего числа авторов обращений.

Что касается проблем организации социальной поддержки, то в ходе анализа обращений получателей МСП по оплате ЖКУ выявлено следующее.

Во-первых, основной проблемой граждан является незнание механизма расчета сумм денежной компенсации, в том числе по отдельным видам коммунальных услуг (капитальный ремонт, вывоз твердых коммунальных отходов и т.д.).

Расчет суммы денежной компенсации зависит от объема потребленных коммунальных услуг, т.е. расчет производится по сложной формуле, если человек вышел за пределы нормативов потребления и по простой, если не потребил больше, чем положено по нормативу. Детализация расчета находится в автоматизированной информационной системе «Электронный социальный регистр населения Иркутской области» и доступна только для специалистов. Получатели мер социальной поддержки вправе обратиться в областное государственное казенное учреждение «Управление социальной защиты населения» за детализацией расчета.

Например, расчет денежной компенсации на оплату электрической энергии на цели освещения для семьи медицинского работника, состоящей из трех человек, произведен следующим образом:

$18 \text{ кв. м} * 0,015 \text{ кВт/кв. м} * 0,35 * 5 * x * 0,7546 \text{ кВт*ч} * 3$, где:

18 кв. м — нормативная площадь;

0,015 кВт/кв. м — удельная мощность приборов освещения в расчете на 1 кв. м;

0,35 — коэффициент одновременного включения приборов освещения;

5 — рекомендуемое количество часов использования приборов освещения в сутки;

х — количество дней в текущем месяце;

0,7546 кВт*ч — тариф;

з — количество граждан, на которых распространяется предоставление МСП по оплате ЖКУ.

Такого рода пояснения в ответах гражданам на их обращения, с одной стороны, являются подробными и детальными, но, с другой стороны, остаются трудными для понимания и не всегда удовлетворяют запрос автора обращения, что ведет к волне вторичных обращений, выражающих несогласие по отношению к способу (формуле) расчета сумм денежных компенсаций.

Исследования показали, что существуют так называемые лингвосемантические барьеры в понимании языка нормативных документов. «Для их устранения и получатели услуг, и специалисты-эксперты предлагают с помощью «институциональных посредников» переводить язык нормативных документов на язык, доступный рядовым гражданам» [2, с. 82].

Во-вторых, неверная трактовка законодательства, зачастую связанная с ознакомлением с правовыми нормами не из достоверных и официальных источников, а, в частности, из социальных сетей и через неформальные способы передачи устной информации (от знакомых и родственников), обуславливает несогласие граждан с ответами на их обращения.

Основными вопросами из разряда ошибочных трактовок законодательства являются следующие.

Предоставление компенсации в размере 50 процентов воспринимается в буквальном смысле, то есть человек считает, что от оплаты, например, в размере 3000 руб., ему должны предоставить в виде компенсации расходов 1500 руб. При этом информация про нормативную площадь и нормативы потребления упускается из виду.

Предоставление компенсации на уплату взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме лицам, достигшим возраста 80 лет, предоставляется в размере 100 процентов, но в пределах нормативных рамок [3]. Традиционно распространенной ошибкой является тот факт, что граждане автоматически воспринимают эту информацию как — освобождение от уплаты взносов на капитальный ремонт.

В законах всегда прописаны условия, несоответствие которым является основанием для отказа в предоставлении МСП. Например, компенсация за капитальный ремонт предоставляется лицам, имеющим на это право по возрасту, но только в том случае, если они проживают одни или с отдельными категориями инвалидов и являются собственниками жилого помещения. Зачастую обращаются лица, являющиеся собственниками, и достигшие определенного возраста, но проживающие, допустим, с детьми или внуками, или проживающие одни, но по другим условиям не соответствующие и т.д.

Нередким случаем является неполучение денежной компенсации расходов на оплату ЖКУ. Гражданин обращается в министерство с целью получения обоснования задержки (отсутствия) компенсации. В ходе рассмотрения обращения выясняется следующий факт, что организация

жилищно-коммунального хозяйства (далее — ЖКХ), оказывающая услуги по адресу проживания гражданина сменилась на другую организацию, либо претерпела реструктуризацию (например, разделилась на две разные организации), в связи с чем, лицевой счет по адресу гражданина не был сменен на новый, т.е. наличие неверного лицевого счета стало причиной в отсутствии предоставления компенсации. Данная проблема проявляется еще и в том, что организации на добровольной безвозмездной основе предоставляют учреждениям социальной защиты реестры лицевых счетов получателей МСП по оплате ЖКУ. В связи с тем, что организации ЖКХ не подведомственны министерству и не обязаны ему подчиняться, не всегда представляется возможным отследить их изменения. Таким образом, восстановление предоставления компенсации по оплате ЖКУ возможно только в случае обращения гражданина в учреждения социальной защиты, либо непосредственно в министерство.

Некоторые граждане, имея задолженность по оплате за ЖКУ, все же требуют получение компенсации. Это свидетельствует о незнании самой меры социальной поддержки, ведь компенсация предоставляется из денежных средств, внесенных на уплату ЖКУ, и не является такой ежемесячной денежной выплатой как, например, пособие. Предоставление компенсации на оплату ЖКУ относится к полномочиям министерства, предоставление субсидий на оплату ЖКУ относится к ведению администраций муниципальных образований, однако финансирование, т.е. субвенции на реализацию данных полномочий предоставляет министерство и осуществляет контроль за расходованием данных средств (в т. ч. на выплату заработной платы сотрудникам отделов субсидий администраций). Зачастую граждане по вопросу предоставления субсидии обращаются в министерство. Гражданин, находясь в трудной жизненной ситуации просит оказания помощи в уплате за ЖКУ и предоставления субсидии. Однако, проблема в том, что компенсации и субсидии предоставляется только при отсутствии задолженности, либо при заключении между гражданином и организацией ЖКХ соглашения о реструктуризации задолженности и составления графика ее погашения, а также при выполнении условий соглашения.

Т.е. ситуации граждан, исходя из их обращений обстоят следующим образом. Гражданин имеет большую задолженность по оплате за ЖКУ и просит предоставить ему компенсацию (если подходит по категории) либо субсидию, для того, чтобы погашать задолженность и производить текущие платежи, заявляя, что не может заключить соглашение с организацией ЖКХ в связи с трудной денежной ситуацией и отсутствием денежных средств.

Еще одной сложностью в своевременном получении денежной компенсации является нежелание граждан оплачивать жилищно-коммунальные услуги в сроки, установленные законодательством. Согласно статье 155 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее — ЖК РФ) плата за ЖКУ вносится ежемесячно до десятого числа месяца, следующего за истекшим месяцем [4]. В связи с тем, что граждане платят в разные числа

месяца после 10 числа, компенсация может приходиться позже, например, на месяц. Расчет компенсации ежемесячно производится следующим образом. Например, гражданин оплатил до 10 числа марта за февраль 2019 года. Данные об оплате от организации ЖКХ поступили в учреждение социальной защиты в апреле 2019 года, компенсация рассчиталась и была предоставлена гражданину в мае 2019 года. Таким образом, компенсация предоставляется на следующий месяц, после получения сведений от организаций ЖКХ. Таким образом, необходимо вносить плату в соответствии с ЖК РФ с целью своевременности получения денежной компенсации.

Так же, не справедливым считают граждане тот факт, что они, имея право на МСП по оплате ЖКУ (в том или ином виде услуг) не могут реализовать его из-за внешних обстоятельств. Например, предоставление МСП по оплате коммунальных услуг ветеранам боевых действий не предусмотрено Законом № 5-ФЗ «О ветеранах», но предусмотрено в отношении капитального ремонта и за оплату жилого помещения [5]. Однако, если жилое помещение ветерана боевых действий не является многоквартирным домом, то оплата за жилое помещение и капитальный ремонт по данному адресу не производится, в связи с этим денежная компенсация расходов на оплату жилого помещения не рассчитывается и не выплачивается.

Незнание законодательства гражданами приводит к необоснованным жалобам на деятельность специалистов в управлениях социальной защиты населения, а также к конфликтным ситуациям во время приема и консультации граждан.

В то же время, обращения граждан являются механизмом выявления несовершенства законодательства, благодаря которому становится очевидным, какие проблемы необходимо решить. К тому же, благодаря многочисленным просьбам граждан становится возможным введение дополнительных мер социальной поддержки. Например, в 2019 году для такой категории, как дети Великой Отечественной войны, внесли изменения в законодательство и наделили их правом на получение МСП по оплате ЖКУ.

Таким образом, в завершении можно сделать вывод о том, что сложные нормативно-правовые формулировки, а также низкий уровень правовой грамотности населения приводят к сложностям в понимании законодательства, его неверному толкованию, что увеличивает количество обращений и нагрузку на специалистов.

Выявленные проблемы получателей МСП по оплате ЖКУ зачастую вытекают из общесистемных проблем, к которым относятся экономические и демографические проблемы, из-за чего низкий уровень доходов граждан или нахождение в трудной жизненной ситуации становятся причинами несвоевременности или невозможности платы за ЖКУ, накоплению задолженности за длительный период времени, и, как следствие, невозможности получения денежной компенсации.

Список использованной литературы

1. Бессонова О.Э. «Гражданские жалобы как демократический механизм обратной связи» / О.Э. Бессонова // Социология управления. — 2019. № 1. — С. 63-74. — URL: <http://socis.isras.ru/article/7501> (дата обращения: 15.05.2020).
2. Василькова В.В. «Коммуникативные барьеры в практиках оказания гражданам государственных услуг» / В.В. Василькова, В.Н. Минина // Социологические исследования. — 2019. — № 1. — С. 75-84. — URL: <http://socis.isras.ru/article/7502> (дата обращения: 15.05.2020).
3. О дополнительной мере социальной поддержки отдельных категорий граждан в Иркутской области в виде компенсации расходов на уплату взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме [Электронный ресурс] : закон Иркутской области от 13 июля 2016 г. № 65-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс».
4. Жилищный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: от 29 дек. 2004 г. № 188-ФЗ (в ред. от 24 апр. 2020) // СПС «КонсультантПлюс».
5. О ветеранах [Электронный ресурс]: Федер. Закон от 12 янв. 1995 г. № 5-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

