

**ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ**  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

*К.И. Головицкий,*  
*И.М. Степанов, Т.В. Филиппова*

**БЕНЧМАРКИНГ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННЫХ  
УСЛУГ В ЯРОСЛАВСКОЙ ОБЛАСТИ:  
РЕЗУЛЬТАТЫ ПИЛОТНОГО ПРОЕКТА 2010 ГОДА  
И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ЕГО РАЗВИТИЮ**

Препринт WP8/2011/10  
Серия WP8  
Государственное  
и муниципальное управление

Москва  
2011

УДК 352  
ББК 67.401  
Г 61

Редакторы серии WP8  
«Государственное и муниципальное управление»  
*А.В. Клименко, А.Г. Барабашев*

Г 61

**Головщинский, К. И.** Бенчмаркинг качества государственных услуг в Ярославской области: результаты пилотного проекта 2010 года и предложения по его развитию : препринт WP8/2011/10 [Текст] / К. И. Головщинский, И. М. Степанов, Т. В. Филиппова ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. – 32 с. – 150 экз.

Проблема повышения качества и доступности услуг носит системный характер. Уровень качества и доступности услуг зависит от многих факторов, связанных, прежде всего, с удовлетворенностью получателей услуг, выполнением нормативно-установленных требований к предоставлению услуг, наличием ориентации на предпочтения получателей услуг, а также с эффективностью деятельности органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, организаций, связанных с предоставлением услуг. Обеспечение устойчивого роста качества предоставления государственных и муниципальных услуг является приоритетной задачей правительства Ярославской области.

В работе анализируется опыт внедрения системы бенчмаркинга качества государственных услуг в Ярославской области в 2010 г. Под бенчмаркингом качества государственных услуг в Ярославской области понимается механизм, который на постоянной основе позволит проводить оценку уровня качества предоставления услуг, включая удовлетворенность получателей услуг, выявлять сложившиеся недостатки предоставления услуг и предпринимать меры, направленные на повышение их качества.

УДК 352  
ББК 67.401

**Препринты Национального исследовательского университета  
«Высшая школа экономики» размещаются по адресу: <http://www.hse.ru/org/hse/wp>**

© Головщинский К. И., 2011  
© Степанов И. М., 2011  
© Филиппова Т. В., 2011  
© Оформление. Издательский дом  
Высшей школы экономики, 2011

## Введение

Задача повышения качества и доступности предоставления государственных и муниципальных услуг (далее – услуги) является приоритетной на текущем этапе развития системы государственного и муниципального управления как для Российской Федерации в целом, так и для Ярославской области в частности.

Следует отметить, что проблема повышения качества и доступности услуг носит комплексный характер. Уровень качества и доступности услуг зависит от многих факторов, связанных, прежде всего, с удовлетворенностью получателей услуг, выполнением нормативно-установленных требований к предоставлению услуг, наличием ориентации на предпочтения получателей услуг, а также с эффективностью деятельности органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, организаций, связанных с предоставлением услуг.

Обозначенные вопросы должны решаться путем реализации различных мер в сфере управления предоставлением услуг, в числе которых могут быть:

- оценка текущего уровня качества предоставления услуг, включая оценку уровня удовлетворенности получателей услуг качеством и доступностью их предоставления;
- определение соответствия процедуры, условий и результатов предоставления услуг ожиданиям их получателей;
- улучшение условий предоставления услуг, закрепленных в стандартах их предоставления;
- повышение клиентоориентированности государственных служащих, работающих непосредственно с получателями государственных услуг;
- повышение степени открытости информации об уровне качества предоставления услуг;
- оптимизация деятельности (сокращение затрат) органов власти, местного самоуправления, организаций, связанных с предоставлением услуг.

Ключевыми механизмами реализации данных мер, как на федеральном, так и на региональном уровне, являются, как правило, мониторинг качества и доступности предоставления услуг, реинжиниринг и регламентация предоставления услуг.

При этом успешность реализации данных механизмов с точки зрения повышения качества и доступности предоставления услуг в каждом отдельном случае зависит от последовательности и способов их реализации, а также взаимосвязки механизмов мониторинга качества и доступности предоставления услуг, с одной стороны, и реинжиниринга и регламентации – с другой. Кроме того, задача повышения качества и доступности предоставления услуг не может носить единовременный характер.

Наиболее распространенным механизмом для реализации обозначенных мер по повышению качества и доступности услуг на региональном и муниципальном уровнях является мониторинг качества и доступности предоставления услуг.

Сравнительный анализ подходов к проведению мониторинга качества и доступности услуг в Улан-Удэ (Республика Бурятия), Белгородской, Вологодской и Рязанской областях приведен в табл. 1.

Исходя из анализа нормативных правовых актов, регулирующих проведение мониторинга качества и доступности услуг в рассматриваемых территориях, следует отметить, во-первых, отсутствие общепринятых подходов к проведению мониторинга качества и доступности предоставления услуг. Существенные различия наблюдаются как в методах оценки качества и доступности услуг, так и в использовании полученных результатов мониторинга. Во-вторых, возможности мониторинга качества предоставления услуг используются фрагментарно. В частности, изучение и учет мнения получателей государственных услуг (анкетирование, опрос) предусмотрены только нормативными правовыми актами Белгородской и Рязанской областей. Другим значимым критерием сравнения является использование результатов мониторинга, в частности, при разработке и внесении изменений в административные регламенты предоставления услуг. Такая возможность предусмотрена только нормативными правовыми актами Белгородской и Рязанской областей.

Опыт проведения мониторинга качества и доступности услуг есть и на федеральном уровне: в 2008–2010 гг. Минэкономразвития РФ проводило мониторинг реальной практики внедрения административных регламентов, нацеленный на оценку соблюдения предусмотренных административными регламентами стандартов качества государственных услуг.

При проведении мониторинга использовались следующие методы:

- интервьюирование и анкетирование получателей государственных услуг (физических и юридических лиц), представителей организа-

Таблица 1. Сравнительный анализ подходов к проведению мониторинга качества и доступности государственных услуг

№	Наименование субъекта РФ/ муниципально-образованная	Наименование нормативно-правового акта	Методы оценки качества и доступности услуг	Изучение мнения получателей услуг (опросы)	Использование результатов мониторинга
1	Улан-Удэ	Постановление от 25 февраля 2011 г. N 83 «Об утверждении положения о порядке проведения мониторинга качества и доступности муниципальных услуг, предоставляемых структурами подразделениями администрации Улан-Удэ»	– контроль за соблюдением административного регламента предоставления муниципальной услуги; – учет поступивших жалоб (претензий), протестов, предписаний на действия (бездействия) должностных лиц, ответственных за предоставление муниципальной услуги; – проверка фактов предоставления муниципальных услуг с отклонениями от требований, установленных в административном регламенте (в случае его отсутствия – иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения, возникающие в связи с предоставлением муниципальной услуги), в том числе по муниципальным услугам, предоставляемым через ГУ МФЦ РБ; – оценка выполнения показателей качества и доступности, установленных в административных регламентах, иных нормативных правовых актах	Нет	Нет
2	Белгородская обл.	Постановление Правительства Белгородской области от 19 ноября 2007 г. N 262-пп «О системе мониторинга качества и доступности государственных услуг в Белгородской области»	– оценка на основе данных учета и отчетности уполномоченного органа исполнительной власти (учреждения); – оценка на основе анализа интерактивных обращений граждан; – оценка на основе данных социологического опроса; – оценка на основе данных, полученных в ходе реализации технологии «тайный получатель»;	Да	Да (предполагается возможность использования, но не обязанность)

№	Наименование субъекта РФ/ муниципально-образованная	Наименование нормативно-правового акта	Методы оценки качества и доступности услуг	Изучение мнения получателей услуг (опросы)	Использование результатов мониторинга
3	Вологодская обл.	Постановление Правительства Вологодской области от 30 июня 2008 г. N 1235 «Об утверждении порядка проведения оценки соответствия качества фактически предоставляемых государственных услуг утвержденным требованиям»	<ul style="list-style-type: none"> <li>– оценка соответствия качества фактически предоставляемых государственных услуг утвержденным требованиям к качеству с учетом установленных государственных заданий;</li> <li>– оценка соответствия качества фактически предоставляемых государственных услуг требованиям к качеству предоставления государственных услуг;</li> <li>– оценка соответствия качества фактически предоставляемых государственных услуг утвержденным требованиям к качеству путем проведения контрольных мероприятий;</li> <li>– оценка соответствия качества фактически предоставляемых государственных услуг утвержденным требованиям к качеству путем рассмотрения органами исполнительной государственной власти жалоб и обращений жителей области на качество предоставляемых государственных услуг</li> </ul>	Нет	Нет
4	Рязанская обл.	Постановление Правительства Рязанской области от 17 февраля 2010 г. N 39 «Об утверждении положения о порядке оценки качества государственных услуг, предоставляемых исполнительными органами государственной власти Рязанской области»	<ul style="list-style-type: none"> <li>– оценка на основе социологического опроса;</li> <li>– оценка качества на основе показателей, характеризующих оказание услуг</li> </ul>	Да	Да (учитываются при разработке предложений о внесении изменений в административные регламенты предоставления услуг)

ций, являющихся посредниками при предоставлении государственных услуг, должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления;

– фокус-группы с получателями государственных услуг (представителями бизнеса), с представителями федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

– проведение «контрольных закупок» – получение услуги экспертом в качестве обычного заявителя с целью фиксации и документирования фактов исполнения (нарушения) порядка ее предоставления.

По итогам проведения такого мониторинга формируется аналитический отчет, при этом ключевым недостатком проводимой работы является то, что результаты полученных оценок носят информативный характер и не обязывают органы исполнительной власти проводить оптимизацию процесса предоставления услуг.

Учитывая недостатки сложившейся практики управления качеством и доступностью предоставления услуг, а также существующие возможности в этой сфере, в Ярославской области в 2010 г. была поставлена задача по разработке и внедрению системы бенчмаркинга качества государственных услуг – механизма, который позволит на постоянной основе проводить оценку уровня удовлетворенности получателей услуг, уровня качества предоставления услуг, выявлять сложившиеся недостатки предоставления услуг и предпринимать меры, направленные на повышение качества предоставления услуг.

Система бенчмаркинга качества государственных услуг создается в Ярославской области в рамках областной целевой программы «Повышение эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти» на 2009–2011 гг., утвержденной Постановлением Правительства Ярославской области от 26 ноября 2008 г. N 615-п.

Помимо вопросов повышения качества государственных услуг программой реализуется комплекс мероприятий в сфере государственного управления, направленных на достижение следующих целей:

- обеспечение соответствия уровня компетентности гражданских и муниципальных служащих уровню решаемых ими задач;
- формирование клиентоориентированной организационной культуры в органах исполнительной власти;
- освоение и внедрение современных управленческих технологий в органах исполнительной власти;

- создание системы управления стратегией развития области и реализации стратегии правительства области;
- создание механизмов постоянного совершенствования деятельности органов исполнительной власти.

При создании системы бенчмаркинга качества государственных услуг используется проектный подход, который предполагает реализацию комплекса мероприятий: от создания нормативно-правовой базы и пилотной апробации до полномасштабного внедрения системы бенчмаркинга в практику деятельности всех органов исполнительной власти Ярославской области, предоставляющих государственные услуги.

## **Пилотное внедрение системы бенчмаркинга качества государственных услуг в Ярославской области**

Управлением правительства Ярославской области по организационному развитию органов исполнительной власти области совместно с Государственным университетом – Высшей школой экономики на основании приказа заместителя губернатора области «О пилотном внедрении системы “Бенчмаркинг качества государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти Ярославской области”», в период с 25.10.2010 по 15.12.2010 в органах исполнительной власти Ярославской области проводилось пилотное внедрение системы бенчмаркинга качества государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти Ярославской области (далее – система бенчмаркинга качества услуг), по результатам которого было принято решение о дальнейшем совершенствовании и развитии системы бенчмаркинга качества услуг.

Пилотное внедрение системы бенчмаркинга качества услуг проводилось по следующим услугам, предоставляемым органами исполнительной власти Ярославской области (табл. 2).

Пилотное внедрение системы бенчмаркинга качества услуг осуществлялось с целью апробации методологической базы, разработанной в рамках проекта, а также практического применения механизмов анкетирования получателей услуг и проведения сравнительного анализа по аналогичным услугам, предоставляемым другими субъектами Российской Федерации.



Таблица 2. Перечень услуг органов исполнительной власти Ярославской области для проведения пилотного внедрения системы бенчмаркинга качества услуг

№	Наименование государственной услуги	Наименование органа исполнительной власти Ярославской обл.
1	Направление граждан Ярославской области в федеральные медицинские учреждения и в медицинские учреждения иных субъектов Российской Федерации для оказания высокотехнологичной и иной специализированной медицинской помощи	Департамент здравоохранения и фармации Ярославской обл.
2	Оформление охранных обязательств собственника, пользователя ОКН, охранных договоров на ОКН	Департамент культуры Ярославской обл.
3	Направление граждан в государственные стационарные учреждения социального обслуживания	Департамент труда и социальной поддержки населения Ярославской обл. (Непосредственно услуга предоставляется в центрах социальной поддержки в районах Ярославля и муниципальных районах)
4	Лицензирование видов деятельности, отнесенных к компетенции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации	Департамент государственного регулирования хозяйственной деятельности Ярославской обл.
5	Государственная экологическая экспертиза материалов обоснования лицензий на осуществление деятельности, которая может оказать воздействие на окружающую среду, если их выдача в соответствии с законодательством Российской Федерации относится к компетенции органов исполнительной власти Ярославской области	Департамент охраны окружающей среды и природопользования Ярославской обл.
6	Регистрация специалистов в области ветеринарии, занимающихся предпринимательской деятельностью	Департамент агропромышленного комплекса и потребительского рынка Ярославской обл.
7	Предоставление информации из Реестра имущества, находящегося в собственности Ярославской области	Департамент по управлению государственным имуществом Ярославской обл.
8	Выдача разрешений на автомобильные перевозки тяжеловесных грузов по маршрутам, проходящим полностью или частично по региональным автомобильным дорогам	Департамент дорожного хозяйства Ярославской обл.
9	Проведение государственной экспертизы проектной документации	Департамент строительства Ярославской обл.. Непосредственно услуга предоставляется ГАУ «Государственная экспертиза в строительстве»

В рамках пилотного внедрения системы бенчмаркинга качества услуг апробировались следующие проекты документов:

- методические указания по организации проведения анкетирования получателей государственных услуг (законных представителей получателей государственных услуг);
- типовая анкета для проведения анкетирования получателей государственной услуги;
- методика оценки качества предоставления государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти Ярославской области.

## **Анализ процесса анкетирования получателей государственных услуг**

### ***1. Адаптация типовой анкеты для проведения анкетирования получателей государственной услуги пилотными органами исполнительной власти Ярославской области***

Большинство органов исполнительной власти Ярославской области, участвовавших в пилотном внедрении системы бенчмаркинга качества услуг, для анкетирования получателей услуг использовали типовую анкету.

Типовая анкета была адаптирована только по услуге «Предоставление информации из Реестра имущества, находящегося в собственности Ярославской области (Департамент по управлению государственным имуществом Ярославской области)».

В анкете по данной услуге были исключены следующие вопросы:

- вопрос 15: Сколько раз Вам пришлось обращаться в органы исполнительной власти Ярославской области, чтобы в итоге у Вас приняли документы, необходимые для начала процедуры предоставления услуги? (один ответ);
- вопрос 23: Вы удовлетворены имеющейся возможностью (способом) оплаты государственных пошлин и иных сборов? (один ответ).

Таким образом, можно сделать вывод об универсальности анкеты и возможности ее использования (с незначительными изменениями в случае необходимости) для оценки удовлетворенности по всем государственным услугам, предоставляемым органами исполнительной власти Ярос-

лавской области при полномасштабном внедрении системы бенчмаркинга качества государственных услуг.

## ***2. Организация мест проведения анкетирования получателей услуг и сбора заполненных анкет***

Организация мест проведения анкетирования получателей услуг предусматривает:

- организацию мест (стола и стула) для заполнения анкет получателями услуг;
- установку специальных урн для хранения заполненных анкет.

Следует отметить, что практически во всех органах исполнительной власти заполнение анкет получателями услуг проводилось на столе (рабочем месте) сотрудника органа исполнительной власти. Это свидетельствует о необходимости оптимизации использования служебных площадей и повышения качества управления имеющимися материальными ресурсами.

Согласно методическим указаниям по организации проведения анкетирования получателей государственных услуг (далее – методические указания), заполненные анкеты должны помещаться в специальные, предварительно опечатанные урны.

В процессе пилотного внедрения в органах исполнительной власти по-разному подходили к решению данной задачи. Часть органов исполнительной власти (например, Департамент культуры Ярославской области) помещали заполненные анкеты в специально отведенные папки – в этом случае очевидно, что полноценная защищенность заполненных получателем услуги анкет от несанкционированного просмотра и изменения данных не обеспечивается. В большинстве органов исполнительной власти области анкеты помещались в специальные урны, как правило, самостоятельно приобретенные или специально изготовленные.

## ***3. Подготовка журнала учета получателей услуг, принявших участие в анкетировании***

Журнал учета получателей услуг, принявших участие в анкетировании, ведется с целью накопления достоверной статистики о проведении опроса, а также для последующего контроля качества анкетирования получателей услуг.

Журнал учета получателей услуг был сформирован и использовался во всех органах исполнительной власти Ярославской области, участвовавших в пилотном внедрении системы бенчмаркинга качества государственных услуг.

Учет результатов анкетирования осуществлялся по форме, предполагающей личную подпись получателя услуги после заполнения и помещения в урну анкеты. Негативного отношения к данному действию со стороны получателей услуг не наблюдалось, что было выяснено у сотрудников органов исполнительной власти при проведении консультационного сопровождения пилотного внедрения системы бенчмаркинга качества государственных услуг.

По завершении периода пилотажа были получены копии журналов учета получателей услуг для проверки достоверности фактов анкетирования. Выборочная проверка подтвердила высокую степень достоверности таких фактов во всех пилотных органах исполнительной власти области.

Вывод о применимости проведения анкетирования для учета мнения получателей услуг об удовлетворенности качеством их предоставления и ожиданиях можно сделать на основании оценки доли получателей услуг, принявших участие в анкетировании, от общего количества получателей услуг, получивших результат услуги в рассматриваемый период (табл. 3). Значение данного показателя составляет от 24,4 до 100%. Среднее значение данного показателя, рассчитанное по всем пилотируемым услугам, составило 52%.

Среди основных причин отказа от участия в анкетировании, выявленных в рамках проведения консультационного сопровождения, были названы:

1. Нехватка времени. Данная причина наиболее характерна для получателей услуги «Лицензирование видов деятельности, отнесенных к компетенции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», предоставляемой Департаментом государственного регулирования хозяйственной деятельности Ярославской области, так как получателями услуги в основном являются предприниматели, для которых характерен напряженный график работы и высокая ценность времени. С другой стороны, возможна недостаточная мотивация к заполнению анкет со стороны ответственных сотрудников департамента.

Таблица 3. Информация, характеризующая участие получателей услуг в анкетировании

№	Наименование государственной услуги	Количество получателей услуг в период пилотажного внедрения	Количество получателей услуг принявших участие в анкетировании (респондентов)	Доля получателей услуг, принявших участие в анкетировании (респондентов), %
1	Направление граждан Ярославской обл. в федеральные медицинские учреждения и в медицинские учреждения иных субъектов Российской Федерации для оказания высокотехнологичной и иной специализированной медицинской помощи	88	37	42,05
2	Оформление охранных обязательств собственника, пользователя ОКН, охранных договоров на ОКН	45	11	24,44
3	Направление граждан в государственные стационарные учреждения социального обслуживания	27	27	100,00
4	Лицензирование видов деятельности, отнесенных к компетенции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации	22	7	31,82
5	Государственная экологическая экспертиза материалов обоснования лицензий на осуществление деятельности, которая может оказать воздействие на окружающую среду, если их выдача в соответствии с законодательством Российской Федерации относится к компетенции органов исполнительной власти Ярославской обл.*	1	1	100,00
6	Регистрация специалистов в области ветеринарии, занимающихся предпринимательской деятельностью	2	2	100,00
7	Предоставление информации из Реестра имущества, находящегося в собственности Ярославской обл.	11	8	72,73
8	Выдача разрешений на автомобильные перевозки тяжеловесных грузов по маршрутам, проходящим полностью или частично по региональным автомобильным дорогам	10	10	100,00
9	Проведение государственной экспертизы проектной документации	18	13	72,22
<b>Всего</b>		224	117	52,23

\* В дальнейшем при проведении анализа и построении рейтинга качества услуг Ярославской области данная услуга не рассматривалась в силу ограниченности выборки (1 анкета).

2. Плохое зрение. Данная причина наиболее характерна для получателей услуги «Направление граждан Ярославской области в федеральные медицинские учреждения и в медицинские учреждения иных субъектов Российской Федерации для оказания высокотехнологичной и иной специализированной медицинской помощи», предоставляемой Департаментом здравоохранения и фармации Ярославской области, так как среди получателей данной услуги наиболее часто встречаются лица с ограниченными возможностями, либо лица пожилого возраста.

В целом достигнутый в ходе проведения пилотного внедрения «уровень отвечаемости» (доля получателей услуг, принявших участие в анкетировании), достаточен (с точки зрения репрезентативности выборки) для проведения анализа и оценки уровня удовлетворенности получателей услуг их качеством, учитывая, что нижняя граница «уровня отвечаемости» 10% за полный цикл сбора информации (1 год).

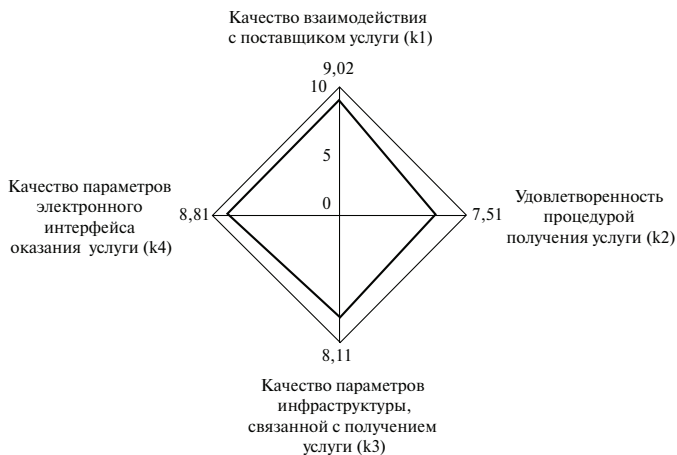
3. Оценка уровня удовлетворенности получателей услуг (законных представителей получателей услуг) качеством предоставления государственной услуги

Уровень удовлетворенности получателей услуг их качеством оценивается в соответствии с Методикой оценки качества предоставления государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти Ярославской области, по следующим критериям:

- качество взаимодействия с поставщиком государственной услуги (k1);
- удовлетворенность процедурой получения государственной услуги (k2);
- качество параметров инфраструктуры, связанной с получением государственной услуги (k3);
- качество параметров электронного интерфейса оказания государственной услуги (k4).

Значения указанных критериев измеряются в баллах по 10-балльной шкале.

Результат оценки по критерию удовлетворенности процедурой получения государственной услуги (в баллах по 10-балльной шкале) для всех органов исполнительной власти, участвовавших в пилотном внедрении системы бенчмаркинга государственных услуг, приведен на рис. 1.



**Рис. 1.** Уровень удовлетворенности получателей качеством услуги (в целом по всем пилотируемым услугам)

На рис. 1 представлен уровень удовлетворенности получателей услуг по указанным критериям в общем по всем услугам органов исполнительной власти Ярославской области, участвовавших в пилотном внедрении системы бенчмаркинга качества услуг. Как видно из рисунка, самый низкий балл (7,51) получен по критерию «Удовлетворенность процедурой получения государственной услуги (k2)».

Удовлетворенность процедурой получения государственной услуги характеризует следующие аспекты процесса предоставления услуги с точки зрения получателя услуги:

- оценка трудоемкости процесса сбора документов;
- степень удовлетворенности порядком получения услуги;
- оценка временных затрат на ожидание фактического получения результата;
- оценка четкости, понятности, прозрачности процедуры получения услуги.

Оценка по критерию удовлетворенности процедурой получения государственной услуги отражает оптимальность процесса предоставления услуги, который установлен в административном регламенте предоставления услуги с точки зрения ее получателя. Таким образом, результаты оценки по данному критерию должны быть учтены при формировании

предложений по внесению изменений в административные регламенты предоставления услуг (раздел «Административные процедуры»).

По критерию «Качество параметров инфраструктуры, связанной с получением государственной услуги (к3)» значение оценки составило 8,11 балла.

Качество параметров инфраструктуры, связанной с получением государственной услуги, характеризует следующие аспекты условий предоставления услуги:

- степень удобства месторасположения помещения (кабинета) поставщика услуг;
- степень удовлетворенности комфортностью помещений, в которых ведется прием;
- степень удовлетворенности графиком работы с посетителями;
- степень удовлетворенности длительностью ожидания приема (в очереди);
- степень удовлетворенности возможностью предварительного ознакомления с формами заявления и иных документов, образцами их заполнения;
- оценка удобства официального способа оплаты государственных пошлин и иных сборов.

По критерию «Качество взаимодействия с поставщиком государственной услуги (к1)» значение оценки составило достаточно высокий балл – 9,02.

Качество взаимодействия с поставщиком государственной услуги (к1) характеризует следующие аспекты условий ее предоставления:

- степень удовлетворенности возможностями получения информации об услуге;
- степень удовлетворенности продолжительностью приема;
- степень удовлетворенности внимательностью и вежливостью сотрудников;
- степень удовлетворенности оперативностью приема документов;
- степень удовлетворенности консультациями со стороны поставщика услуг.

Отдельные аспекты оценок по указанным выше критериям также должны быть учтены при формировании предложений по внесению изменений в административные регламенты предоставления услуг (разделы «Административные процедуры», «Стандарт предоставления



услуги)), а также в процессе реализации стандартов предоставления услуг.

По критерию «Качество параметров электронного интерфейса оказания государственной услуги (k4)» значение оценки составило 8,81 балла.

Качество параметров электронного интерфейса оказания государственной услуги характеризует следующие аспекты условий предоставления услуги с использованием электронного интерфейса:

- степень удовлетворенности предоставленной информацией об услуге на портале государственных и муниципальных услуг Ярославской области;
- степень удовлетворенности предоставленной информацией об услуге по электронной почте;
- степень удовлетворенности возможностью загружать файлы с формами и образцами документов из Интернета;
- степень удовлетворенности возможностью задать вопрос (электронная приемная);
- степень удовлетворенности возможностью предварительной записи на предоставление услуги, на консультацию;
- степень удовлетворенности информативностью раздела с часто задаваемыми вопросами;
- степень удовлетворенности содержательными характеристиками тематических форумов;
- степень удовлетворенности возможностью получения контактной информации.

Результаты оценки по данному критерию должны учитываться при формировании предложений по внесению изменений в административные регламенты предоставления услуг (раздел «Стандарт предоставления услуги» в части определения требований к электронному интерфейсу на портале государственных и муниципальных услуг Ярославской области), а также по обеспечению реализации стандарта предоставления услуги.

Результаты оценки по критерию удовлетворенности процедурой получения государственной услуги (по 10-балльной шкале) в разрезе каждого органа исполнительной власти, участвующего в пилотном введении системы бенчмаркинга государственных услуг, приведены на рис. 2–9.



**Рис. 2.** Уровень удовлетворенности качеством услуги «Направление граждан Ярославской области в федеральные медицинские учреждения и в медицинские учреждения иных субъектов Российской Федерации для оказания высокотехнологичной и иной специализированной медицинской помощи», предоставляемой Департаментом здравоохранения и фармации Ярославской области



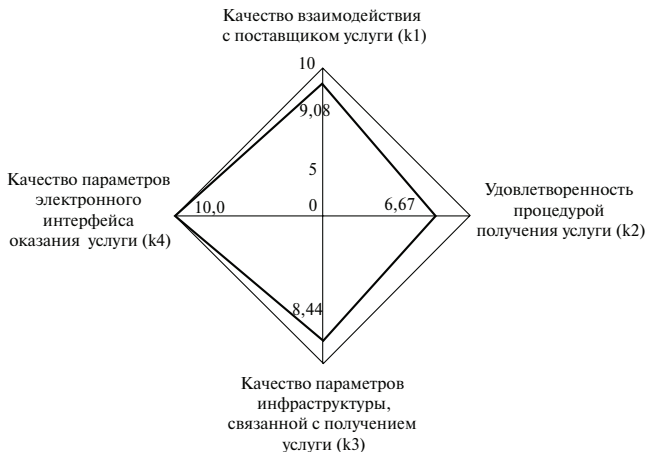
**Рис. 3.** Уровень удовлетворенности качеством услуги «Оформление охранных обязательств собственника, пользователя ОКН, охранных договоров на ОКН», предоставляемой Департаментом культуры Ярославской области



**Рис. 4.** Уровень удовлетворенности качеством услуги «Направление граждан в государственные стационарные учреждения социального обслуживания», предоставляемой Департаментом труда и социальной поддержки населения Ярославской области



**Рис. 5.** Уровень удовлетворенности качеством услуги «Лицензирование видов деятельности, отнесенных к компетенции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», предоставляемой Департаментом государственного регулирования хозяйственной деятельности Ярославской области



**Рис. 6.** Уровень удовлетворенности качеством услуги «Регистрация специалистов в области ветеринарии, занимающихся предпринимательской деятельностью», предоставляемой Департаментом агропромышленного комплекса и потребительского рынка Ярославской области



**Рис. 7.** Уровень удовлетворенности качеством услуги «Предоставление информации из Реестра имущества, находящегося в собственности Ярославской области», предоставляемой Департаментом по управлению государственным имуществом Ярославской области



**Рис. 8.** Уровень удовлетворенности качеством услуги «Выдача разрешений на автомобильные перевозки тяжеловесных грузов по маршрутам, проходящим полностью или частично по региональным автомобильным дорогам», предоставляемой Департаментом дорожного хозяйства Ярославской области



**Рис. 9.** Уровень удовлетворенности качеством услуги «Проведение государственной экспертизы проектной документации», предоставляемой Департаментом строительства Ярославской области

#### **4. Оценка сравнительного уровня качества услуг, предоставляемых органами исполнительной власти Ярославской области**

Для оценки сравнительного уровня качества предоставления услуги используются следующие показатели:

- срок предоставления услуги;
- количество документов, необходимых для предоставления услуги.

Для определения значения этого критерия был проведен сравнительный анализ по данным показателям с другими субъектами Российской Федерации. Сравнительный анализ проводился с целью поиска лучшей, по сравнению с Ярославской областью, практики предоставления аналогичных услуг. На первом этапе анализировались регионы Центрального и Приволжского федеральных округов, в случае, если лучшие значения по соответствующим регионам не были обнаружены, для сравнения использовались другие субъекты Российской Федерации.

По результатам проведения сравнительного анализа был рассчитан показатель – уровень отставания по качеству предоставления услуги в процентах и по 10-балльной шкале (табл. 4).

*Таблица 4. Уровень отставания по показателям предоставления услуг (срок предоставления услуги, количество документов, необходимых для предоставления услуги)*

<b>№</b>	<b>Наименование органа исполнительной власти</b>	<b>Наименование услуги</b>	<b>Уровень отставания, %</b>	<b>Оценка по 10-балльной шкале</b>
1	Департамент здравоохранения и фармации Ярославской обл.	Направление граждан Ярославской обл. в федеральные медицинские учреждения и в медицинские учреждения иных субъектов РФ для оказания высокотехнологичной и иной специализированной медицинской помощи	30	7
2	Департамент культуры Ярославской обл.	Оформление охранных обязательств собственника, пользователя ОКН, охранных договоров на ОКН	64,28	3,572
3	Департамент труда и социальной поддержки населения Ярославской обл.	Направление граждан в государственные стационарные учреждения социального обслуживания;	30	7

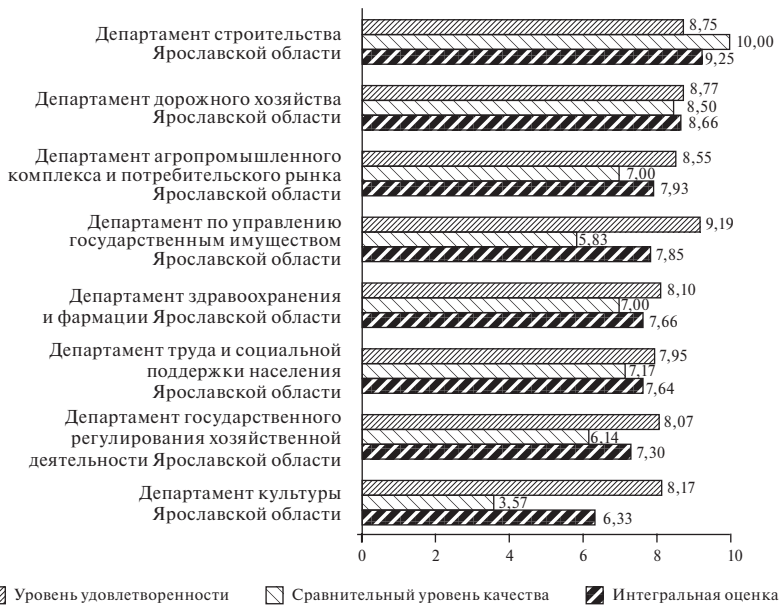
№	Наименование органа исполнительной власти	Наименование услуги	Уровень отставания, %	Оценка по 10-балльной шкале
4	Департамент государственного регулирования хозяйственной деятельности Ярославской обл.	Лицензирование видов деятельности, отнесенных к компетенции органов исполнительной власти субъектов РФ	38,64	6,136
5	Департамент агропромышленного комплекса и потребительского рынка Ярославской обл.	Регистрация специалистов в области ветеринарии, занимающихся предпринимательской деятельностью	30	7
6	Департамент по управлению государственным имуществом Ярославской обл.	Предоставление информации из Реестра имущества, находящегося в собственности Ярославской обл.	41,67	5,833
7	Департамент дорожного хозяйства Ярославской обл.	Выдача разрешений на автомобильные перевозки тяжеловесных грузов по маршрутам, проходящим полностью или частично по региональным автомобильным дорогам	15	8,5
8	Департамент строительства Ярославской обл.	Проведение государственной экспертизы проектной документации	0	10

## **Построение рейтинга качества государственных услуг**

Итоговыми результатами пилотного внедрения является получение интегральной оценки качества государственных услуг, необходимой для построения рейтинга качества государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти области. Интегральная оценка рассчитывается в соответствии с Методикой оценки качества предоставления государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти Ярославской области. Расчеты производятся на основании кодирования данных анкетирования получателей услуг, а также проведения сравнительного анализа качества и доступности услуг, предоставляемых ор-

ганами исполнительной власти Ярославской области, по отношению к услугам, предоставляемым органами исполнительной власти иных субъектов Российской Федерации.

Учитывая, что пилотаж проводился на примере одной услуги от каждого департамента, рейтинг государственных услуг в данном случае совпадает с рейтингом органов исполнительной власти Ярославской области, участвовавших в нем. Рейтинг органов исполнительной власти Ярославской области, участвовавших в пилотном внедрении по качеству предоставления государственных услуг, представлен на рис. 10.



**Рис. 10.** Рейтинг органов исполнительной власти Ярославской области, участвовавших в пилотном внедрении по качеству предоставления государственных услуг

**Уровень удовлетворенности получателей услуг их качеством** (см. рис. 10) отражает качество взаимодействия с поставщиком государственной услуги, удовлетворенность процедурой получения государственной услуги, качество параметров инфраструктуры, связанной с получением государственной услуги, и качество параметров электронного интерфейса оказания государственной услуги по результатам анкетирования.



**Сравнительный уровень качества предоставления услуг** показывает, насколько высок уровень качества по параметрам «срок предоставления услуги» и «количество документов, необходимых для предоставления услуги», в органе исполнительной власти Ярославской области по сравнению с другими органами власти, оказывающими аналогичную услугу в других регионах.

**Интегральная оценка** включает комплекс показателей (в том числе уровень удовлетворенности получателей услуг и сравнительный уровень качества предоставления услуг) и индекс их динамики за отчетный период.

Как видно из рис. 10, первое место в рейтинге качества государственных услуг по итогам пилотажа занимает услуга, предоставляемая Департаментом строительства Ярославской области – «Проведение государственной экспертизы проектной документации», получившая интегральную оценку 9,25 балла.

Высокое значение интегральной оценки обусловлено тем, что при проведении сравнительного анализа по срокам предоставления услуги и количеству необходимых документов не нашлось субъектов Российской Федерации, в которых значения по данным показателям лучше, чем в Ярославской области. Полученное значение по критерию «сравнительный уровень качества» – 10 баллов. Также по данной услуге было получено относительно высокое значение критерия «уровень удовлетворенности качеством услуг» (8,75 балла), рассчитанное по результатам проведения анкетирования получателей услуги.

Последнее место в рейтинге качества государственных услуг занимает услуга «Оформление охранных обязательств собственника, пользователя ОКН, охранных договоров на ОКН», предоставляемая Департаментом культуры Ярославской области. Значение интегральной оценки – 6,33 балла.

По данной услуге полученное значение по критерию «уровень удовлетворенности качеством услуг» составляет 8,17 балла, а по критерию «сравнительный уровень качества» очень низкая оценка – 3,57 балла. Таким образом, несмотря на относительно высокое значение по критерию «уровень удовлетворенности качеством услуг», в рейтинге Департамент культуры занял последнее место. Этот факт обусловлен низким значением сравнительного уровня качества услуги:

- максимальный срок предоставления данной услуги в Астраханской области составляет всего 14 дней, в Ярославской области – 30 дней;
- количество документов, необходимых для предоставления услуги, в Приморском крае составляет 6 наименований, в Ярославской области – 7.

По результатам построения рейтинга качества государственных услуг могут быть даны предложения по включению некоторых из них, получивших достаточно высокую интегральную оценку, в Базу данных лучших практик предоставления услуг.

По результатам пилотного проведения бенчмаркиговых процедур в Базу данных лучших практик могли бы быть внесены следующие услуги:

- 1) проведение государственной экспертизы проектной документации (Департамент строительства Ярославской области);
- 2) выдача разрешений на автомобильные перевозки тяжеловесных грузов по маршрутам, проходящим полностью или частично по региональным автомобильным дорогам (Департамент дорожного хозяйства Ярославской области).

Тем не менее для реального внесения информации в Базу данных лучших практик требуется более продолжительный период проведения бенчмаркиговых процедур (апробация бенчмаркиговых процедур проводилась лишь в течение полутора месяцев), поэтому в настоящее время результаты интегральной оценки по данным услугам рассматриваются только в качестве примера.

Предложения по внесению изменений в регламенты предоставления услуг формируются с учетом результатов анкетирования получателей услуг (в том числе по открытым вопросам) и проведения сравнительного анализа предоставления аналогичных услуг в других субъектах Российской Федерации.

По итогам анализа анкет и наблюдений в период проведения пилотажа могут быть даны следующие общие предложения по совершенствованию предоставления пилотируемых государственных услуг:

- расширение (изменение) способов информирования граждан и организаций об услугах, местах их предоставления и необходимой документации для их предоставления;
- сокращение сроков предоставления услуг;
- снижение количества документов, необходимых для предоставления услуг;

- изменение графика приема получателей государственных услуг;
- повышение клиентоориентированности сотрудников органов исполнительной власти, работающих с получателями услуг;
- улучшение условий ожидания приема, а также условий для заполнения бланков и заявлений.

Особое значение с точки зрения повышения качества и доступности государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти Ярославской области, в настоящее время имеет возможность быстро и эффективно получать информацию об услугах через портал государственных и муниципальных услуг Ярославской области (<http://yar.gosuslugi.ru/>), а в ближайшей перспективе – получения государственных услуг в электронном виде.

В табл. 5 приведены данные относительно информированности получателей об услугах и использования ими портала государственных и муниципальных услуг Ярославской области (далее – портал).

*Таблица 5.* Показатели, характеризующие использование портала государственных и муниципальных услуг Ярославской области

<b>Наименование органа исполнительной власти</b>	<b>Доля респондентов, информированных о существовании портала, %</b>	<b>Доля респондентов, пользовавшихся порталом, %</b>
Департамент по управлению государственным имуществом Ярославской обл.	45,45	36,36
Департамент государственного регулирования хозяйственной деятельности Ярославской обл.	23	0
Департамент культуры Ярославской обл.	6,67	4,44
Департамент труда и социальной поддержки населения Ярославской обл.	29,63	22,22
Департамент дорожного хозяйства Ярославской обл.	40	40
Департамент агропромышленного комплекса и потребительского рынка Ярославской обл.	50	50
Департамент здравоохранения и фармации Ярославской обл.	12,50	9,09
Департамент строительства Ярославской обл.	81,82	72,73
<b>Итого</b>	<b>21,30</b>	<b>15,28</b>

## Заключение

Подводя итоги, можно констатировать, что в целом пилотное внедрение системы бенчмаркинга качества государственных услуг состоялось. Его результаты подтверждают действенность предлагаемой методологии проведения бенчмаркинговых процедур, направленных на создание в органах исполнительной власти области, предоставляющих государственные услуги, механизмов непрерывной оценки и повышения качества предоставления государственных услуг.

Анализ представленных результатов пилотного внедрения системы бенчмаркинга качества государственных услуг позволяет сделать следующие *выводы*:

1. За период апробации доля получателей услуг, принявших участие в анкетировании, от общего количества получателей услуг в среднем по всем услугам составила 52%, что достаточно для проведения анализа и оценки уровня удовлетворенности получателей услуг их качеством.

2. По результатам проведения сравнительного анализа качества и доступности услуг, предоставляемых органами исполнительной власти Ярославской области, по отношению к услугам, предоставляемым органами исполнительной власти иных субъектов Российской Федерации, были выявлены различия с точки зрения ключевых показателей, характеризующих предоставление государственных услуг:

- срок предоставления услуги;
- количество документов, необходимых для предоставления услуги.

Так, например, по услуге Департамента культуры Ярославской области «Оформление охранных обязательств собственника, пользователя ОКН, охранных договоров на ОКН» в результате проведения сравнительного анализа получены следующие данные:

- максимальный срок предоставления данной услуги в Астраханской области составляет всего 14 дней, в Ярославской области – 30 дней;
- количество документов, необходимых для предоставления услуги, в Приморском крае составляет 6 наименований, в Ярославской области – 7.

Таким образом, проведение сравнительного анализа предоставления услуг наряду с результатами анкетирования получателей услуг позволяет сформировать более полную картину относительно качества предоставления государственных услуг в целом.

3. По итогам апробации методологической базы для внедрения системы бенчмаркинга качества государственных услуг был сформирован рейтинг органов исполнительной власти Ярославской области, т.е. был получен итоговый результат оценки качества государственных услуг. Этот результат может быть использован для принятия решения о формировании Базы данных лучших практик предоставления услуг и внесения изменений в административные регламенты предоставления государственных услуг в целях их совершенствования.

По результатам пилотного внедрения системы бенчмаркинга качества государственных услуг лидером рейтинга стал Департамент строительства Ярославской области. В тройку лучших, помимо данного департамента, вошли Департамент дорожного хозяйства и Департамент агропромышленного комплекса и потребительского рынка Ярославской области.

4. Предлагаемая к внедрению методология проведения анкетирования получателей услуг может быть использована не только для формирования итогового рейтинга качества услуг (рейтинга органов исполнительной власти по качеству предоставления услуг), но и для проведения анализа практики предоставления услуг по отдельным, наиболее значимым для получателя аспектам.

Например, в настоящее время огромную роль играет информирование получателей услуг через портал государственных и муниципальных услуг Ярославской области. Таким образом, по результатам анкетирования был получен вывод о том, что на данный момент портал пока не стал популярным и узнаваемым среди получателей государственных услуг.

Ключевым результатом внедрения системы бенчмаркинга качества государственных услуг является формирование предложений по совершенствованию порядка и условий предоставления услуг. Данные предложения должны быть сформированы на основании следующей информации:

- уровень удовлетворенности качеством государственных услуг (качество взаимодействия с поставщиком государственной услуги, удовлетворенность процедурой получения государственной услуги, качество параметров инфраструктуры, связанной с получением государственной услуги, качество параметров электронного интерфейса оказания государственной услуги), полученный по итогам проведения анкетирования получателей услуг;

- сравнительный уровень качества предоставления государственных услуг (по показателям «срок предоставления услуги», «количество документов, необходимых для предоставления услуги»), полученный по итогам проведения сравнительного анализа с другими субъектами Российской Федерации;
- ожидания получателей услуг относительно желаемых условий и порядка предоставления услуги.

Необходимо отметить, что соответствующая информация была получена в результате проведения пилотной апробации системы бенчмаркинга качества услуг, поэтому ее использование для формирования предложений по совершенствованию условий и порядка предоставления услуг на данный момент не представляется возможным в силу ограниченности выборки, полученной в ходе пилотной апробации.

По результатам пилотного внедрения системы бенчмаркинга качества государственных услуг в Ярославской области на основании полученных выводов были выработаны следующие рекомендации:

Доработать подготовленные проекты методических документов по созданию системы бенчмаркинга качества услуг с учетом наблюдений, полученных в ходе консультационного сопровождения при пилотном внедрении системы бенчмаркинга качества услуг, и предложений органов исполнительной власти Ярославской области, участвовавших в пилотном внедрении, после чего утвердить их нормативным правовым актом.

В порядке проведения бенчмаркинга качества государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти Ярославской области:

- добавить в перечень задач бенчмаркинга качества государственных услуг задачу «Определение соответствия процедуры и результатов предоставления государственных услуг ожиданиям их получателей»;
- расширить перечень задач анкетирования получателей услуг, добавив задачу «Сбор информации об ожиданиях получателей по качеству процедуры предоставления и результатов каждой конкретной государственной услуги»;
- расширить перечень критериев, по которым проводится сравнительный анализ, добавив критерий «Платность (бесплатность) государственной услуги»;

— расширить перечень направлений для разработки предложений по совершенствованию административных регламентов предоставления государственных услуг, добавив направление «Предложения, касающиеся оптимизации административных процедур, в соответствии с ожиданиями получателей».

В целях развертывания полного цикла бенчмаркиговых процедур и более широкого охвата ими государственных услуг в начале 2011 г. перейти к внедрению системы бенчмаркинга качества государственных услуг во всех органах исполнительной власти Ярославской области, предоставляющих государственные услуги.

*Препринт WP8/2011/10*  
*Серия WP8*  
*Государственное и муниципальное управление*

Головщинский Константин Игоревич, Степанов Илья Михайлович,  
Филиппова Татьяна Витальевна

**Бенчмаркинг качества государственных услуг  
в Ярославской области: результаты пилотного проекта  
2010 года и предложения по его развитию**

Зав. редакцией оперативного выпуска *А.В. Заиченко*  
Корректор *О.С. Большова*  
Технический редактор *Ю.Н. Петрина*

Отпечатано в типографии  
Национального исследовательского университета  
«Высшая школа экономики» с представленного оригинал-макета  
Формат 60×84  $\frac{1}{16}$ . Тираж 150 экз. Уч.-изд. л. 1,9  
Усл. печ. л. 1,86. Заказ № . Изд. № 1371

Национальный исследовательский университет  
«Высшая школа экономики»  
125319, Москва, Кочновский проезд, 3  
Типография Национального исследовательского университета  
«Высшая школа экономики»  
Тел.: (499) 611-24-15