Стырин Е.М.

Плаксин С.М.

Система государственных услуг как объект мониторинга в Российской Федерации

Аннотация

*Мониторинг качества и доступности государственных и муниципальных услуг является важным этапом в развитии всей системы государственных услуг в Российской Федерации. В статье на ряду с теоретическими подходами к проблеме качества государственных услуг рассматриваются современные методики организации мониторинга государственных услуг как процесса взаимодействия потребителя с органами государственной власти в России и за рубежом. Приводятся некоторые особенности представления результатов анализа российской системы государственных услуг на примере мониторинга, проведенного экспертами ИГиМУ НИУ ВШЭ в 2010 году. Формулируется набор критериев для периодического отбора государственных услуг в последующие мониторинговые исследования. Предлагаются направления дальнейшего совершенствования процесса предоставления государственных услуг в Российской Федерации.*

**Ключевые слова:** мониторинг государственных услуг, профиль регулирования государственной услуги, типовая траектория получения услуги, качество процесса оказания государственных услуг, критерии отбора государственных услуг в мониторинговые исследования.

Введение

Российская Федерация стремится занимать более высокую позицию в международных рейтингах сопоставления государств по конкурентоспособности, ведению бизнеса, готовности к информационному обществу [8]. Для этого требуется постепенно приближать методику мониторинга системы государственных услуг к возможным зарубежным аналогам. Эффективность оказания государственных услуг как прямо, так и косвенно влияет на целые группы показателей конкурентоспособности государств, встречаются в международных исследованиях.

В настоящий момент деятельность Правительства Российской Федерации, Правительственной комиссии по проведению административной реформы, федеральных органов исполнительной власти направлена на оптимизацию порядка предоставления гражданам и организациям государственных услуг (результатов исполнения государственных функций) и снижению, таким образом, временных и материальных издержек взаимодействия граждан и организаций с органами исполнительной власти.

Для оценки конечных эффектов данной деятельности целесообразно сравнить затраты ресурсов граждан и бизнеса на получение государственных услуг до начала запланированных процессов оптимизации и по их завершению, утверждению вырабатываемых изменений нормативно-правовой базы и внедрению в административную практику предложенных изменений. Для сравнительного анализа был применен инструментарий мониторинга как механизма сравнения однотипных объектов с целью их последующего ранжирования согласно некоторой, использующейся в мониторинге, системе критериев или многофакторной модели, что позволяет лучше понять ключевые достоинства и недостатки сравниваемых объектов, а также выработать рекомендации по дальнейшему развитию этих объектов.

Отдельного исследования требует вопрос включения тех или иных государственных услуг в последующие мониторинги, аналогичные проведенному Институтом государственного и муниципального управления Научно-исследовательского университета – Высшей школой экономики (ИГиМУ НИУ ВШЭ) по заказу Министерства экономического развития в 2010 г [1].

Поэтому основной целью написания данной статьи является формирование системы критериев отбора государственных услуг в последующие мониторинги, а также предложения по организации аналогичных последующих мониторингов в Российской Федерации.

Структура статьи такова: в начале ее приводится обзор мирового опыта при формировании подходов к проблеме качества государственных услуг. Затем объясняются особенности методики российского мониторинга государственных услуг. Далее, дается сравнительный анализ общего и различного в российских и зарубежных методиках мониторинга государственных услуг проводят авторитетные международные структуры (Мировой Банк, ОЭСР, ООН), известные международные консалтинговые компании (KPMG, Capgemeni). Наконец, в последней части статьи формулируются основные критерии включения тех или иных государственных услуг в последующие мониторинги.

Подходы к измерению качества государственных услуг

В основу измерения качества государственных услуг в Российской Федерации положен Федеральный закон ФЗ №210 от 2010 г. «О предоставлении государственных услуг» [4]. Для того чтобы оценивать качество предоставления услуг как процесса взаимодействия гражданина и органа государственной власти, воспользуемся определением качества на микроуровне [16]. В этом определении главную роль играет качество результата оказания услуги. В Российской Федерации не используется механизм гражданских хартий для объявления параметров результативности оказываемых услуг так, как, например, в Великобритании [9]. Вместо этого на всех уровнях государственного управления органы власти публикуют административные регламенты государственных услуг, которые содержат в том числе и стандарты качества предоставления услуг, и описание предполагаемых результатов оказания услуг. Российский подход в меньшей степени чем инструмент гражданских хартий пригоден для соотнесения стратегических целей государственной политики с индикаторами и параметрами качества отдельно взятых государственных услуг, поскольку цели повышения эффективности взаимодействия государства и общества формулируются не в одном, а в целом ряде программных документов отдельно каждым из федеральных ведомств, функции которых предусматривают подобное взаимодействие.

Тем не менее, полученные в ходе мониторинга значения показателей качества оказания государственных услуг уже послужили российскому Правительству основной для корректировки стратегических целей развития системы государственных услуг в Российской Федерации. При анализе проблемы качества на микроуровне ключевую роль играют показатели времени оказания услуг, их финансовой стоимости для конечного потребителя, комфортности пребывания потребителя услуг на всех стадиях их оказания (от инициации до получения результата услуги).

Можно утверждать, что адаптировав административные регламенты в качестве основного средства развития системы государственных услуг, российское Правительство избрало менеджериалистский подход к улучшению качества услуг. Все вышеуказанные параметры качества государственных услуг на микроуровне могут быть найдены в стандартах государственных услуг, которые являются неотъемлемой частью административных регламентов услуг. При таком подходе два очень важных элемента оценки качества остаются неприоритетными: удовлетворенность граждан как потребителей услуг, а также установление с гражданами механизма обратной связи на системной основе с целью постоянного совершенствования качества предоставляемых государственных услуг [13].

Согласно другой классификации подходов к качеству государственных услуг реализуемый в России подход к оказанию государственных услуг получил название «политико-административный» [14]. Такой подход характеризуется изменениями в нормативно-правовой базе и механизмах государственного регулирования путем выработки рекоммендаций по использованию показателей качества услуг, а также нормативно-правовыми и регулирующими изменениями в стандартах государственных услуг и оценке потребностей граждан.

Особенности методики российского мониторинга государственных услуг

Экспертная команада ИгиМУ НИУ ВШЭ, проводившая мониторинг качества государственных услуг в 2011 г., учла все три компонента качества при проектировании структуры исследования. В мониторинге измеряются не только формальные показатели предоставления государственной услуги как процесса, но также применяется механизм обратной связи с гражданами и бизнесом на основе глубинных интервью, социологических опросов и анкетирования. Наши респонденты не только заполняли детализированный опросник о том, как именно они использовали ту или иную государственную услугу, но и оценивали условия, в которых она им предоставлялась, а также указывали степень своей удовлетворенности ее результатом. Данный опыт аналогичен подходу австралийского Правительства к оценке качества предоставляемых государственных услуг [5]. Важной компонентой, послужившей базой для формирования структуры мониторинга государственных услуг, проведенного ИГиМУ НИУ ВШЭ в 2011 г. стали нормативные требования ФЗ №210. Таким образом, общая оценочная модель качества услуг состоит из 5 компонент, каждая из которых в свою очередь имеет составляющие. Ниже приведена структура этой модели:

1. *Качество информационного сопровождения процесса предоставления государственной услуги*:
	1. доступность информации об услуге при нахождении в помещениях ведомства (оценивается по шкале от 1 до 5);
	2. доступность информации по телефону;
	3. доступность информации онлайн;
	4. доступность информации по формальному запросу;
	5. возможность использовать личную консультацию с сотрудником ведомства в месте получения услуги.
2. *Оценка эффективности процедуры получения государственной услуги*;
	1. количество обращений для инициации процесса оказания услуги;
	2. количество личных визитов в ведомство или центр предоставления услуги;
	3. наиболее распространенная стоимость услуги[[1]](#footnote-1);
	4. интервал стоимости услуги (отличается в зависимости от региона, берутся максимальное и минимальное значения);
	5. среднее время получения услуги после того, как было принято заявление о предоставлении услуги;
	6. временной интервал получения результата услуги (отличается в зависимости от региона, берутся максимальное и минимальное значения).
3. *Качество взаимодействия граждан и государственных служащих*;
	1. время ожидания в очереди;
	2. наличие стульев и кондиционеров в помещениях;
	3. вежливость сотрудников ведомства;
	4. наличие системы электронной очереди;
4. *Географическое расположение и близость ведомства, предоставляющего услугу*.

Качество информации о государственных услугах в исследовании оценивается ее доступностью и полнотой. Полнота – скорее субъективный термин, который оценивается гражданами и волонтерами, делающими инклюзивные наблюдения или получающими услугу типовым образом, по шкале от 1 до 5.

Важной особенностью мониторинга стало специальное представление качества исполнения процедуры оказания услуги в виде «профиля регулирования услуги», который является особенностью предлагаемого мониторинга [1]. Ниже представлен усредненный профиль регулирования по всем услугам, предоставляемым гражданам и вошедшим в мониторинг.

|  |  |
| --- | --- |
| **Профиль регулирования** | **Среднее значение** |
| Число обращений | 1 |
| Число физических посещений органа (организации) | 2 |
| Наиболее распространенная стоимость обращения (руб.) | 797,4 |
| Интервал стоимости (руб.) | 442,9-1613,5 |
| Среднее время предоставления результатов (дней) | 13,7 |
| Интервал времени (дней) | 10,1-21 |

Качество взаимодействия граждан с представителями органов власти описывалось кейсами на основе глубинных интервью с респондентами, которые пришли в ведомства за получением услуг.

Для целей исследования из всего множества возможных вариантов получения государственной услуги (из всех категорий получателей государственных услуг) была выбрана «типовая траектория получения услуги» («типовой объект наблюдения») –массовый алгоритм получения государственной услуги (наиболее распространенные характеристики получателя государственной услуги).

Например, для комплексной государственной услуги по регистрации юридических лиц выбран самый массовый вариант – регистрация общества с ограниченной ответственностью, для государственной услуги по получению паспорта – замена паспорта гражданином Российской Федерации в 20 или 45 лет при условии, что предыдущий паспорт не был утерян. Для более сложных государственных услуг (например, по строительству многоквартирного жилого дома, открытию предприятия в отдельных отраслях) описание «типового объекта» («типовой траектории») включает в себя большее число параметров.

В этом состоит отличие от мониторинга платности 2009 г., предполагающего исследование всего теоретически возможного необходимого набора услуг (что в частности, вынуждало выделить «минимальный» и «максимальный» наборы услуг) [2].

Тем не менее, данное исследование базировалось на результатах аналогичной работы в 2009 г., подтвердившей гипотезу о том, что примерно равные по своим значимым характеристикам предприятия (получатели услуг) в одинаковых отраслях в одном регионе получают одинаковый набор услуг.

Анализ географической близости также обоснован, поскольку выбор точек предоставления услуг для посещения представителями исследовательской команды был случайным. Оценка физического комфорта является субъективным мнением граждан (оценивается по шкале от 1 до 5).

Для правильного понимания конечных бенефициаров мониторинга очень важно подчеркнуть, что исследование было спроектировано с позиции граждан. Поэтому в исследовании понятия географической близости точки предоставления услуг, физического комфорта граждан при получении услуг, приемлемые временные и финансовые характеристики процесса получения услуг, особенности подготовки документов, предваряющих получение услуги, имеют первостепенное значение. В то же самое время дизайн исследования носит подчеркнуто менеджериалистский или административный характер, поскольку предлагает детальное понимание особенностей предоставления государственных услуг как процесса, объединяющего ряд последовательных этапов.

Сравнительный анализ российской и зарубежных методик мониторинга государственных услуг

При разработке алгоритма сопоставления международных и российской методик мониторинга системы государственных услуг следует обращать внимание на следующие факторы:

* схожесть перечней государственных услуг, которые выбраны для мониторингов;
* схожесть процессов имплементации выбранных государственных услуг;
* наличие ресурсов для получения статистических данных и измеримости показателей мониторинга (например, несмотря на наличие полезного показателя в международной методике, он никак не сможет быть измеренным в российских условиях);
* выбор методики подсчета значений показателей, подындексов, итоговых индексов и формирования рейтингов;
* идеология мониторинга: на чем сделан акцент, через какие понятия и категории определяется итоговое значение оценки мониторинга.

Результатами мониторинга государственных услуг могут стать:

1. Нахождение и локализация критических этапов, процедур, операций, нормативно-правовых и управленческих решений, которые могут быть предметом для дальнейшего реинжиниринга и оптимизации;
2. Оценка соотношения издержек на оптимизацию услуги и ее предполагаемой общественной ценности [6].

Сравним методику российского мониторинга государственных услуг и зарубежные методики по следующим параметрам:

*Стадии зрелости государственных услуг*, оказываемых в электронном виде – информационное присутствие, интерактивное взаимодействие, транзакционное взаимодействие, трансформация [5, 10, 12, 17-20];

*Жизненные ситуации для потребителей государственных услуг* – предполагают целый набор атомарных или базовых государственных услуг, которыми необходимо воспользоваться потребителю для решения жизненной ситуации [16-20].

*Оценка удовлетворенности пользователей качеством получаемых услуг* – мнение потребителей о процессе получения государственных услуг, способах получения, возможностях расширения общественного участия и ведения дискуссий в рамках взаимодействия с государственными структурами [5, 12].

*Анализ комплексной проблемы потребителя основанный на оценке эффективности* системы *процедур взаимодействия* с ответственными государственными органами. Включает такие размерности, как: длительность процедур, их стоимость, количество процедур, приводящее к решению комплексной проблемы заявителя для ее реализации (например, открытие бизнеса, регистрация собственности) [1, 7, 8, 10, 11].

*Рейтингование результатов мониторинга по государственным услугам, комплексным ситуациям заявителей*. Проводится в контексте сравнимых между собой объектов – государств, городов, иных административно-территориальных образований (присутствует во всех анализируемых исследованиях) [1,7,8, 18-20].

*Оценка влияния ключевых факторов э-управления на качество оказываемых услуг*. Проводится экспертно, состоит из анализа готовности ведомств по таким направлениям, как: качество реестров данных государства, электронные платежные системы, электронная идентификация, открытые стандарты и спецификации для проектирования информационных систем и обмена данными, архитектура э-правительства, безопасность, навыки сотрудников по использованию ИКТ [7, 8, 12].

Алгоритм сопоставления результатов международных исследований-мониторингов в сфере государственных услуг и модельной методикой, разработанной специалистами ИГиМУ НИУ ВШЭ, целесообразно выстраивать по выше перечисленным параметрам.

При этом авторы в виде параметров для сравнения модельной методики мониторинга ИГиМУ НИУ ВШЭ и аналогичных зарубежных мониторингов формулируют направления для возможного расширения эталонной российской методики концептами, взятыми из международной практики (См. таблицу 2).

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Номер параметра** | **Название параметра для сравнения** | **Международные исследования** | **Модельная методика мониторинга ИГиМУ НИУ ВШЭ, 2010 г.** |
| 1 | Стадии зрелости государственных услуг | Есть | Отсутствует |
| 2 | Жизненные ситуации | Есть | Отсутствует |
| 3 | Оценка удовлетворенности услугами | Есть | Отсутствует |
| 4 | Анализ комплексной проблемы потребителя на основе эффективности процедур взаимодействия | Есть | Есть |
| 5 | Рейтингование результатов мониторинга | Есть | Есть |
| 6 | Оценка факторов готовности к э-управлению | Есть | Отсутствует |

Ниже приводится сопоставление методик зарубежного и российского мониторинга государственных услуг отдельно по каждому из шести выделенных параметров.

*1. Стадии зрелости государственных услуг* . Для того чтобы сопоставить стадии зрелости развития государственных услуг и их предоставления в электронном виде, можно опираться на Распоряжение Правительства РФ №1555р от 17.10.2009 «План перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти» [3]. В этом случае при мониторинге предоставления услуг в электронном виде можно фиксировать, на каком этапе плана находится услуга. Наиболее ценным результатом мониторинга станет количество услуг, которые предоставляются полностью в электронном виде без так называемых «разрывов» - процедур или операций, которые не могут быть совершены в электронном виде, но без которых нельзя получить желаемый результат услуги. Для данного сопоставления также целесообразно выделять причины, по которым перевод услуги в электронный вид отстает от намеченного плана. Причины отставания во многом могут быть проанализированы с помощью пункта 6 алгоритма сопоставления.

*2. Жизненные ситуации*. Для российского мониторинга целесообразно отобрать от одной до трех жизненных ситуаций, которые можно отслеживать целостно. Под жизненной ситуацией для гражданина подразумевается достижение некоторой комплексной цели, реализация которой зависит от одновременного предоставления некоторого множества государственных услуг, причем не все из них могут предоставляться только одним ведомством. Например, согласно мониторингу двадцати важнейших услуг Европейского союза жизненными ситуациями являются «поиск работы» - для гражданина, «открытие собственного бизнеса» - для коммерческого сектора.[[2]](#footnote-2) Анализ жизненной ситуации «поиск работы» распадается на следующие услуги:

* Предоставление информационной поддержки о работодателях на web-сайте;
* Предоставление информационной поддержки о соискателях на web-сайте;
* Предоставление поиска по потенциальным работодателям;
* Получение новых уведомлений о потенциальных вакансиях;
* Обращение за дополнительными социальными выплатами;
* Продление медстраховки;
* Продление пенсионных выплат;
* Получение финансовой помощи для начала собственного бизнеса;
* Запись на тренинг или семинар по помощи в поиске работы;
* Получение сведений о требованиях работодателя по приему на работу [7].

Таким образом, сложность анализа жизненной ситуации существенно возрастает, поскольку требуется формирование некоторой формулы, усредняющей оценки по каждой из составляющих жизненную ситуацию услуг. В свою очередь, оценки по каждой услуге потребуют контрольного пользования, экспертного участия, учета ресурсных параметров (временных, материальных затрат).

Поэтому целесообразно на первом этапе усложнения мониторинга включить одну жизненную ситуацию для граждан и одну – для бизнеса, либо включить любую одну жизненную ситуацию. Подобный взгляд на проблемы оказания государственных услуг позволит по-новому осмыслить результаты мониторинга. Здесь ключевой гипотезой является предположение о том, что каждая составляющая услуга может не иметь низкой оценки, однако абсолютное оценочное значение жизненной ситуации может оставаться крайне низким ввиду несогласованности составляющих услуг. Еще одной сложностью в измерении мониторинга жизненных ситуаций является необходимость оценки издержек на осуществление параллельного выполнения сразу нескольких услуг, которое зачастую может из параллельного превратиться в последовательное. Иными словами, анализ жизненных ситуаций позволяет идентифицировать некоторые услуги как «слабые звенья», которые тормозят выполнение связанных с ними услуг, также составляющих жизненную ситуацию.

*3. Оценка удовлетворенности услугами*. Для российского мониторинга становится все более актуальным получение оценок граждан о степени удовлетворенности качеством процесса получения государственных услуг. Целесообразно включать вопросы о степени удовлетворенности пользователей, о причинах, по которым удовлетворенность граждан остается низкой, об условиях, при которых граждане воспользовались теми или иными услугами, о каналах взаимодействия с органами власти, об услугах, потребность в которых остается неудовлетворенной. Включение вопросов по удовлетворенности потребует введения в мониторинг дополнительных параметров оценки, а значит, сделает его более ресурсозатратным, поскольку анализ качественных и количественных данных о процессах использования или причинах неиспользования потребителями государственных услуг потребует дополнительной обработки. На первом этапе целесообразно включить небольшое количество показателей оценки удовлетворенности граждан, таких как:

* процент воспользовавшихся услугой из общего числа пользователей некоторого канала взаимодействия с гражданами (личное, Интернет, телефон)
* статистика упоминания причин, по которым потребители отказались пользоваться некоторой услугой.

В дальнейшем подобный мониторинг может быть дополнен вопросами о новых потребностях в услугах, особенностях поведения граждан при пользовании определенными услугами.

*4. Анализ комплексной проблемы потребителя*. По данному показателю российский мониторинг в достаточной степени учитывает зарубежный опыт, например, анализируются такие комплексные ситуации, как: «открытие предприятия», «строительство многоквартирного дома». При этом проводится детальный анализ количества необходимых процедур, общей стоимости решения ситуации, общего затрачиваемого времени.

*5. Рейтингование результатов мониторинга*. Рейтингование результатов оценки оказания услуги или реализации комплексной ситуации является неотъемлемой частью мониторингов, как международных, так и российского. Для международных исследований характерно межстрановое сравнение, а также сравнение городов мира между собой. В российском мониторинге также присутствуют рейтинги городов и регионов РФ по предоставлению некоторого набора услуг или решению комплексной ситуации. В качестве дополнения можно предложить добавить в российский мониторинг профиль региона или города по показателям, характеризующим систему предоставления государственных и муниципальных услуг в комплексе.

*6. Оценка факторов готовности к э-управлению.* Важнейшим условием анализа успеха или неуспеха предоставления государственных услуг в электронной форме является внутренняя готовность к этому ведомств. В ряде международных исследований оценивается комплексная готовность ведомств к процессу такого оказания услуг, в частности используется система показателей, учитывающая квалификацию персонала, бюджетные ассигнования, интегрированность информационных систем ведомства [12]. Примерами подобных показателей являются: количество сотрудников, использующих электронную почту;

* количество сотрудников, использующих офисные приложения;
* количество сотрудников, использующих программные системы и приложения (анализ данных, системы документооборота)[[3]](#footnote-3).

Аналогично измеряются показатели удовлетворенности сотрудников ведомства использованием определенных технологий и программных средств. Безусловно, вопрос измерения готовности ведомств к предоставлению государственных услуг в электронной форме должен решаться масштабно. Соответствующая комплексная методика должна быть сформулирована и апробирована. Результаты подобных измерений могут быть включены (частично или полностью) в мониторинг качества и доступности государственных и муниципальных услуг. Еще одним направлением измерения готовности ведомств является анализ использования новых технологий идентификации заявителей (в РФ этому служит пилотный проект «Универсальная Электронная Карта»), использования электронных платежей и средств обеспечения безопасности взаимодействия, наличия документов, стандартов планов по дальнейшему развитию ИКТ в ведомстве.

Формирование системы критериев отбора государственных услуг для включения в последующие мониторинги

Процесс определения набора государственных услуг для мониторинга и последующие изменения этого списка для последующих мониторингов развивался похожим образом для большинства государств мира: на первоначальном этапе выбирается некоторый примерный набор услуг в соответтсвии с их массовостью, социальной значимостью, экономической целесообразностью. По мере систематизации, формализации и стандартизации иных услуг, предоставляемых на разных уровнях управления в государстве и их обязательным занесением в специальный реестр государственных услуг, происходит последовательное расширение списка услуг для мониторинга. Наличие автоматизированной системы мониторинга сокращает издержки увеличения числа услуг, подлежащих мониторингу. В то же время, число параметров мониторинга услуги как процесса не изменяется.

Согласно исследованиям Европейского Союза наиболее приоритетными для перевода в электронный вид стали услуги, способствующие генерации доходов государства: подача налоговых деклараций, таможенное оформление [7][[4]](#footnote-4). Далее следуют услуги по регистрации (свидетельства о рождении, о смерти). На третьем месте стоят услуги по обеспечению социальных выплат и услуги в сфере здравоохранения и библиотечного дела. На четвертом - услуги в области лицензирования (разрешение на строительство, образование). В среднем по Евросоюзу уровень зрелости достиг 88%, при этом 5 стран реализовали э-услуги на 100%.

Тем не менее, можно выделить ряд рекомендаций и предложений для Российской Федерации, сформулировав их в виде набора факторов, влияющих на процесс принятия решения о мониторинге услуг (в том числе услуг, реализуемых в электронном виде):

*Принадлежность услуги к процессам изменения финансового состояния государства*. Наиболее приоритетными для мониторинга стали услуги в сфере декларирования и оплаты налогов и в сфере таможни. Эффективная и прозрачная реализация процессов в этих сферах позволяет увеличить налоговые и таможенные поступления за счет формализации и транспарентности процессов взаимодействия. Качественное исполнение данных услуг очень важно для финансовой стабильности государства. В мониторинг следует включать услуги по заполнению таможенной декларации для бизнеса, по подаче налоговой декларации для граждан и для бизнеса

*Принадлежность услуги к процессам регистрации или фиксации информации о гражданах и бизнесах.* Ведомства, администрирующие важнейшие государственные реестры, регистры, содержащие юридически значимую информацию, идентифицирующую действия, имущества, гражданско-правовое состояние граждан и организаций, должны сформировать набор услуг, позволяющих получать информацию либо предоставлять информацию об изменении учетной записи в подобных информационных системах (услуги по регистрации актов гражданского состояния, регистрации прав собственности на недвижимость, земельного имущества, регистрации юридических лиц, получения информации о налоговых задолженностях и т.д., получение выписки о состоянии индивидуального лицевого счета в пенсионном фонде, проверка подлинности выданного удостоверения личности, подлинности выданного документа о школьном, высшем образовании, постановка граждан на миграционный учет, получение выписки об учете гражданина, получение выписки из реестра юридических лиц или индивидуальных предпринимателей). Подобные услуги можно отнести к приоритетным, поскольку они не требуют межведомственного взаимодействия, в то же время являются отражением ключевых функций ведомств, а значит и ключевых административных процедур. В электронном виде ведомства обязаны обеспечить доступ юридическим и физическим лицам к своим регистрационным ресурсам (реестрам, регистрам). Доступ должен быть интегрированным с зонтичной архитектурой электронного правительства для каждого ведомства: например, с единым федеральным/региональным порталом государственных услуг, системой межведомственного электронного взаимодействия, системой инфоматов или инфокиосков электронного правительства.

*Массовость услуги*. На наш взгляд, проверка данного принципа возможна лишь эмпирическим путем на основе гипотезы о массовости услуги. Иными словами, запуская услугу и/или ее электронную реализацию на основе предположения о ее высокой востребованности, ведомство должно в перманентном режиме собирать статистику о ее использовании целевыми группами конечных потребителей. Чем большее число граждан пользуется услугой, тем выше необходимость включения этой услуги в последующий мониторинг с целью ее совершенствования. Эти услуги – «лицо» ведомств и правительств в целом. Именно по ним формируется общественное мнение об успехах и имидже электронного правительства в целом. Мониторинг таких услуг будет способствовать увеличению доверия. Мы бы рекомендовали добавить к их числу и такие услуги, как: оформление пособия по безработице, поиск работы и трудоустройство, запись на прием к врачу, регистрация транспортных средств, оформление пенсии, оформление пособий по инвалидности и пособий на детей. Иными словами, массовость услуги можно трактовать как ее социальную направленность. Как правило, такие услуги связаны с правом граждан на финансовую поддержку в их сложившихся сложных жизненных ситуациях. От того, насколько качественно, своевременно и в полном объеме будут оказаны социальные услуги, зависят жизнь и здоровье граждан. Поэтому данные услуги должны быть включены в мониторинг в первую очередь.

*Экономическая эффективность услуги.* В данном случае перед этапом запуска услуги удается выдвинуть гипотезу об экономии ресурсов государства и граждан, которые можно выразить, например, в денежном эквиваленте. Только с помощью мониторинга и измерения ряда показателей, таких как: время ожидания граждан в очереди за услугой, стоимость оказания услуги в бумажном и электронном виде, время, затрачиваемое государственными служащими на оказание услуги и т.д., удается доказать эффективность внедряемой услуги, в особенности тех из них, которые требуют высоких начальных инвестиций для запуска.

Как правило, экономическая эффективность вычисляется путем умножения каждого часа времени экономии каждого гражданина на среднюю оплату часа занятости по стране. Но есть услуги, для которых экономическая составляющая может быть масштабнее в связи с внешним эффектом воздействия услуги на общество. В частности, в вопросах миграции и миграционной занятости. Например, к таким услугам можно отнести услуги, оказываемые ФМС: переоформление общегражданского и заграничного паспортов, выдача разрешения на работу, выдача вида на жительство, оформление разрешения на работу, выдача миграционной карты (взамен утерянной). Данные услуги имеют потенциал по сокращению внутренних издержек ФМС, в то же время, увеличивая бюджетные поступления. Аналогичен эффект воздействия на общество и таких услуг, как регистрация транспортных средств и прохождение техосмотра транспортных средств, предоставляемых ГИБДД.

*Социальная значимость услуги.* Для данных услуг применима концепция общественной ценности, заключающаяся в фундаментальном анализе интересов и потребностей групп конечных потребителей услуги, а также в изучении степени влияния на удовлетворение потребностей стейкхолдеров при вводе услуги в эксплуатацию. Введение подобных услуг требует более высоких издержек от государства, но в то же время, позволяет сделать общество более сбалансированным и повышает уровень его доверия к деятельности государства. К таким услугам можно отнести комплекс услуг по социальной защите населения: оформление пособий по безработице, пособий на ребенка, пособий по инвалидности, оформление пенсий.

*Реализация услугой ключевых функций ведомства*. Анализируя деятельность каждого из федеральных ведомств, можно выделить ключевые административные процессы, которые в наибольшей степени соответствуют исполнению ведомством своих функций. Так, например, для Федеральной налоговой службы таким процессом очевидно является администрирование налога на добавленную стоимость (НДС). Соответственно подобные услуги и последующие их электронные аналоги должны быть включены в мониторинг с учетом возможностей повышения их эффективности и результативности.

*Анализ спроса и удовлетворенности потребителей услуги*. Данный анализ в Российской Федерации должен был предшествовать выпуску Распоряжения Правительства 1555-р от 17.10.2009 [3]. В мониторинг могли бы быть включены услуги, по которым массовость остается высокой, а удовлетворенность пользователей - низкой.

Первоначально, для целей мониторинга государственных услуг в России целесообразно выбрать уровень укрупнения, т.е. рассмотрение услуг с конкретным, возможно, промежуточным результатом либо, как предложено в исследованиях по Европейскому Союзу, рассмотрение услуг на уровне жизненных ситуаций: «поиск работы», «получение разрешения на строительство индивидуального дома/коммерческого помещения (склада)». Во втором случае, каждая жизненная ситуация состоит из целого набора более мелких процедур, которые реализуются соответствующими государственными услугами. В мониторинг можно включить как ряд «атомарных» услуг (на основе РП 1555-р), так и мониторинг нескольких жизненных ситуаций с последующим ежегодным увеличением числа исследуемых объектов. В результате мониторинга возможна ситуация, при которой некоторые услуги остаются невостребованными целевыми группами граждан и бизнеса. В таком случае можно производить замену услуг для последующего мониторинга.

Заключение

Процесс получения государственных услуг основывается, прежде всего, на принципах осведомленности потребителей о госуслугах, доступе к ним на основе четко осознанных потребительских потребностей. Для того чтобы реализовать комфортность получения государственных услуг, требуется воплотить такие их характеристики как: удобство интерфейса, надежность и скорость каналов взаимодействия, удобство и скорость получения результата.

Наиболее важной задачей мониторинга государственных услуг, в частности оказываемых в электронном виде, является выявление набора материальных и нематериальных стимулов, мотивирующих граждан и бизнес как потребителей активно пользоваться системой государственных услуг. К таким стимулам можно отнести:

* удобство и комфорт получения услуги;
* экономия времени;
* экономия материальных ресурсов;
* повышение уровня доверия к деятельности государства в целом и к системе предоставления государственных услуг в частности.

По каждой услуге ответственное за нее ведомство должно четко формулировать и доносить до максимально широкого круга потенциальных потребителей, какие конкретно выгоды и преимущества будет иметь потребитель услуги при условии реализации требований к интерфейсу услуги, каналам обмена данными, способам получения результата.

По мере развития системы государственных услуг в Российской Федерации потребуется усложнять и ее мониторинг, включая в него новые понятия: стадии зрелости предоставления услуг; анализ жизненных ситуаций, включающий кластер услуг; оценку удовлетворенности потребителей услуг; оценку спроса потребителей на новые услуги. Усложнение мониторинга будет возможно в случае если государственные структуры будут и дальше преследовать цели повышения качества услуг, при этом выделяя достаточное ресурсное обеспечение на проведение мониторинга. Основными параметрами, по которым на данном этапе и в дальнейшем будет производиться измерение качества услуг, остаются: время оказания услуги; количество процедур или шагов, которые необходимо совершить в процессе получения услуги; стоимость услуги. Тенденции, связанные с организацией процесса предоставления государственных услуг в электронном виде, а также с необходимостью организации эффективного межведомственного взаимодействия для их получения, будут существенно влиять на включение тех или иных услуг в мониторинг.

Сближение методологии мониторинга с аналогичными зарубежными исследованиями позволит в перспективе существенно улучшить позиции Российской Федерации в международных рейтингах, а также даст возможность обратить внимание на новые задачи и ориентиры, которые должны соблюдаться государственными структурами в процессе оказания услуг.

Основными критериями отбора государственных услуг для мониторинга являются: их массовость, социальная значимость, экономическая целесообразность, множественность каналов предоставления, необходимость организации межведомственного взаимодействия для их предоставления.

Ценность мониторинга определяется возможностью выявить проблемы и предложить рекомендации по их преодолению на всех этапах оказания услуги: от инициации до получения результата.

Так, результаты российского мониторинга государственных услуг, представленные в виде профиля регулирования услуг, включающего, например, формальные и неформальные платежи, позволяет федеральным и региональным органам власти увидеть картину предоставления услуг в целом и оценить их эффективность. Используемые в мониторинге показатели качества госуслуг (время получения, комфортность, уровень удовлетворенности результатом) были поддержаны на самом высоком государственном уровне и стали основой для формулирования политики развития системы государственных услуг Министерством экономического развития, курирующим административную реформу в Российской Федерации.[[5]](#footnote-5) Проведенное исследование способствовало формированию списка приоритетных государственных услуг, реализация и мониторинг которых должны осуществляться в первую очередь[[6]](#footnote-6). Неудовлетворительные значения индикаторов качества оказания услуг для граждан и, особенно, для бизнеса привели к запуску процесса реинжиниринга их предоставления населению ответственными ведомствами.

Также результаты мониторинга использовались командой федерального портала государственных услуг – *[www.gosuslugi.ru](http://www.gosuslugi.ru)* для лучшей организации и позиционирования информации о государственных услугах онлайн, а именно: ее актуальности, точности и полноте. Таким образом можно говорить и об улучшении механизма обратной связи с населением по процессу предоставления государственных услуг.

Целесообразно и в дальнейшем включать в мониторинг различные инструменты опроса в зависимости от массовости услуги и глубины проработки процесса ее предоставления, поскольку результат исследования будет зависеть от мнения и оценок различных целевых групп респондентов: граждан, экспертов, государственных служащих.

Литература

1. Мониторинг качества и доступности государственных и муниципальных услуг – 2010 / Под ред. А.В. Клименко, С.М. Плаксина – М. Изд. Дом ВШЭ, 2011 – 392 с.
2. Плаксин С.М., Жулин А.Б., Суворова И.К. Мониторинг платности комплексных государственных и муниципальных услуг – 2009 г. – М.: Государственный университет - Высшая школа экономики, 2010
3. Распоряжение Правительства РФ №1555р от 17.10.2009 “План перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти” - Доступно 01.10.2012 - <http://www.kadis.ru/texts/index.phtml?id=41117>
4. Федеральный Закон ФЗ №210 от 7.07.2010 “Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг”. Доступно 1.10.2012 - <http://www.rg.ru/2010/07/30/gosusl-dok.html>
5. Australia: Interacting with Government. Australian Government Information Management Office (AGIMO), 2008 - Retrieved 01.10.2012 - <http://www.finance.gov.au/publications/interacting-with-government/docs/interacting-with-government-report.pdf>
6. Cresswell A, Burke B., Pardo T. Advancing Return on Investment Analysis for Government IT: A Public Value Framework, 2006 – Доступно 01.10.2012- <http://www.ctg.albany.edu/publications/reports/advancing_roi/advancing_roi.pdf>
7. Digitizing Public Services in Europe: Putting Ambition into Action 9th Benchmark Measurement, 2010, EU - Доступно 01.10.2012 - <http://www.epractice.eu/en/library/5283331>
8. Doing Business 2011 (Russia), World Bank, 2011 - Доступно 01.10.2012 - <http://www.doingbusiness.org/~/media/fpdkm/doing%20business/documents/profiles/country/db11/rus.pdf>
9. Drewry, G. Citizens as Customers – Charters and the Contractualisation of Quality in Public Service // EGPA Conference Bern, Switzerland, 2005 - retrieved 01.10.2012 from <http://www.public-admin.co.uk/brochures/cutomers_charters_paper.pdf>
10. Global Entrepreneurship Monitoring – 2010 - Доступно 01.10.2012 - <http://www.gemconsortium.org/download/1319118866108/GEM%20GLOBAL%20REPORT%202010rev.pdf>
11. KPMG – Competetive Alternatives 2010 - Доступно 01.10.2012 - <http://www.areadevelopment.com/article_pdf/id97867_KPMG_FullReport.pdf>
12. OECD e-Gov Studies – Rething e-government Services: user centered approaches, 2009 - Доступно 01.10.2012 - <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/arquivos/OCDE2011/OECD_Rethinking_Approaches.pdf>
13. Quality Improvement in European Public Services. Concepts Cases and Commentary // Pollitt C. Bouckaert G. (Eds.). Sage Publications, London, 1995.
14. Rajaavaara, M. Professional and Quality Initiatives // In Evers, Haverinen, Leichsenring, Wistow (Eds.) Health and Social Services in Developing Quality in Personal Social Services. Concepts, Cases and Comments, European Centre Vienna, Ashgate, 1997.
15. Rieper, O, Mayne, J. Evaluation and Public Service Quality. Scand J Soc Welfare 1998: 7: Blackwell, 1998, p. 118-125.
16. The User Challenge Benchmarking The Supply Of Online Public Services 7th Measurement, 2007, EU – Доступно 01.10.2012 - <http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/egov_benchmark_2007.pdf>
17. Top of the Web: User Satisfaction and Usage Survey of E-government services, 2004, EU - Доступно 01.10.2012 - <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021888.pdf>
18. United Nations E-Government Survey 2010: Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis - Доступно 01.10.2012 - <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN-DPADM/UNPAN038853.pdf>
19. UN E-Government Survey: from E-Government to Connected Governance, 2008 - Доступно 01.10.2012 - <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf>
20. WEF- Global Competitiveness Report, 2010-2011 - Доступно 01.10.2012 - <http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf>
1. Выбиралась медианное значение стоимости оказания услуги на всем множестве исследуемых регионов РФ. [↑](#footnote-ref-1)
2. В данной статье разделяются понятие жизненной ситуации и комплексной проблемы в том смысле, что первая относится к потребностям гражданина, а вторая – к потребностям коммерческого сектора. Таким образом, понятие комплексной проблемы эквивалентно жизненной ситуации для бизнеса [↑](#footnote-ref-2)
3. Это лишь примеры показателей готовности ведомства, общая система показателей значительно шире. Тем не менее, требуется понимать, что если получаются высокие значения измерения подобных показателей для ведомства при очевидной его неэффективности, требуется совершенствовать измерение готовности для получения адекватной волатильности интегрированных показателей. [↑](#footnote-ref-3)
4. Уместно считать, что описываемые услуги настолько важны, что создание их электронных аналогов необходимо, даже если возможны высокие затраты на их перевод в электронный вид. При этом мониторинг мог бы показать, насколько вложения в подобные услуги оправдались. [↑](#footnote-ref-4)
5. Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы - <http://ar.gov.ru/authority/documents/index.php?id_19=132> [↑](#footnote-ref-5)
6. Перечень государственных услуг, наиболее важных для деловых кругов и населения - <http://ar.gov.ru/authority/news/index.php?id_13=2277&from_19=2> [↑](#footnote-ref-6)