

Симагина О.В.

ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ ПОКАЗАТЕЛЕЙ КАЧЕСТВА ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ

Аннотация

В статье рассматриваются основные методологические и практические проблемы формирования требований к качеству публичных услуг. Для решения выявленных проблем в работе предлагается пошаговая методика формирования научно обоснованной системы показателей качества публичных услуг. Первый шаг – разделение показателей качества на две группы в соответствии с теми нормативными актами, в которых они должны быть отражены. Вторым шагом связан с использованием категории «интегральное качество публичной услуги». Третьим и заключительным шагом – использование проблемно-ориентированного подхода к формированию системы показателей оценки качества конкретной публичной услуги или группы услуг.

Ключевые слова: публичные услуги, показатели качества, административные регламенты, государственные и муниципальные стандарты качества, проблемно-ориентированный подход.

Одной из основных задач развития системы государственного управления России на современном этапе является повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг. Этот тезис неоднократно звучал из уст руководства страны и нашел свое отражение в Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011–2013 гг. [3].

В рамках данной концепции ожидается, что работа по систематизации и регламентации публичных услуг в РФ будет завершена к середине 2012 г. Однако при всем внимании к решению данных задач на высшем уровне этот процесс пока находится на начальном этапе и существуют достаточно большие трудности в его дальнейшем улучшении.

В регионах реформирование сферы публичных услуг идет очень неравными темпами. В 2011 г. Сибирская академия государственной службы проводила мониторинг официальных сайтов субъектов Сибирского федерального округа (СФО) с позиций размещения на них реестров и регламентов публичных услуг [4; 7]. В течение года ситуация менялась; в частности, во многих регионах во второй половине года реестры (перечни) государственных услуг привели в соответствие с 210-ФЗ.

Данные на 15 января 2012 г. представлены в таблице 1. Регионами СФО с лучшей практикой решения задач регламентации государственных и муниципальных услуг можно назвать Новосибирскую и Томскую области, Красноярский край.

В Алтайском крае и Республике Бурятия на официальном сайте размещены устаревшие версии реестров услуг. На официальном портале Иркутской области не удалось найти реестры и перечни услуг (функций).

Таблица 1

**Данные официальных сайтов регионов СФО
по регламентации и реестризации публичных услуг**

Субъект СФО	Наличие реестра (перечня) государственных (муниципальных) услуг	Количество услуг в реестре (перечне)	Утвержденные административные регламенты	Количество услуг, сведения о которых внесены на порталы государственных и муниципальных услуг, в том числе:	
				государственных	муниципальных
Алтайский край	Перечень государственных услуг	143	75	96	474
Забайкальский край	Перечень государственных услуг и государственных функций	187	73	117	520
Иркутская область	Нет данных	Нет данных	12	61	76
Кемеровская область	Сводный перечень государственных услуг (функций)	138	134 (Ф+У)	110	6
Красноярский край	Перечень государственных услуг	168	55	168	1151
Новосибирская область	Перечень государственных услуг для включения в Реестр государственных услуг	212	221	221	3
Омская область	Действуют ведомственные перечни государственных услуг	Отдельные ведомственные перечни	107	135	237
Республика Алтай	Сводный реестр	155	45 (Ф+У)	147	205
Республика Бурятия	Реестр услуг*	144	191 (У и Ф)	114	372
Республика Хакасия	Перечень государственных услуг	54	Нет данных	16	1
Республика Тыва	Перечень государственных услуг	86	Нет данных	87	105
Томская область	Перечень услуг учреждений	235	179	166	Нет данных

* Устаревшая версия, утвержденная до вступления в силу 210-ФЗ.

Актуальность исследований по данной тематике определяется в том числе и тем, что за важностью и сложностью организационных действий в этой сфере зачастую теряется из виду основная цель реформ – повышение качества услуг, оказываемых государственными органами и организациями населению страны.

Целью данного исследования является разработка методических подходов к определению параметров и показателей качества публичных услуг для применения в российских регионах и муниципалитетах.

Задачи исследования:

- 1) провести анализ трактовок публичных (государственных и муниципальных) услуг в российском законодательстве;
- 2) проанализировать теоретические подходы к понятию и показателям качества услуг (в том числе публичных);
- 3) предложить алгоритм (методику) разработки показателей качества публичных услуг на основе имеющихся в науке и практике подходов;
- 4) апробировать возможность применения предложенной методики на материалах региональной программы снижения административных барьеров и повышения качества государственных и муниципальных услуг.

В нашей стране одной из ключевых проблем совершенствования предоставления публичных услуг является собственно неурегулированность разделения услуг и функций. Российское законодательство не дает однозначного ответа на данный вопрос. В некоторых документах эти понятия противопоставляются, а в другой их части, как это, например, сделано в 210-ФЗ [1], в основном по тексту они упоминаются как одноуровневые понятия.

Надо сказать, что однозначного отношения к данному вопросу нет и в мировой практике. В англосаксонской модели в основном функции трактуются как неотъемлемая деятельность государства, а все другие виды деятельности – это услуги. В континентальной традиции услуги – это часть деятельности по реализации функций, осуществляемая по обращениям заявителя.

314 Указ Президента «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» выделяет услуги как один из пяти видов функций наряду с регулятивной, контрольной, специальной и функцией по управлению государственным имуществом [2].

В экономической теории понятие публичных услуг также достаточно размыто. Вместе с тем она дает достаточно четкую оценку того, что следует понимать под услугами.

Чаще всего услуги трактуются как товары, которые производятся, передаются и потребляются одновременно в нематериальной форме.

Для публичной услуги характерно:

- определенный в соответствии с нормативными актами круг лиц;
- исключительная общественная значимость социальной сферы как базовой в оказании услуг;
- выгоды от многих из таких услуг потребляются не тем лицом, которое обратилось за услугой, а совокупностью третьих лиц;
- ресурсное обеспечение процесса предоставления услуг возлагается на государственный или местный бюджет.

Общественная значимость публичных услуг заставляет более серьезно подходить к вопросу обеспечения их качества.

Качество услуг определяют как меру соответствия того, что потребители ожидают получить в процессе и результате потребления [9, 10].

Существует понятие «интегральное качество», отражающее целостное восприятие клиентом процесса получения услуги [9]. Чтобы вызвать неудовлетворенность клиентов качеством, достаточно одной «ложки дегтя», одной негативно воспринятой характеристики услуги.

Характеристики интегрального качества оцениваются в том числе с позиции доступности: получают ли клиенты равный доступ к качественной услуге за те же деньги. У нас же в практике деятельности органов власти значение доступности еще выше с учетом ее транспортной и инфраструктурной составляющих. Собственно понимание качества услуги в узком смысле слова связано с измерением качества. В существующих теоретических моделях оценки качества услуг также нет единообразия. В подавляющем большинстве они предусматривают субъективную оценку качества (опрос потребителей об удовлетворенности).

Чаще всего в литературе упоминается и используется методика оценки качества услуг SERVQUAL [8, 11]. Методика SERVQUAL часто используется как основа для разработки других методик оценки качества услуг (например, SERVPERF, предложенной Кронином и Тэйлором, методики, предложенной Ли, методики Аквирана и т.д.). Также получила распространение методика расчета индекса удовлетворенности потребителей (Customer Satisfaction Index – CSI), разработанная специалистами Стокгольмской школы экономики.

Встречается в литературе также группировка показателей качества услуг по видам ресурсного обеспечения: пространственные, информационные, кадровые показатели. Вместе с ними используются претензионные показатели, выражающие нарушение требований к обеспечению [5].

Обычно именно претензионные показатели чаще других используются для характеристики качества услуг, предоставляемых региональными и муниципальными органами власти. В частности, Министерство экономического развития Новосибирской области рекомендовало использовать для разработки административных регламентов следующие показатели:

- 1) выполнение государственными служащими требований, правил и норм, а также соблюдение последовательности административных процедур и сроков их исполнения при предоставлении государственной услуги;
- 2) наличие обоснованных жалоб на действия (бездействие) государственных служащих при предоставлении государственной услуги.

В региональных и муниципальных стандартах качества в основном предъявляются требования к организациям, предоставляющим эти услуги, с позиций материально-технического, кадрового и информационного обеспечения, законности и безопасности их оказания, а также доступности. Например, в Ростовской области используется такая группировка требований:

- квалификация (опыт работы) специалиста, оказывающего услугу;
- используемые в процессе оказания услуги материальные ресурсы соответствующих номенклатуры и объема;
- порядок, процедуры (регламент) оказания услуги;

- оборудование и инструменты, необходимые для оказания услуги;
- здания и сооружения, необходимые для оказания услуги, и их содержание.

Эти подходы формируют критерии оценки качества с разных сторон: в случае использования претензионных показателей критерием будет отсутствие нарушений, а при предъявлении требований к предоставлению услуги мы говорим о соответствии предоставления услуги норме по группам показателей. В конечном итоге и тот и другой подходы отражают качество через соответствие государственным нормативам.

При этом теряется такой аспект качества, как удовлетворенность получателей услуг. Оценки уровней удовлетворенности в российских регионах проводят, но чаще всего не связывают эти опросы с существующими требованиями к качеству услуг.

Полагаю, что первым шагом в формировании научно обоснованной системы показателей качества публичных услуг должно стать разделение показателей на две группы в соответствии с теми нормативными актами, в которых они должны быть отражены. Это является первым элементом предлагаемой автором методики разработки показателей качества публичных услуг.

Требования благополучателя выражаемые в виде характеристик, поддающихся определению, должны содержаться в стандартах качества услуги и быть абсолютно доступными для потребителя услуг как с позиции их размещения в местах предоставления, так и размещения на информационных ресурсах органов власти.

Требования к процессам предоставления услуги не всегда могут быть определены потребителем и должны быть отражены в административных регламентах. Выполнение этих показателей будет формировать уровень удовлетворенности вышестоящих государственных структур.

Причем введенное 210-ФЗ положение о включении стандарта качества в качестве раздела административного регламента, на мой взгляд, потенциально снижает качество предоставления публичных услуг, особенно в тех сферах и регионах, где уже были разработаны стандарты качества услуг.

Второй шаг связан с использованием категории «интегральное качество публичной услуги». В рамках данного подхода можно систематизировать показатели по двум группам – сторонам интегрального качества:

- 1) показатели удовлетворенности, включая функциональную удовлетворенность (соблюдение сроков и процедур, степень решения проблем, профессиональная компетентность служащих и т.п.) и эмоциональную удовлетворенность (вежливое, тактичное, отзывчивое отношение работников, комфортность процедур ожидания и получения услуги и т.п.);
- 2) показатели доступности, включая физическую доступность (пешеходная доступность от остановок общественного транспорта до здания, оборудование пандусами, расширенными проходами, позволяющими обеспечить беспрепятственный доступ маломобильных групп граждан, наличие парковок и т.п.) и информационную доступность (наличие информации о порядке и стандарте предоставления услуги, об образцах оформления документов, необходимых для предоставления услуги, размещенных на информационных стендах, на Интернет-ресурсах).

Использование такого подхода позволяет более комплексно формировать критерии качества услуг, но при этом может получиться слишком много показателей. Оптимальным же числом показателей, которые могут использоваться для оценки какой-либо деятельности, является 7–10 позиций.

Здесь нам может помочь проблемно-ориентированный подход, который предлагается использовать в качестве третьего и заключительного шага в формировании системы показателей оценки качества конкретной публичной услуги или группы услуг. Этот подход кроме использования основания для отбора показателей позволяет адаптировать систему показателей к особенностям и проблемам конкретного региона или муниципалитета.

Данное требование является очень важным в России с ее многообразием природных, экономических и социальных условий. Тем более что осуществление реформирования организации предоставления публичных услуг происходит в различных регионах по-разному.

Рассмотрим применение данной методики на примере Томской области.

Из анализа текста проекта программы Снижения административных барьеров и повышения качества предоставления публичных услуг на 2011–2013 гг. [6] можно сделать вывод, что основными проблемами в этой сфере являются:

- слабая информированность получателей услуг о возможностях, условиях порядке и местах предоставления услуг;
- высокие временные затраты на получение услуг;
- недостаточное качество подготовки специалистов, непосредственно оказывающих услуги или консультирующих об их предоставлении;
- невозможность получения многих административных услуг по месту жительства (для сельской местности).

В таблице 2 представлен пример возможных показателей стандарта качества услуг, которые оценивают результат предоставления услуги с позиций получателей и с учетом сформулированных на региональном уровне проблем. В последней колонке таблицы 2 приведены примеры показателей, которые могут быть включены в административный регламент и использованы вышестоящими органами власти для оценки организации, предоставляющей услуги, или всей системы в целом.

Таблица 2

Пример формирования показателей качества услуг в административных регламентах и стандартах качества

Критерий	Проблема	Показатель	
		стандарт качества услуги	административный регламент
Функциональная удовлетворенность	Высокие временные затраты на получение услуг	Количество обращений граждан для получения одной публичной услуги	Среднее время ожидания в очереди при обращении граждан в орган власти (учреждение)
Эмоциональная удовлетворенность	Недостаточное качество подготовки специалистов	Отсутствие обоснованных жалоб на работу сотрудников	Доля заявителей, удовлетворенных качеством предоставленных публичных услуг

Физическая доступность	Невозможность получения многих административных услуг по месту жительства	Оборудование пандусами мест предоставления услуг	Количество созданных многофункциональных центров на территории муниципальных районов
Информационная доступность	Слабая информированность получателей услуг	Наличие образцов всех необходимых документов для получения услуги на Едином портале государственных и муниципальных услуг	Количество муниципальных услуг, информация о которых содержится на Едином портале государственных и муниципальных услуг

Собственно говоря, в этой таблице схематично представлены результаты пошагового применения различных подходов к формированию показателей оценки качества публичных услуг, позволяющего создать систему показателей качества конкретной услуги для конкретного публично-правового образования.

Выводы:

1. Высокая степень разнородности сложившейся практики регламентации и реестризации государственных и муниципальных услуг в российских регионах свидетельствует об отсутствии единых методологических подходов к определению структуры качества публичных услуг.
2. Унификация требований к качеству публичных услуг затрудняется неоднозначностью трактовки понятия государственных и муниципальных услуг в российском законодательстве.
3. Предлагаемая автором методика формирования показателей качества государственных услуг построена на пошаговом применении основных подходов к определению качества услуг: ориентированность на потребителя (поставщика), «интегральное качество» и проблемно-ориентированный подход.
4. Результаты апробации методики на материалах Томской области свидетельствуют о достаточно широких возможностях применения данного подхода, который может стать одним из основных элементов систематизации публичных услуг и повышения ориентированности реформ на качество услуг для населения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Российская Федерация. Законы. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг [Текст] : федер. закон : [принят Гос. Думой 7 июля 2010 г.] // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 31. – Ст. 4179.
2. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 // Собр. законодательства Российской Федерации. 2004. – № 11. – Ст. 945.
3. Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции: распоряжение Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 26. – Ст. 3826.
4. Обеспечение предоставления государственных (муниципальных) услуг: экономико-правовой аспект: отчет о НИР: № госрегистрации 01201177351/ науч. рук. О.В. Симагина. – Новосибирск: СибАГС, 2011. – 139 с.
5. Пономарева Т.А. Качество услуг: качественные параметры оценки / Т.А. Пономарева, М.С. Супрягина // Маркетинг в России и за рубежом. – 2005. – № 1(45). – С. 47–49.
6. Проект региональной программы «Снижение административных барьеров, оптимизация и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы в Томской области». URL: <http://tomsk.gov.ru/ru/rule/reform/barriers/project.html> (дата обращения: 19 июля 2011 г.)
7. Симагина О.В. Практика и проблемы предоставления государственных и муниципальных услуг в регионах Сибирского федерального округа / О.В. Симагина, Д.Ф. Долгополов // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 1. – С. 241–257.
8. Buttle F. SERVQUAL: review, critique, research agenda // European Journal of Marketing, 1996. Vol. 30. No. 1, p. 8–32.
9. Edvardsson B., Sheuing E.E. Service integrity // Managing Service Quality, 1994. Vol. 4. No. 4, p. 24–31.
10. Grönroos C. Marketing services: the case of a missing product // Journal of Business & Industrial Marketing, 1998. Vol. 13. No. 4/5. p. 322–338.
11. Parasuraman A., A conceptual model of service quality and its implications for future research / A. Parasuraman, Valarie A. Zeithaml, Leonard L. Berry // Journal of Marketing, 1985. Vol. 49 (Fall).