

УДК 330.123.6:351/354

ББК 65.291.823.2

О 93

П.В. Шмыгалева

Кандидат социологических наук, доцент, заведующая кафедрой государственного, муниципального управления и менеджмента Ставропольского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Ставрополь. Тел.: (8652) 23-36-00, e-mail: polinatamanchi@yandex.ru.

О.И. Шаталова

Доктор экономических наук, профессор кафедры государственного, муниципального управления и менеджмента Ставропольского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Ставрополь. Тел.: (8652) 23-36-00, e-mail: sfranhgs@mail.ru.

О.А. Мухорьянова

Кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного, муниципального управления и менеджмента Ставропольского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Ставрополь. Тел.: (8652) 23-36-00, e-mail: sfranhgs@mail.ru.

О.Н. Костина

Кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного, муниципального управления и менеджмента Ставропольского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Ставрополь. Тел.: (8652) 23-36-00, e-mail: sfranhgs@mail.ru.

ОЦЕНКА КАЧЕСТВА ОКАЗАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) УСЛУГ: МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ И КОМПЛЕКСНЫЙ ПОДХОД

Аннотация: несмотря на достаточно большое количество предлагаемых методик оценки качества оказания государственных (муниципальных) услуг, проблемы в проведении процедуры и определении эффективности оценки присутствуют до сих пор. Целью статьи является исследование методологических основ оценки качества оказания государственных (муниципальных) услуг и формирование предложений по ее совершенствованию. В качестве задач исследования выступают анализ сущности модели управления результатами в системе государственного (муниципального управления), содержания подходов к оценке качества государственного и муниципального управления, ожидаемых от проведения оценки эффектов, выраженных в количественных и качественных показателях, а также предложения по повышению эффективности проведения оценки качества оказания государственных (муниципальных) услуг, уровня удовлетворенности граждан качеством оказываемых услуг. В статье рассмотрена возможность применения комплексного подхода к оказанию государственных (муниципальных) услуг, предложены мероприятия по повышению эффективности оказания услуг за счет интеграции нескольких методик оценки и получения в результате этого синергетического эффекта.

Ключевые слова: государственная (муниципальная) услуга, оценка качества, методология оценки качества, подходы к качеству оказания государственных (муниципальных) услуг.

P.V. Shmygaleva

Candidate of Sociological Sciences, Associate Professor, Head of State, Municipal Administration and Management Department Russian Academy of National Economy

and Public Administration under the President of the Russian Federation (Stavropol branch), Stavropol. Ph.: (8652) 23-36-00, e-mail: sfranhgs@mail.ru.

O.I. Shatalova

Doctor of Economics, Professor of State, Municipal Administration and Management Department Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (Stavropol branch), Stavropol. Ph.: (8652) 23-36-00, e-mail: sfranhgs@mail.ru.

O.A. Mukhoryanova

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of State, Municipal Administration and Management Department Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (Stavropol branch), Stavropol. Ph.: (8652) 23-36-00, e-mail: sfranhgs@mail.ru.

O.N. Kostina

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of State, Municipal Administration and Management Department Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (Stavropol branch), Stavropol. Ph.: (8652) 23-36-00, e-mail: sfranhgs@mail.ru.

QUALITY EVALUATION OF STATE (MUNICIPAL) SERVICES: METHODOLOGICAL AND INTEGRATED APPROACH

Abstract. In spite of rather large number of the offered techniques of an assessment of quality of rendering the state (municipal) services, problems are still present at carrying out procedure and determination of efficiency of an assessment. The paper examines methodological bases of quality evaluation of the state (municipal) services and formation of its improvement. The authors reveal the approaches to an assessment of quality of the public and municipal administration. The assessment of the effects is expressed in quantitative and quality indicators. They also offer to increase the efficiency of carrying out an assessment of quality of rendering the state (municipal) services, level of satisfaction of citizens with quality of the rendered services act as research problems the analysis of essence of model of management of results in system state (municipal management). In scientific article considers the possibility of application of an integrated approach to the state (municipal) services rendering. It offers actions to increase the efficiency of rendering services due to integration of several techniques of an assessment and receiving as a result of this synergetic effect.

Keywords: state (municipal) service, quality assessment, quality assessment methodology, approaches to quality of state (municipal) services rendering.

Переход от затратной модели управления к модели управления результатами в рамках бюджетной реформы связан с необходимостью повышения качества государственных (муниципальных) услуг. При этом необходимы как модернизация самого процесса предоставления государственных (муниципальных) услуг, регламентация требований к качеству услуг, так и применение передовых технологий инфраструктурного и инженерного обеспечения зданий и сооружений.

Система экономических отношений муниципального уровня в рамках национальной экономики выступает в качестве подсистемы макроэкономических связей [5].

Качество оказания государственных и муниципальных услуг — это конкретный

результат, полученный физическим или юридическим лицом вследствие взаимодействия с определенным органом власти или местного самоуправления и представляющий собой реализацию соответствующим органом власти или местного самоуправления своих функций [1].

Планирование деятельности органов публичной власти в рамках реализации модели управления результатами предполагает достижение определенных социально значимых результатов на всех уровнях власти, конкретных и измеримых.

Основные требования к качеству оказания государственных (муниципальных) услуг сформулированы в Указе Президента РФ от 21.08.2012 г. №1199 «Об оценке эффективности деятельности органов испол-

нительной власти субъектов Российской Федерации», отдельные нормативно-правовые акты разработаны как по отраслевому признаку, так и по территориальному.

Оценивать качество государственных и муниципальных услуг призвана система мониторинга, представляющая собой отслеживание степени удовлетворения требованиям потребителей по основным параметрам. Несмотря на то, что оценка эффективности функционирования органов власти, а также качества государственного и муниципального управления проводится различными организациями, фактически сложилось два основных методологических подхода к оценке качества государственного и муниципального управления:

— *первый* подход предполагает оценку конечного результата управленческой деятельности через анализ эффективности воздействия на социально-экономическое развитие государства в целом или отдельных регионов («новый государственный менеджмент»). Однако реализация данного подхода на практике весьма затруднительна в силу влияния на конечный результат многих других, не связанных с самим процессом государственного и муниципального управления, факторов и условий;

— *второй* подход предполагает оценку качества через эффективность организации государственного и муниципального управления, процесса предоставления гражданам государственных и муниципальных услуг. Данный подход можно считать более целесообразным и продуктивным, поскольку он позволяет получать информацию о тех направлениях в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, которые нуждаются в реформировании.

Несмотря на достаточное законодательное регулирование процесса оценки эффективности и результативности, с методологической и практической стороны вопрос качества оказания государственных (муниципальных) услуг остается открытым. До сих пор существует достаточно большое количество проблем в системе предоставления государственных и муниципальных услуг: большие очереди, которые теперь присутствуют и в МФЦ, призванных «разгрузить» органы госу-

дарственной власти и целевые ведомства; большие сроки получения услуги; неудобный для граждан режим работы предоставляющего услугу органа власти; требование избыточных сведений, документов; сложность самостоятельного заполнения официальных форм (бланков); необоснованный отказ в приеме документов или предоставлении услуги; необходимость хождения по многим кабинетам, учреждениям; дороговизна государственных услуг в виде пошлин, платежей; низкая территориальная доступность органа власти; зачастую плохие условия ведения приема посетителей; недостаточный уровень компетентности сотрудников, грубость и равнодушие в общении с посетителями; отсутствие возможности получить в месте предоставления услуги консультацию; достаточно избирательное отношение к заявителям; отсутствие необходимой информации об услуге; отсутствие возможности получения информации о стадии рассмотрения запроса на предоставление услуги; ошибки в конечном результате предоставления услуги. Решение вышесказанных проблем требует межведомственного взаимодействия между различными управленческими структурами и органами исполнительной власти. Данное взаимодействие должно быть учтено также и при проведении оценки качества оказания государственных (муниципальных) услуг. При этом необходимо отметить, что на этапе межведомственного взаимодействия в процессе оказания услуги потребитель не имеет возможности оценить ее качество, она получает уже готовый результат от ответственного исполнителя, и все вопросы по качеству услуги адресует непосредственно последнему, не зная точно, на каком именно этапе возникла проблема или неточность.

Таким образом, можно говорить о необходимости выделения в отдельные направления анализа сферу оценки качества процесса взаимодействия между органами исполнительной власти и сферу оценки качества результатов взаимодействия между органом исполнительной власти и потребителем результатов взаимодействия.

Разность используемых к оценке качества оказания государственных (муниципальных) услуг подходов, тем не менее, позволяет выделить три наиболее

крупные группы показателей, совокупная эффективность которых определяет наиболее достоверный результат оценки: эффективность использования бюджетных средств, управленческая и социальная эффективность.

В качестве показателя эффективности использования бюджетных средств выступает отношение результативности использования бюджетных средств органом исполнительной власти, то есть степени удовлетворенности населения качеством и доступностью предоставления бюджетных услуг к общей сумме расходов на оказание этих услуг.

Адаптация качественного показателя удовлетворенности к количественному значению происходит при этом следующим образом: выясняется, насколько полезными для общества (в денежном эквиваленте) были произведенные затраты. Если эффективность превышает 100%, то польза оценивается выше производственных затрат, если менее 100%, то считается, что польза меньше производственных затрат.

Важно также учитывать такие качественные показатели управления бюджетными расходами, которые характеризуют ресурсное обеспечение административной и управленческой деятельности органа исполнительной власти, а также степень использования современных методов управления государственными и муниципальными финансами в условиях реформирования бюджетного процесса.

Система оценки деятельности органов исполнительной власти включает в себя следующие взаимосвязанные и взаимозависимые элементы:

- объект, предмет и субъект оценки;
- порядок оценки деятельности сотрудников органов исполнительной власти;
- порядок оценки деятельности структурных подразделений органов исполнительной власти;
- порядок оценки данного органа исполнительной власти в целом.

Социальная эффективность определяется показателями непосредственных результатов, характеризующих объем и качество оказанных населению органом исполнительной власти государственных (муниципальных) услуг по отраслям (образование, здравоохранение, социальное обслуживание и т.д.).

Показателями, определяющими социальную эффективность, являются:

- объем оказания какой-либо конкретной услуги, определяемый, исходя из числа заявок;
- объем оказанных конкретных услуг в расчете на одного жителя (в целом по стране, регионе, муниципальном образовании);
- себестоимость оказываемой услуги;
- доля оказанной определенной услуги в общем объеме всех услуг, предоставляемом каким-либо органом исполнительной власти;
- прочие отраслевые показатели.

Необходимо учитывать и показатели конечных результатов, характеризующих социально значимые результаты для населения от государственных (муниципальных) услуг.

Методами сбора информации при проведении оценки качества оказания государственных (муниципальных) услуг, как правило, выступают статистическое наблюдение, социологическое наблюдение и социологический опрос [2]. Существующая в настоящее время система статистических и внутриведомственных показателей позволяет учитывать только объемы выполненных работ и частично использованные ресурсы, не учитывая качественную сторону оказываемых услуг. Контроль осуществляется только методом соотнесения фактических значений показателей качества запланированным, при этом практически всегда существует сложность выбора конечных показателей качества услуг [3].

Исходя из вышесказанного, социологический опрос, или анализ мнения населения, является одним из самых эффективных механизмов оценки качества оказания государственных (муниципальных) услуг. Данное утверждение связано с тем, что, являясь конечным потребителем услуг, население может оценить их с точки зрения комфортности и полезности, и обработанная совокупность достаточно большого количества мнений выступает объективным источником информации для выбора направлений повышения качества государственных (муниципальных) услуг.

Основными требованиями, предъявляемыми к результатам оценки, выступают их достоверность и публичный характер.

Мониторинг оценки эффективности и результативности деятельности органа исполнительной власти предполагает регулярное измерение и регистрацию текущих показателей, сопровождающихся такими процедурами, как сбор, обработка, упорядочивание входных данных. Данные мониторинга предоставляются соответствующему вышестоящему органу исполнительной власти, который, в свою очередь, составляет сводную аналитическую записку, содержащую оценку эффективности, а также осуществляет анализ причин достижения или недостижения запланированных результатов.

Существует несколько методик оценки качества оказания государственных (муниципальных) услуг. Так, ряд авторов предлагают в качестве критериев оценки включение в целевую функцию таких параметров, как время ожидания и предоставления государственных услуг; вежливость и компетентность взаимодействующего с заявителем сотрудника при предоставлении государственных услуг; комфортность условий в помещениях, в которых предоставляются государственные услуги; доступность информации о порядке предоставления государственных услуг. Сходная размерность перечисленных параметров позволяет включать их в целевую функцию с учетом знака, который зависит от характера влияния конкретного показателя на качество взаимодействия [4].

Обеспечение высокого уровня качества оказания государственных (муниципальных) услуг предполагает получение двустороннего результата, поэтому можно говорить также о получении дополнительного эффекта для всех участников взаимодействия в процессе оказания определенной услуги. Для потребителя эффект будет заключаться в получении необходимого результата в известные сроки с заданными издержками, а для государственного органа власти эффектом можно считать повышение компетентности специалистов, улучшение репутации перед потребителем, улучшение степени выполнения государственных функций.

Совокупная эффективность государственной услуги, таким образом, определяется как отношение суммы эффектов, получаемых всеми участниками взаимо-

действия, к сумме совокупных затрат, понесенных этими же участниками. Здесь также следует отметить, что эффект, получаемый населением или иным получателем услуги, является не только социальным или количественно измеримым, в данном контексте следует учитывать технологическую, инновационную, маркетинговую, сервисную, информационную и политическую составляющие.

Результатом проведения оценки качества оказания государственных (муниципальных) услуг может выступить разработка карты приоритетов повышения качества с учетом важности показателей и удовлетворенности потребителей, то есть возможность обеспечить адресный подход к повышению эффективности использования отдельных инструментов управления качеством госуслуг.

На пути к сервисному государству решение проблем, возникающих в процессе оказания государственной (муниципальной) услуги, а, следовательно, повышению уровня удовлетворенности граждан качеством предоставления наиболее массовых и общественно значимых государственных услуг возможно в случае реализации следующих мероприятий:

- оптимизация процедуры приема заявителей для сокращения времени ожидания в очереди (установление четкого регламента, переход на электронные формы подачи документов);

- обеспечение соблюдения нормативно установленных сроков предоставления государственных услуг и обеспечение поэтапного сокращения нормативно установленных сроков предоставления государственных услуг по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и по выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;

- повышение качества информирования населения о процедурах оказания государственных услуг, обеспечение актуальности информации о процедурах предоставления государственных услуг на Едином портале государственных услуг;

- обеспечение неукоснительного соблюдения требований административных регламентов и иных нормативных

правовых актов к перечню документов (сведений), предоставляемых заявителем для получения государственных услуг, а также исключение случаев требования сведений, имеющих в распоряжении органов государственной власти (органов местного самоуправления);

— проведение профилактических проверок в целях профилактики неформальных платежей в ГИБДД и Росреестре;

— обращение внимания федеральных органов исполнительной власти на отсутствие единообразной практики соблюдения стандартов качества и доступности в отношении наиболее массовых общественно значимых государственных услуг;

— упрощение форм (бланков) заявлений о регистрации юридического лица (индивидуального предпринимателя), а также форм налоговых деклараций. Обеспечение публикации примеров заполнения указанных бланков на сайтах ФНС России и территориальных управлений ФНС России в сети Интернет, а также на информационных стендах в местах предоставления государственных услуг.

Формирование единого информационного пространства, столь необходимого для повышения качества оказания государственных (муниципальных) услуг, позволит решить достаточно большое количество проблем, стоящих сейчас и перед методологией, и перед практикой выполнения государственных функций:

— снизить издержки на содержание государственного аппарата, повысить уровень его управляемости и качество деятельности за счет сокращения числа государственных служащих, напрямую взаимодействующих с получателями услуг; [3]

— обеспечить населению возможность подавать заявки и отслеживать их продвижение в любое удобное для него время с любого компьютера, избегая необходимости стоять в очередях в государственных учреждениях;

— обеспечить прозрачность работы органов власти, снизить коррупционные риски и обеспечить возможность автоматического сбора и хранения всей документации, касающейся взаимоотношений гражданина и органа власти;

— изменение восприятия государства получателями услуг в положительную сторону, позиционирование государства как открытого, современного и готового к диалогу органа власти [6].

Оценка эффективности и результативности деятельности органа исполнительной власти, безусловно, стимулирует повышение качества предоставляемых услуг, поэтому как на федеральном, так и на региональном уровнях необходимо дальнейшее формирование методологии, создание нормативных, организационных и кадровых условий развития деятельности по оценке эффективности и результативности предоставления государственных (муниципальных) услуг.

Примечания:

1. Чвилев Д.Д., Белобородов С.В. Новый подход к оценке качества государственных и муниципальных услуг // Научный вестник МГИИТ. 2014. № 4 (30). С. 93-100.

2. Касаткина Н.П. Методы комплексной оценки качества и доступности государственных и муниципальных услуг // Проблемы повышения качества жизни населения в регионах Российской Федерации: материалы Всерос. науч.-практ. конф. Сер. IV Сухаревские чтения. Саранск, 2015. С. 106-109.

3. Государственная и муниципальная служба: учеб.-метод. пособие / С.Р. Шеховцова, О.И. Шаталова, Е.А. Величенко [и др.]. Ставрополь: Фабула, 2014. 168 с.

4. Казакова Н.А., Федченко Е.А., Маматов Б.С. Методика комплексной оценки эффективности деятельности государственных учреждений // Международная торговля и торговая политика. 2013. № 11-12. С. 31-38.

5. Форсайт как инструмент обеспечения устойчивости развития на муниципальном уровне / Р.Р. Аванесова, Е.П. Авраменко, Е.Н. Захарова [и др.] // Вестник Адыгейского государственного университета. Сер. Экономика. 2015. № 3 (165). С. 124-131.

6. Лемайкин В.Ф. Проблема анализа информации при проведении независимой оценки качества оказания услуг государственных и муниципальных учреждений социальной сферы // Региональная дифференциация и консолидация социального пространства России: реалии и новые вызовы: материалы Всерос. науч.-практ. конф. Сер. V Сухаревские чтения. Саранск, 2015. С. 308-313.

References:

1. Chvilev D. D., Beloborodov, S. V. A new approach to the assessment of the quality of public and municipal services // *Scientific Herald of MGIT*. 2014. № 4 (30). Pp. 93-100.
2. Kasatkina N.P. Methods of complex evaluation of the quality and accessibility of public and municipal services // *Problems of improving the quality of life of the population in the regions of the Russian Federation: materials of all-Russian Scientific.-Pract. Conf. Ser. «IV Sukharevskiye reading»*. Saransk, 2015. Pp. 106-109.
3. Shekhovtsova S.R., Shatalova O.I., Belichenko E.A., Lebedeva E.P. The state and municipal service: teaching manual. Stavropol: LLC IC «Plot», 2014. 168 p.
4. Kazakova N.A., Fedchenko E.A. Mamatov B.S. Methodology of comprehensive evaluation of the effectiveness of public institutions // *International trade and trade policy*. 2013. № 11-12. Pp. 31-38.
5. Avanesova R. R., Avramenko E.P., Zakharova E.N., Kardava E.E. Intensity as an instrument of sustainable development security at the municipal level // *Bulletin of Adyghe state University. Ser. Economy*. 2015. Issue 3. Pp. 124-131.
6. Lemaykin V.F. Problems of information analysis when conducting an independent evaluation of the quality of services of state and municipal institutions of social sphere // *Regional differentiation and consolidation of the Russian Social Space: Realities and New Challenges: Proc. Scientific-Practical. Conf. Ser. «V Suharev readings»*. Saransk, 2015. Pp. 308-313.