

Социальные проблемы развития территорий

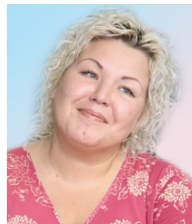
© Акулич М.М., Батырева М.В.

МОНИТОРИНГ КАЧЕСТВА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ: МЕТОДИКА И ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ



АКУЛИЧ МАРИЯ МИХАЙЛОВНА

доктор социологических наук, профессор
заведующий кафедрой общей и экономической социологии
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования Тюменский государственный университет
E-mail: akulich.m@gmail.com



БАТЫРЕВА МАРИЯ ВЛАДИМИРОВНА

кандидат социологических наук, доцент кафедры общей и экономической социологии
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования Тюменский государственный университет
E-mail: batyreva@list.ru

В статье излагаются основные результаты мониторинга качества предоставления государственных и муниципальных услуг, проводимого в течение двух лет кафедрой общей и экономической социологии Тюменского государственного университета на юге Тюменской области. Авторы проводят краткий анализ существующих подходов к изучению качества государственных и муниципальных услуг, анализируют используемые другими научными коллективами методики, выделяют возможные исследовательские стратегии.

Далее в статье описана авторская методика исследования, предполагающая применение комплекса количественных и качественных методов исследования, таких как опрос потребителей услуг, опрос специалистов, участвующих в оказании услуг, наблюдение за процессом оказания услуг, фокус-группы и контрольные закупки. При этом излагается, для анализа каких именно аспектов изучаемой проблемы применяется каждый из методов. Основное внимание сосредоточено на различных аспектах доступности и качества государственных и муниципальных услуг: организации процесса информирования потребителей, территориальной доступности мест оказания услуг, комфортности условий оказания услуг, сроках оказания услуг и ожидания в очередях при их получении, общем впечатлении потребителей от процесса оказания услуг.

Описанная методика была применена в ходе проводимого при участии авторов исследования в 2011 и 2012 гг., результаты которого так же последовательно изложены в статье, как и разработанные авторами на их основе рекомендации.

Мониторинг, качество услуг, государственные и муниципальные услуги.

Осуществляемая в Российской Федерации административная реформа привлекает внимание исследователей к проблемам оценки эффективности качества государственного и муниципального управления на уровне государства в целом, регионов и муниципалитетов. Это обусловлено тем, что на сегодняшний день одним из приоритетных направлений развития системы государственного и муниципального управления является предоставление услуг высокого качества и увеличение их доступности для населения и бизнес-структур.

Распоряжением Правительства РФ №1021-р от 10 июня 2011 года утверждена Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 – 2013 гг. (далее – Концепция), в которой в качестве одной из целей её реализации указано именно повышение качества и доступности услуг [4]. Как основные механизмы для этого в Концепции обозначены разработка и утверждение регламентов по всем предоставляемым услугам, а также оптимизация процесса оказания услуг за счёт увеличения количества мест их получения, сокращения количества предоставляемых документов, сокращения сроков получения услуг, возможности предоставления услуг в электронном виде, а также обеспечения оказания услуг по принципу «одного окна» в многофункциональных центрах. Кроме того, в Концепции указывается на то, что для оценки качества и доступности государственных и муниципальных услуг, определения приоритетов для их оптимизации, а также для оценки результатов проводимых преобразований необходимо регулярно осуществление мониторинга качества и доступности государственных и муниципальных услуг. Фактически такие исследования могут служить для оценки эффективности государственного и муниципального

управления, выступать в качестве инструмента «обратной связи» с населением, потребляющим государственные и муниципальные услуги.

В течение последних десятилетий оценка эффективности функционирования органов власти, а также качества государственного и муниципального управления проводится различными организациями. При этом фактически сложилось два основных методологических подхода к оценке качества государственного и муниципального управления [5, с. 44-45]. Первый подход предполагает оценку конечного результата управленческой деятельности через анализ эффективности воздействия на социально-экономическое развитие государства в целом или отдельных регионов. Практическим воплощением такого экономического подхода к оценке качества государственного управления можно считать так называемый «новый государственный менеджмент» [1; 3; 8]. Нельзя не отметить, что 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. Именно этот 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.

Для оценки качества государственного и муниципального управления в рамках второго подхода исследовательские коллективы используют разные мето-

дики. В частности, Институтом государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» по заказу Министерства экономического развития РФ в 2008 – 2009 гг. был реализован проект «Исследование и анализ применения административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг» [2]. В ходе данного проекта была проведена инвентаризация всех административных регламентов федеральных органов исполнительной власти, принятых на момент завершения мониторинга, затем был осуществлен экспресс-анализ распространённости регламентов на уровне субъектов РФ. 41 регламент был подвергнут более глубокому юридическому анализу, по 36 регламентам прошли экспертные обсуждения, по 35 – обсуждения с государственными служащими. Кроме того, по 14 государственным услугам (из числа массовых) было проведено 117 контрольных закупок.

Фондом «Общественное мнение» также неоднократно осуществлялись исследования, в рамках которых были рассмотрены общие оценки удовлетворённости качеством государственных и муниципальных услуг [6].

В 2011 году Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ совместно с исследовательским фондом «Институт государственного и муниципального управления» и Центром экономического и финансового консалтинга по заказу Министерства экономического развития провела исследование удовлетворённости граждан качеством деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления [7]. В рамках данного исследования был реализован репрезентативный социологический опрос 4150 респондентов – получателей госу-

дарственных или муниципальных услуг в 20 субъектах РФ. В соответствии с методикой исследования перечень услуг, подлежащих обследованию, не был задан заказчиком, а определялся по итогам опроса, что позволило исследователям определить 12 наиболее востребованных услуг.

В ходе данного проекта были изучены следующие параметры:

- востребованность гражданами государственных и муниципальных услуг;
- оценки респондентами удовлетворённости качеством полученных услуг, а также деятельности органа власти, предоставляющего услуги;
- количество обращений за услугами;
- удовлетворённость респондентов отдельными аспектами качества предоставления услуг (количество обращений, стоимость услуги, время ожидания в очереди, срок оказания услуги).

Кроме того, были выявлены факторы, определяющие уровень удовлетворённости респондентов качеством услуг.

Проанализировав опыт проведённых исследований, можно заключить, что в ходе оценки качества государственного и муниципального управления целесообразно осуществлять именно мониторинговые исследования, позволяющие судить о росте или снижении эффективности административной практики, повышении или, напротив, снижении доступности и качества услуг, оказываемых органами власти и подведомственными им учреждениями. При этом мониторинг качества предоставления государственных и муниципальных услуг можно рассматривать как систематическое, повторное наблюдение за качеством и доступностью услуг, а также комфортностью их получения, осуществляемое по одинаковой системе показателей и методике.

Анализ исследований в изучаемой области позволяет сделать вывод о существовании двух стратегий реализации

мониторинга качества предоставления государственных и муниципальных услуг. Первая стратегия предполагает выявление общей удовлетворённости качеством и доступностью государственных и муниципальных услуг. Такие исследования проводятся, прежде всего, для того чтобы выявить «проблемные места» в оказании наиболее массовых услуг потребителям, в связи с чем выборка для таких исследований формируется исходя из демографических характеристик населения. При этом, как правило, реализуются поквартирные опросы населения, в ходе которых опрашивают только тех граждан, которые получили за определённый период времени (один – два года) хотя бы одну государственную или муниципальную услугу. Вторая стратегия предусматривает исследование качества государственных и муниципальных услуг, оказанных конкретными органами власти или подведомственными им учреждениями. В данном случае опросы осуществляются в местах оказания услуг, которые включены в заранее утверждённый перечень, а выборка формируется случайным образом из числа потребителей услуг.

Начиная с 2011 года, кафедрой общей и экономической социологии Тюменского государственного университета по заказу ГАУ «Информационно-аналитический центр Тюменской области» реализуется «Мониторинг качества предоставления государственных и муниципальных услуг на юге Тюменской области» (руководитель проекта – М.М. Акулич). В реализации данного проекта приняли участие доценты М.В. Батырева, Н.В. Мальцева, О.А. Теплякова, В.Н. Фальков, А.А. Чернышев, а также другие преподаватели и студенты. В рамках данного проекта реализуется вторая методическая стратегия, то есть заказчиком изначально задаётся перечень услуг, подлежащих мониторингу в текущем году, и исследование проводится, главным образом, в местах их оказания.

В 2011 году в перечень было включено 5 услуг (4 государственных и 1 муниципальная), при этом было опрошено 545 их потребителей и 303 эксперта, а также проведены 2 фокус-группы с потребителями двух государственных услуг. В 2012 году в перечень было включено 10 государственных и 10 муниципальных услуг. При этом в опросе приняли участие 1008 потребителей и 400 экспертов, проведено 5 фокус-групп с потребителями услуг, 94 контрольные закупки и 100 наблюдений в местах оказания услуг. Исследование проводилось в трёх городах (Тюмень, Тобольск, Ялуторовск) и пяти муниципальных районах (Исетский, Ишимский, Нижнетавдинский, Юргинский, Ярковский) юга области. Приведём краткую характеристику методики и результатов проведённого исследования.

Опрос потребителей услуг (граждан и представителей юридических лиц) был реализован в форме личного формализованного интервью в местах оказания услуг, опрос экспертов (специалистов, участвующих в оказании услуг) – в форме полужормализованного интервью по месту работы.

При этом в ходе опроса потребителей услуг основные вопросы касались подготовки к процессу получения услуги, процесса её оказания и конечного результата получения. Были изучены основные источники информации потребителей о порядке получения услуг, их оценки в отношении полноты и доступности предлагаемой справочной информации, а также бланков заявлений, необходимых для получения услуг, проанализировано время, затрачиваемое потребителями разных услуг на сбор необходимого пакета документов. Далее были рассмотрены оценки потребителей относительно территориальной доступности мест оказания услуг, а также комфортности их получения как в целом, так и по отдельным параметрам (комфортность условий приёма, наличие

лифта, гардероба, туалета, необходимых информационных табличек, ксерокса и т. п.). Кроме того, значимое место в исследовании занял анализ того, насколько соблюдаются предусмотренные регламентами оказания услуг требования к предельным срокам ожидания в очередях при подаче и получении документов, к продолжительности приёма у специалистов, а также к предельным срокам оказания услуг. Ряд вопросов касался характера взаимодействия между потребителями и специалистами, оказывающими услуги, и оценок потребителей в отношении квалификации специалистов. Также было уделено внимание рассмотрению таких аспектов качества услуг, как финансовые затраты потребителей на их получение, общее впечатление от процесса получения услуги, проблемы, возникающие у потребителей в данном процессе.

Основные вопросы, задаваемые в ходе интервью экспертам, были направлены на выявление их оценок в отношении того, насколько соблюдаются требования регламентов оказания услуг, как в целом, так и по отдельным параметрам (оборудование мест оказания услуг, комфортность условий приёма посетителей, предельные сроки ожидания в очередях, предельные сроки оказания услуг). Помимо этого, экспертами была произведена оценка полноты нормативно-правовой базы, регламентирующей процесс предоставления государственных и муниципальных услуг, охарактеризован уровень разграничения компетенций между органами власти и подведомственными учреждениями при оказании услуг потребителям, а также определены основные проблемы, возникающие в процессе оказания услуг.

В ходе проведения контрольных закупок по трём услугам интервьюеры работали с людьми на входе и выходе в учреждениях, оказывающих услуги. На входе респондентам предлагалось поучаствовать

в контрольной закупке, а затем изложить свои впечатления от процесса получения государственной или муниципальной услуги интервьюеру. На выходе интервьюеры опрашивали респондентов, согласившихся участвовать в контрольной закупке, задавая им (в свободной форме) вопросы, касающиеся различных аспектов доступности и качества услуг. Помимо беседы участников контрольных закупок с интервьюером по заранее определённым параметрам доступности и качества услуги, им предлагалось также в свободной форме описать те впечатления, которые они получили в процессе её предоставления.

По трём услугам, включённым в перечень мониторинга, было также реализовано наблюдение в местах оказания услуг. При этом в поведении заявителей и исполнителей услуг были изучены следующие элементы:

- сроки ожидания в очереди при подаче запроса о предоставлении услуги;
- ответы сотрудников на телефонные звонки и устные обращения заявителей по интересующим их вопросам;
- индивидуальное устное информирование каждого заинтересованного лица сотрудником;
- время ожидания в очереди при личном обращении за предоставлением услуги;
- продолжительность регистрации заявления-анкеты;
- поведение специалиста, предоставляющего информацию и осуществляющего процедуру оформления документов на получение услуги;
- предоставление специалистом дополнительной информации по предоставляемой услуге;
- характер обращения заявителей к специалистам;
- конфликтные ситуации между специалистами и заявителями в процессе предоставления услуги и сроки их разрешения;

– внешний вид и внутреннее оборудование учреждения, предоставляющего услугу.

Приведём некоторые результаты мониторинга 2012 года в сравнении с 2011 годом. Опрос потребителей государственных и муниципальных услуг показал, что они довольно хорошо информированы о возможностях и порядке их получения. Однако в качестве источника информации выступают чаще всего личные консультации со специалистами учреждений, предоставляющих услуги (отметили в качестве источника информации более половины опрошенных на обоих этапах мониторинга). В результате информирование потенциальных потребителей занимает значительную часть рабочего времени специалистов, что приводит к сокращению времени на непосредственное оказание услуг, затягиванию сроков их оказания и к очередям. Доступность информации о необходимом для получения услуги пакете документов респонденты оценивают довольно высоко – средний балл при оценке доступности по пятибалльной шкале составил в 2012 году 4,2 балла (несколько ниже, чем в 2011 году – 4,31 балла). Довольно высоко оценивают потребители услуг доступность и полноту информации на стендах в учреждениях, оказывающих анализируемые услуги, а также доступность бланка заявления для получения услуги – в обоих случаях суммарные доли положительных оценок заметно преобладают над суммарными долями оценок отрицательных. Сбор необходимой для получения услуги документации в 2012 году у большей части респондентов (67%) занимает не более одной недели (в 2011 году – 67,3%), однако сроки сбора варьируются в зависимости от вида услуги – от одного дня до нескольких месяцев.

Учреждения, оказывающие услуги, территориально доступны для большинства их потребителей – положительные

оценки доступности заметно преобладают над отрицательными (59,7 против 39,4% в 2012 году). По результатам мониторинга-2011, респонденты оценивали территориальную доступность учреждений, оказывающих государственные или муниципальные услуги, несколько выше (суммарная доля положительных оценок составляла 74,4%, а суммарная доля отрицательных – 23,3%). Очевидно, данный факт связан с тем, что перечень услуг, входящих в мониторинг, был расширен и в него попало больше услуг, получение которых на местах затруднительно. Наличие на зданиях табличек с наименованием учреждений, оказывающих услуги, отметили 85,7% опрошенных. При этом в большинстве случаев учреждения можно считать доступными, поскольку они располагаются на первом этаже здания (отметили 66,1% опрошенных), реже – на втором (19,2%), ещё реже – на третьем этаже и выше (8,8%). Наличие записи на приём в учреждениях, оказывающих государственные (муниципальные) услуги, увеличивающей доступность получаемой услуги, отметили 59,7% опрошенных (в 2011 году – 54,8%).

Для потребителей государственных услуг в целом созданы комфортные условия приёма – их положительные оценки заметно преобладают над отрицательными: 76,6 против 5,3% (в 2011 году – 71 против 6,8%). В учреждениях легко ориентироваться – таблички с указанием должностей и компетенций сотрудников заметили 82,8% опрошенных (в 2011 году – 87,2%), на наличие информации о графике работы и порядке приёма указали 87,3% (в 2011 году – 88,3%), на наличие у сотрудников информационных табличек с именами и должностями – 61,7% (в 2011 году – 73,8%). Однако по отдельным показателям комфортности выявлены довольно низкие оценки. Так, лишь 13% опрошен-

ных указали на наличие системы пропусков для посетителей в учреждениях (в 2011 году – 21,9%), оказывающих услуги, лишь 17,8% – на наличие электронной очереди. Наличие залов для ожидания приёма отметили 85,6% респондентов (в 2011 году – 76,9%), однако полностью комфортными их сочли лишь 43,2% (в 2011 году – 39,6%). На наличие доступного для посетителей туалета указали 68,8% опрошенных (в 2011 году – 80,2%), гардероба – 49,7% (в 2011 году – 57,1%).

Респондентам было предложено оценить комфортность условий приёма в учреждении, в которое они обратились для получения услуги, по пятибалльной шкале, в которой были интерпретированы крайние пункты. При этом выбор респондентом оценки «1 балл» означал, что процесс приёма посетителей не организован, не продуман и затрудняет процесс получения услуги, а выбор оценки «5 баллов» – что он организован в максимально комфортной для посетителей форме. Средний балл оценки комфортности условий приёма по всем услугам составил 4,10 балла (против 4,04 балла в 2011 году). При этом в зависимости от вида получаемой услуги он варьируется от 3,42 до 4,66 балла.

Оценивая объём времени, проведённого в ожидании приёма при подаче или получении документов, а также на приёме у специалиста, большинство респондентов называли время, не выходящее за пределы предусмотренного в соответствующем регламенте. В частности, не более 30 минут ожидали в очереди при подаче документов 84,6% респондентов (в 2011 году – 63,1%). При получении документов не более 30 минут ожидали в очереди 81,5% опрошенных (в 2011 году – 67,9%). По пяти услугам из числа анализируемых было выявлено полное соблюдение требований регламентов по данному аспекту, а по двум услугам, напротив, было отмечено несоблюдение

требований в отношении большого числа потребителей (менее 60% от общего числа опрошенных).

На приёме у должностных лиц, оказывающих услуги, более половины опрошенных (62,5%) провели не более 15 минут, ещё 31,4% – не более получаса. Кроме того, прослеживается тенденция к сокращению продолжительности приёма у специалистов: доля тех респондентов, кто провёл на приёме у специалистов не более 15 минут по сравнению с 2011 годом увеличилась с 51 до 62,5%; тех, кто провёл на приёме 15 – 30 минут – увеличилась с 16,1 до 31,4%. Доля же тех респондентов, которые провели на приёме у специалиста более часа, снизилась с 4,8 до 0,2%. По большинству анализируемых услуг установленные регламентами требования к продолжительности приёма у специалистов соблюдаются в отношении большинства заявителей.

Довольно высоко оценили опрошенные потребители уровень квалификации специалистов, занятых оказанием услуг – средний балл оценки уровня квалификации по пятибалльной шкале составил 4,31 балла (в 2011 году – 4,32 балла). При этом в зависимости от получаемых респондентами услуг средние оценки колеблются в пределах от 3,63 до 4,53 балла. Поведение чиновников также в большинстве случаев оценивалось респондентами как рабочее, без разговоров на посторонние темы. Лишь 7,7% опрошенных отмечали, что обслуживающие их сотрудники отвлекались на нербочие дела (в 2011 году – 12,8%). Тем не менее, у 6,6% респондентов возникли конфликты со специалистами, связанные с оказанием услуг, а ещё у 2% – не связанные с услугой (в 2011 году – 3,1 и 5,5% соответственно). При этом в большинстве случаев служащие продемонстрировали желание помочь, погасив тем самым возникший конфликт.

Большинство опрошенных потребителей (63,6%) получили государственные услуги бесплатно (в 2011 году – 63,1%). Не пришлось большинству из них (82,4%) и осуществлять какие-либо неформальные платежи для более быстрого получения услуги или получения доступа к ней в случае отказа.

Информацию о стадии рассмотрения своих обращений большинство респондентов (68,5%) получили посредством личного обращения в учреждения, оказывающие услуги (в 2011 году – 69,7%). В большинстве случаев потребители имели возможность получить услугу ещё при первичном обращении: в 82,9% случаев не было выявлено факта отказа в предоставлении услуги (в 2011 году – 82%), 72,1% респондентов сдали пакет документов, необходимый для получения услуги с первого раза (в 2011 году – 67%). Большинство опрошенных потребителей (69,9%) также сочли, что в отношении них при оказании услуги были соблюдены все необходимые действия (в 2011 году – 72,1%).

Сроки получения государственных (муниципальных) услуг в большинстве случаев не были затянутыми: почти четверти опрошенных удалось получить желаемую услугу в день обращения за ней (по результатам мониторинга-2011 – 29,2%), ещё у 16,3% опрошенных срок получения услуги составил от 2 дней до недели (в 2011 году – 31,2%). У 32,2% опрошенных срок от первичного обращения за услугой до её фактического получения составил от недели до месяца (в 2011 году – 17,1%), у 9,5% опрошенных – 1 – 2 месяца (в 2011 году – 7,2%). Суммарная доля респондентов, у которых процесс получения услуги составил более 2 месяцев, составила 12,8% (в 2011 году – 10,9%). Требования регламентов в отношении сроков предоставления услуг оказались соблюдены применительно прак-

тически ко всем опрошенным по шести анализируемым услугам. В то же время по четырём услугам доля потребителей, получивших услугу в предусмотренный регламентом срок, оказалась ниже 50%.

Субъективным показателем высокого качества государственной (муниципальной) услуги является общее впечатление от её оказания, сложившееся у потребителей. Средняя оценка общего впечатления от оказания услуг по пятибалльной шкале составила 4,17 балла (в 2011 году – 4,09 балла). Средние оценки респондентов, получивших разные виды услуг, варьируются от 3,33 до 4,66 балла. На основе показателей, измеренных в ходе исследования в баллах, были рассчитаны средние оценки доступности и качества всех анализируемых услуг. Средняя по выборке оценка составила при этом 4,2 балла, а в зависимости от вида услуги оценка варьируется от 3,48 до 4,67 балла.

К основным проблемам, с которыми пришлось столкнуться потребителям при получении услуг, относятся долгое ожидание в очередях (отметили 51,1% опрошенных), завышенные сроки оказания услуг (30,6%) и некомфортные условия оказания услуг (21,8%).

В ходе оценки изменений, произошедших в области доступности и качества предоставления государственных и муниципальных услуг в 2012 году по сравнению с 2011 годом, было выделено несколько основных моментов. В качестве положительных тенденций отметим следующее:

- рост доли респондентов, указывающих на наличие в учреждениях, куда они обращались, системы предварительной записи на приём;
- рост суммарной доли положительных оценок комфортности условий приёма посетителей;
- рост доли респондентов, отметивших наличие в учреждениях залов для

приёма посетителей, а также доли респондентов, считающих эти залы полностью комфортными;

– сокращение сроков ожидания в очередях при подаче и получении документов, а также продолжительности приёма у специалистов;

– снижение доли чиновников, отвлекшихся на посторонние дела при оказании услуг потребителям.

Некоторые отрицательные тенденции прослеживаются в отношении показателей, связанных с территориальной доступностью учреждений, оказывающих услуги, а также отдельных показателей, характеризующих комфортность условий приёма. Так, снизились доли респондентов, указавших на наличие в учреждениях табличек с указанием должностей и компетенций сотрудников; отметивших наличие у сотрудников информационных табличек с именами и должностями. Практически неизменными по сравнению с 2011 годом остались показатели, характеризующие информирование потребителей государственных и муниципальных услуг, средние баллы оценки комфортности условий ведения приёма посетителей, квалификации сотрудников, оказывающих государственные и муниципальные услуги, а также общего впечатления от оказания услуги.

Анализ фокус-групп, проведённых среди потребителей пяти услуг, также позволил сформулировать ряд выводов. В частности, был подтверждён вывод о том, что наиболее распространённой формой получения информации о порядке предоставления услуг остаётся традиционное личное обращение, почти не востребованным среди участников фокус-групп оказалось использование для получения информации о необходимых услугах интернет-ресурсов. Участники фокус-групп отмечали хорошую территориальную доступность и удобство расположения большинства мест получе-

ния услуг, а также комфортность залов для посетителей. Кроме того, все участники групповых дискуссий утверждали, что не несли дополнительных неофициальных затрат для получения услуги, кроме установленных (например, государственная пошлина). Общее впечатление от процесса получения услуги участники охарактеризовали как положительное, а уровень профессионализма специалистов, оказывающих услуги, как очень высокий.

Контрольные закупки были проведены по двум государственным и одной муниципальной услуге, при этом оправданным считаем рассмотрение полученных выводов в разрезе конкретных услуг, поскольку результаты по услугам существенно отличаются:

1. Государственная услуга «Информирование о положении на рынке труда в Тюменской области». Качество оказания государственной услуги довольно высокое. Участники контрольной закупки отметили, что сбор необходимых документов довольно прост, бланк заявления для получения услуги доступен и понятен. Условия ожидания и приёма посетителей были оценены большинством как отличные и хорошие. Сроки ожидания приёма, а также его продолжительность оказались для большинства участников закупок вполне приемлемыми. Квалификация специалистов, участвующих в оказании услуги, была в основном оценена как высокая. Общее впечатление от получения государственной услуги большинством участников было отмечено как отличное. Число высказанных претензий незначительно, в основном они связаны с качеством информационных стендов, небольшой базой вакансий, а также недостаточно хорошей территориальной доступностью учреждения, оказывающего услугу.

2. Государственная услуга «Государственная регистрация заключения брака». Качество оказания услуги довольно

высокое. Сбор необходимых документов довольно прост, затруднён только для отдельных категорий граждан (граждан других государств, а также лиц, не имеющих регистрации в г. Тюмени). Территориальная доступность учреждения, оказывающего услугу, хорошая, условия ожидания в основном оценены участниками закупок как вполне комфортные, сроки ожидания приёма в большинстве случаев приемлемые. Длительные сроки оказания услуги всех участников закупок не смущают, многие, напротив, готовы ждать дольше, чтобы зарегистрировать брак в желаемое время. Квалификацию специалистов, оказывающих услугу, большинство потребителей оценило как отличную и хорошую. Претензии потребителей в единичных случаях были вызваны, главным образом, долгим ожиданием приёма в часы наплыва посетителей.

3. Муниципальная услуга «Приём заявлений, документов, а также постановка граждан на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях». Качество оказания услуги скорее низкое, участниками контрольных закупок высказаны претензии по большинству параметров качества услуги. Полную информацию о порядке получения услуги и необходимом пакете документов можно получить только при личном обращении, другие источники информации так или иначе приводят в дальнейшем к необходимости повторного обращения. Информационные стенды в учреждении, по мнению участников закупок, содержат неполную, неактуальную и бесполезную для потребителей информацию. Сбор документов, необходимых для получения услуги, как правило, является для потребителей весьма затруднительным, часто потребители сталкиваются с необходимостью позже предоставлять ранее не заявленные документы и обращаются в учреждение многократно. Бланк заявлений для ока-

зания услуги большая часть участников закупок посчитала трудным для заполнения, содержащим повторяющиеся и бессмысленные вопросы. Сроки ожидания показали завышенными многим потребителям, а продолжительность приёма, напротив, многими была расценена как недостаточная. Квалификация специалистов оценивалась в основном как хорошая и удовлетворительная, но было предъявлено много претензий к их поведению и работе. Хорошие и удовлетворительные оценки были даны только комфортности условий приёма и территориальной доступности учреждения. К основным проблемам, с которыми столкнулись потребители услуги при её получении, относятся неудобный график работы специалистов учреждения, высокие затраты на процесс получения услуги из-за необходимости предоставлять многочисленные справки, завышенные требования к пакету документов, отсутствие в помещении учреждения консультанта.

Наблюдение за процессом оказания услуг также позволило сделать разные выводы применительно к трём услугам, включённым в обследование:

1. Государственная услуга «Приём заявлений, постановка на учёт и предоставление информации об организации оказания высокотехнологической и специализированной медицинской помощи». Большинство медицинских учреждений юга Тюменской области внешне вполне соответствуют существующим требованиям, оборудованы удобными лестницами, пандусами для инвалидов и пациентов с колясками, внутри здания довольно легко ориентироваться благодаря наличию необходимых табличек и указателей. Однако нерешённой остаётся проблема очередей в учреждениях: потребители услуг записываются на приём заранее, но затем вынуждены проходить в порядке «живой очереди», пропуская

вперед граждан, имеющих льготы. Кроме того, наблюдается слабая личная заинтересованность специалистов в заявителях услуг, наблюдателями отмечалось, что нередко услуга оказывается как одолжение.

2. Муниципальная услуга «Предоставление субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг». Процедура предоставления услуги наиболее отработана, отлажена и не вызывает нареканий со стороны заявителей. Вся информация по предоставляемой услуге содержится на стендах, а также разъясняется специалистами устно или по телефону. Основная нагрузка ложится на специалистов в первой половине недели и в первой половине дня, в остальное же время посетители ожидают в очереди при личном обращении за предоставлением государственной услуги не более 15 – 20 минут, что соответствует требованиям регламента оказания услуги.

3. Муниципальная услуга «Обеспечение жильём молодых семей и молодых специалистов». По результатам наблюдения, услуга является довольно востребованной, однако в администрациях муниципальных районов юга Тюменской области пока не решены вопросы очередей, часто наблюдаются нарушения предельной продолжительности ожидания потребителей при личном обращении за предоставлением услуги. В некоторых учреждениях время, проведенное в очередях, может составлять свыше 60 минут (например, в Жилищном фонде г. Тобольска). В связи с этим наблюдатели отмечали наличие большого числа недовольных потребителей.

Экспертный опрос, реализованный в форме интервью специалистов, участвующих в оказании анализируемых услуг, также позволил сделать ряд выводов. Во-первых, большинство экспертов (72% от общего числа опрошенных) считают, что в учреждении, где они работают, все

требования к доступности и качеству услуг соблюдаются. Только каждый пятый эксперт признался, что, несмотря на старания сотрудников, не всегда получается соблюдать все предусмотренные регламентом оказания услуги требования. Ни по одному из предложенных для оценки экспертов параметров доступности и качества услуг требования регламентов полностью не соблюдены. При этом реже всего удаётся соблюдать требования в отношении параметров, влияющих на комфортность условий приёма для посетителей: наличие в учреждениях, оказывающих услуги, системы кондиционирования воздуха, размещение на первых этажах зданий, наличие пандусов, специальных ограждений и перил для инвалидов, наличие доступных для посетителей гардероба и туалета. Чаще других соблюдаются в учреждениях, оказывающих государственные и муниципальные услуги, по мнению работающих в них специалистов, требования противопожарной безопасности, а также требования, касающиеся продолжительности приёма посетителей и сроков оказания услуг. При этом при сопоставлении ответов экспертов на вопросы о сроках ожидания в очередях и сроках оказания услуг с ответами на аналогичные вопросы потребителей выявлены определённые несоответствия: перечень услуг, по которым сроки соблюдаются, по мнению экспертов, оказался заметно шире, чем по мнению потребителей услуг.

Во-вторых, большинство экспертов довольно высоко оценили полноту нормативно-правовой базы, регламентирующей оказание услуг: 41% опрошенных сочли, что к настоящему времени все оказываемые услуги регламентированы, а 44,3% – что регламентирована большая их часть. Подавляющее большинство опрошенных экспертов (72%) склонны считать, что существующее в настоящее

время регулирование порядка предоставления услуг, оказываемых их учреждениями, является достаточным. Каждый пятый опрошенный эксперт указал на то, что оказываемые услуги регламентированы лишь отчасти, и только 3% экспертов сочли существующую регламентацию недостаточной.

Кроме того, практически в половине случаев (49,3%) эксперты указывали на то, что сфера компетенций между их и другими учреждениями, оказывающими ту же услугу, разграничена, но предусмотрено определённое пересечение компетенций. Немного ниже (43,8%) оказалась и доля тех экспертов, которые сочли, что сфера компетенций между их учреждениями и другими чётко разграничена и не пересекается. К числу наиболее распространённых проблем, возникающих при оказании государственных и муниципальных услуг, эксперты отнесли излишнюю бюрократизацию процесса оказания услуг, недостаточную материально-техническую и технологическую оснащённость, большие очереди и нехватку кадров.

Полученные результаты позволили сформулировать рекомендации, способствующие улучшению качества предоставления услуг:

1. Совершенствовать способы информирования потребителей о порядке оказания услуг, а также о необходимых для получения услуги документах. Более активно использовать для осуществления информирования и консультирования потребителей услуг такие каналы, как интернет, телефонная связь, информационные стенды. Возможно также разграничение полномочий сотрудников, выделение из них группы консультантов по порядку предоставления услуг и специалистов, непосредственно оказывающих услуги. Ещё один вариант – разделение рабочих дней недели специалистов на дни приёма документов и дни консультаций.

2. Выработать универсальный, единый для всех учреждений, оказывающих ту или иную услугу, перечень и чёткие формы документов, которые необходимы для получения определённых услуг, и обеспечить его доведение до потребителей.

3. Совершенствовать регламенты предоставления услуг, привести их к единой структуре, описать все недостающие параметры оказываемых услуг. Чётко прописать в регламентах способы получения услуг (лично, по почте, через интернет).

4. Для повышения территориальной доступности услуг необходимо развивать возможности для их получения потребителями из других населённых пунктов, где нет учреждений, оказывающих необходимые услуги, без выезда с местности – посредством создания подразделений на местах либо привлечения к получению услуги другими способами (не на основе личного обращения, а с помощью почты и интернета).

5. Во многом повысить эффективность работы и уменьшить число очередей из посетителей, ожидающих приёма, можно посредством организации приёма у специалистов по предварительной записи, в том числе посредством интернета.

6. Необходимо делать условия для получения услуг потребителями более комфортными. В случае если получатели проводят долгое время в ожидании оказания услуги, для них должны быть оборудованы просторные залы с достаточным числом посадочных мест, туалет и гардероб. Помещения должны быть оборудованы кондиционерами, иметь возможность проветривания. Во избежание возникновения конфликтов при большом скоплении людей и оптимизации процедуры оказания услуг целесообразно внедрение систем электронных очередей.

7. Следить за соблюдением требований регламентов услуг в отношении предельных сроков оказания услуг, пре-

дельной продолжительности ожидания потребителей в очередях при подаче и получении документов, а также продолжительности приёма посетителей и совершения всех необходимых действий.

8. Во избежание недопонимания со стороны граждан и конфликтов чётко доводить до потребителей услуг, что именно является конечным результатом получения конкретной услуги: получение документов, на основе которых совершаются определённые действия, или непосредственно совершение действия.

9. Предоставлять получателям услуг возможность получать информацию о стадиях рассмотрения их обращений не при личном обращении в учреждение, а посредством других каналов (телефон, интернет).

Помимо этого, отдельные рекомендации по результатам исследования касались конкретных услуг, по которым были выявлены более низкие показатели качества и доступности. Все эти рекомендации могут служить реальной основой для внесения конкретных изменений, нововведений в практику предоставления государственных и муниципальных услуг на уровне региона.

В мае 2013 года кафедрой общей и экономической социологии Тюменского государственного университета (при участии авторов статьи) был запущен очередной, третий этап мониторинга. В перечень услуг, подлежащих монито-

рингу, вошли 15 государственных и 10 муниципальных услуг, в том числе две услуги, оказываемые преимущественно в электронной форме. Кроме того, далеко не все услуги, попавшие в перечень, являются массовыми. С учётом этого была скорректирована методика проведения исследования, предусмотрены новые способы получения необходимой информации от потребителей определённых услуг. Инструментарий исследования был модернизирован, в него был включён ряд новых вопросов, связанных с развитием процесса оказания услуг в электронной форме и началом создания в регионе многофункциональных центров оказания государственных и муниципальных услуг, предполагающих получение услуг потребителями по принципу «единого окна». Авторами планируется подготовка нескольких статей, посвящённых результатам нового этапа исследования, в том числе и в сравнении с предыдущими этапами.

Мониторинг качества предоставления государственных и муниципальных услуг социологическими методами позволяет, с одной стороны, исследовать уровень удовлетворённости населения получаемыми услугами, с другой – даёт оперативную информацию органам власти для принятия стратегических и тактических решений, касающихся данной проблемы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Баранов, И. Н. Новый государственный менеджмент: эволюция теории и практики применения [Текст] / И. Н. Баранов // Российский журнал менеджмента. – 2012. – № 1. – С. 51–64.
2. Всероссийский мониторинг административных регламентов – 2009 [Текст] / коллектив авторов ; составители публикации: А. Б. Жулин, Т. Л. Кукса, С. М. Плаксин. – М. : Государственный университет – Высшая школа экономики, 2010. – 144 с.
3. Ивлева, Г. «Экономический империализм» и эффективность государственной службы [Текст] / Г. Ивлева // Государственная служба. – 2012. – № 5. – С. 16–19.
4. Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 – 2013 гг. [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства РФ №1021-р от 10 июня 2011 года. – Режим доступа : <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/55071564>

5. Мониторинг государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: опыт, проблемы, рекомендации [Текст] / С. И. Неделько, А. В. Осташков, С. В. Матюкин, В. Н. Ретинская, И. А. Мурзина, И. Г. Кревский, А. В. Луканин, О. С. Кошевой ; под общ. ред. В. В. Маркина, А. В. Осташкова. – М. : Экслибрис-Пресс, 2008. – 321 с.
6. Оценка качества госуслуг. Довольны ли граждане тем, как их обслуживает государство? База данных Фонда «Общественное мнение» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://fom.ru/Politika/10439>
7. Результаты исследования общей удовлетворённости граждан качеством государственных и муниципальных услуг [Текст] / В. Э. Бойков, Е. И. Добролюбова, Н. В. Зыбуновская, А. Н. Покида, В. Н. Южаков // Социология власти. – 2012. – № 1. – С. 40–65.
8. Форбс, М. Как государственный менеджмент влияет на эффективность исполнительных органов власти? Результаты международных исследований [Текст] / М. Форбс, Л. Линн // Российский журнал менеджмента. – 2011. – № 10. – С. 85–116.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Акулич Мария Михайловна – доктор социологических наук, профессор, заведующий кафедрой общей и экономической социологии. Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования Тюменский государственный университет. Россия, 625003, г. Тюмень, ул. Семакова, д. 10. E-mail: akulich.m@gmail.com. Тел.: (3452) 45-14-88.

Батырева Мария Владимировна – кандидат социологических наук, доцент кафедры общей и экономической социологии. Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования Тюменский государственный университет. Россия, 625003, г. Тюмень, ул. Семакова, д. 10. E-mail: batyрева@list.ru. Тел.: (3452) 45-14-88.

Akulich M.M., Batyрева M.V.

MONITORING OF THE QUALITY OF STATE AND MUNICIPAL SERVICES PROVISION: METHODOLOGY AND IMPLEMENTATION EXPERIENCE

The article presents key results of the monitoring of the quality of public and municipal services, carried out in the south of the Tyumen Oblast by the Department of Common and Economic Sociology of Tyumen State University for two years. The authors give a brief analysis of the existing approaches to the study of the quality of public and municipal services, analyze methodologies used by other research teams and single out possible research strategies.

The article describes the authors' research methodology, which implies the use of complex quantitative and qualitative research methods such as surveys of services consumers, surveys of the experts involved in the services provision, monitoring of the service provision process, focus groups and sample purchases. Each method studies different aspects of the problem. The research focuses on various aspects of accessibility and quality of public and municipal services: management of the process of informing consumers, territorial accessibility of services, comfort conditions of services provision, terms of services provision and waiting in the queues, consumers' general impression from the services provision process.

The methodology was applied in the 2011–2012 research, with the authors having taken part in it. The article discloses their results and the authors' recommendations, developed on their basis.

Monitoring, services quality, state and municipal services.

REFERENCES

1. Baranov I. N. Novyi gosudarstvennyi menedzhment: evolyutsiya teorii i praktiki primeneniya [New Public Management: Evolution of the Theory and Practice of Implementation]. *Rossiiskii zhurnal menedzhmenta* [Russian Management Journal], 2012, no. 1, pp. 51-64.
2. *Vserossiiskii monitoring administrativnykh reglamentov – 2009* [The 2009 All-Russian Monitoring of Administrative Regulations]. Compiled by A. B. Zhulin, T. L. Kuksa, S. M. Plaksin. Moscow: Gosudarstvennyi universitet. Vysshaya shkola ekonomiki, 2010. 144 p.
3. Ivleva G. “Ekonomicheskii imperialism” i effektivnost’ gosudarstvennoi sluzhby [“Economic Imperialism” and Public Service Efficiency]. *Gosudarstvennaya sluzhba* [Government Service], 2012, no. 5, pp. 16-19.
4. *Kontseptsiya snizheniya administrativnykh bar’erov i povysheniya dostupnosti gosudarstvennykh i munitsipal’nykh uslug na 2011–2013 gg.: rasporyazhenie Pravitel’sтва RF №102-p ot 10 iyunya 2011 goda* [Concept of Reducing Administrative Barriers and Improving Access to State and Municipal Services for 2011–2013: Resolution of the RF Government No.1021-r of June 10, 2011]. Available at: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/55071564>
5. Nedel’ko S. I., Ostashkov A. V., Matyukin S. V., Retinskaya V. N., Murzina I. A., Krevskii I. G., Lukanin A. V., Koshevoi O. S. *Monitoring gosudarstvennykh i munitsipal’nykh uslug v regione kak strategicheskii instrument povysheniya kachestva regional’nogo upravleniya: opyt, problemy, rekomendatsii* [Monitoring of Public and Municipal Services in the Region as a Strategic Tool to Improve the Quality of Regional Governance: Experience, Problems, Recommendations]. Under General Editorship of V. V. Markin, A. V. Ostashkov. Moscow: Eksklibris-Press, 2008. 321 p.
6. *Otsenka kachestva gosuslug. Dovol’ny li grazhdane tem, kak ikh obsluzhivaet gosudarstvo? Baza dannykh Fonda “Obshchestvennoe mnenie”* [Assessment of the Quality of Public Services. Are Citizens Satisfied with the State Services Provision? Database of the Fund “Public Opinion”]. Available at: <http://fom.ru/Politika/10439>
7. Boikov V. E., Dobrolyubova E. I., Zybunovskaya N. V., Pokida A. N., Yuzhakov V. N. Rezul’taty issledovaniya obshchei udovletvorennosti grazhdan kachestvom gosudarstvennykh i munitsipal’nykh uslug [The Research Results of Common Citizens’ Satisfaction with the Quality of Public and Municipal Services]. *Sotsiologiya vlasti* [Sociology of Power], 2012, no. 1, pp. 40-65.
8. Forbes M., Lynn L. Kak gosudarstvennyi menedzhment vliyaet na effektivnost’ ispolnitel’nykh organov vlasti? Rezul’taty mezhdunarodnykh issledovaniy [How Does Public Management Affect Government Performance? Findings from International Research]. *Rossiiskii zhurnal menedzhmenta* [Russian Management Journal], 2011, no. 10, pp. 85-116.

INFORMATION ABOUT THE AUTORS

Akulich Mariya Mikhailovna – Doctor of Sociology, Professor, Head of the Department of Common and Economic Sociology. Federal State-Financed Educational Institution of Higher Professional Education “Tyumen State University”. 10, Semakov Street, Tyumen, 625003, Russia. E-mail: akulich.m@gmail.com. Phone: +7(3452) 45-14-88.

Batyreva Mariya Vladimirovna – Ph.D. in Sociology, Associate Professor at the Department of Common and Economic Sociology. Federal State-Financed Educational Institution of Higher Professional Education “Tyumen State University”. 10, Semakov Street, Tyumen, 625003, Russia. E-mail: batyreva@list.ru. Phone: +7(3452) 45-14-88.