

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ИЗМЕРЕНИЮ СТЕПЕНИ УДОВЛЕТВОРЕННОСТИ НАСЕЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

Н.А. Садовникова, д-р экон. наук,
Е.Н. Клочкова, канд. экон. наук,
*Московский государственный университет
 экономики, статистики и информатики (МЭСИ),*
О.В. Александров,
Д.А. Табачникова,
Центр экономического и финансового консалтинга

Повышение качества и доступности государственных услуг - одна из основных целей административной реформы в Российской Федерации в соответствии с Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р. Однако мониторинг уровней удовлетворенности населения качеством различных государственных услуг в настоящее время производится не по всем государственным услугам. Кроме того, результаты таких исследований часто являются закрытой информацией.

Показатели удовлетворенности населения государственными услугами в сферах жилищной политики, жилищно-коммунального хозяйства, энергоэффективности и энергетических ресурсов, региональной политики и регионального развития, лесного, водного хозяйства и минерально-сырьевой базы отсутствуют в отчетности.

В зарубежной практике регулярность и открытость публикаций об удовлетворенности населения являются важными факторами для выявления проблем в предоставлении услуг и повышении их качества. Говоря об услугах вообще, и о государственных услугах в частности, следует подчеркнуть, что ориентация на получателя услуг влечет за собой следующие непосредственные эффекты:

- рост заинтересованности в прибыли;
- увеличение прибыльности и более эффективное использование ресурсов;
- стремление находить постоянных покупателей (получателей услуг);
- снижение издержек для получателей услуг;
- улучшение репутации.

Как правило, уровень удовлетворенности измеряется в доле населения, удовлетворенного качеством получения государственной услуги, от общего количества населения, обратившегося за ее предоставлением.

В целом, как в России, так и в международной практике, используются следующие методы оценки удовлетворенности качеством и доступностью государственных услуг: социологические методы и методы оценки на основе данных ведомственной статистики.

В качестве основного социологического инструмента для исследования качества и доступности государственных услуг можно использовать проведение опросов их потребителей. Стоит отметить, что в последние десятилетия более широко применяются он-лайн опросы как на сайтах органов государственной власти, так и специализированные он-лайн анкеты организаций, занимающихся подобными исследованиями. Такого рода опросы проводятся для наиболее массовых и общественно значимых государственных услуг.

Основными преимуществами использования он-лайн анкет являются:

- низкие затраты на проведение опроса;
- высокая скорость сбора информации;
- отслеживание результатов в режиме реального времени;
- возможность опросить заявителей в любом географическом сегменте или на всей территории страны;
- отсутствие побочных эффектов, которые могут оказать влияние на результаты опроса;
- возможность получить ответы на «открытые» вопросы.

Таким образом, при выборе статистических инструментов оценки удовлетворенности населения качеством государственных услуг в сферах жилищной политики, жилищно-коммунального хозяйства, энергоэффективности и энергетических ресурсов, региональной политики и регионального развития, лесного, водного хозяйства и минерально-сырьевой базы рекомендуется, в первую очередь, использовать именно он-лайн анкеты (интернет-опросы), так как они наиболее экономичны и адресны.

Так, например, одним из инструментов измерения уровня удовлетворенности получателей государственных услуг в Великобритании является «Индекс удовлетворенности получателей услуг в Великобритании»¹, существенная часть которого посвящена государственным (и муниципальным) услугам. Опрос получателей услуг проводится с помощью он-лайн анкетирования специализированной организацией. Репрезентативная выборка составляет 26 тыс. совершеннолетних гражд-

¹ <http://www.ukcsi.com/about.php>

дан. При этом информация обновляется каждые шесть месяцев. На основании анализа полученных данных дважды в году публикуется отчет о качестве и доступности услуг.

Список вопросов для рейтингования получателями услуг в Великобритании составлен на основе 20 приоритетов, являющихся наиболее важными для жителей страны: профессионализм, преемственность и готовность работников помочь; дружелюбность и компетентность работников; степень отношения как к ценному клиенту; качество, эффективность, репутация, цена, простота получения, охват, своевременность, скорость предоставления услуги; достаточность информации; доступ к помещениям; решение проблем; обращение с запросами и жалобами; временные рамки.

Оценка качества и доступности государственных услуг на основе ведомственной статистики заключается в анализе жалоб и запросов, поступивших в процессе или по окончании предоставления государственной услуги, а также в анализе показателей, косвенно свидетельствующих о качестве предоставления государственной услуги (например, рост числа посетителей сайта органа власти, сокращение срока оказания государственной услуги и т. д.).

Однако в связи со слабым развитием в России механизма обжалования действий должностных лиц органов государственной власти делать вывод об удовлетворенности населения качеством государственной услуги только на его основе некорректно. В связи с этим показатели количества жалоб могут быть использованы как дополнение к показателям удовлетворенности качеством государственных услуг, значения которых определяются по результатам опросов.

Заявителями в сферах жилищной политики, жилищно-коммунального хозяйства, энергоэффективности и энергетических ресурсов, региональной политики и регионального развития, лесного, водного хозяйства и минерально-сырьевой базы являются как физические, так и юридические лица, обращающиеся за получением государственных услуг в подведомственные учреждения, организации и соответствующие территориальные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При этом каждая сфера имеет свои особенности.

Услуги населению в сфере жилищной политики и жилищно-коммунального хозяйства предоставляются как соответствующими территориальными органами Министерства регионального развития Российской Федерации (например, предоставление и согласование перепланировки жилых помещений, предоставление субсидий и т. д.), так и подведомственными организациями, оказывающими услуги населению в сфере ЖКХ (услуги по обслуживанию жилищного фонда).

Услуги населению в сфере энергоэффективности и энергетических ресурсов предоставляются как соответ-

ствующими территориальными органами Министерства энергетики Российской Федерации (например, осуществление государственного регулирования тарифов на услуги организаций коммунального комплекса и т. д.), так и подведомственными организациями (например, предоставление электроэнергии, установка счетчиков, присоединение дополнительных мощностей и т. д.).

Услуги населению в сфере региональной политики и регионального развития предоставляют Министерство регионального развития Российской Федерации, органы власти регионального и муниципального уровней, подведомственные учреждения (например, предоставление социальных выплат, предоставление письменных разъяснений налогоплательщикам и налоговым агентам по вопросам применения законодательства о налогах и сборах, проведение экспертизы материалов, необходимых для определения наличия оснований к принятию решений о стратегических проектах или стратегических инвесторах, содействие гражданам в поиске подходящей работы и т. д.).

Услуги населению в сфере лесного, водного хозяйства и минерально-сырьевой базы предоставляются как соответствующими территориальными органами Министерства природных ресурсов и экологии (например, выдача лицензий, разрешений на создание, эксплуатацию и использование искусственных островов, сооружений и установок, проведение буровых работ, связанных с геологическим изучением, поиском, разведкой и разработкой минеральных ресурсов и т. д.), так и подведомственными организациями (например, реализация древесины, рекреационные услуги и т. д.).

Разработка статистических производных индикаторов оценки удовлетворенности населения качеством государственных услуг в сферах жилищной политики, жилищно-коммунального хозяйства, энергоэффективности и энергетических ресурсов, региональной политики и регионального развития, лесного, водного хозяйства и минерально-сырьевой базы предполагает учет целевых стратегических показателей государственных программ и проектов и должна осуществляться в целях:

- оценки уровня удовлетворенности населения качеством и доступностью предоставления государственных услуг;
- выявления причин неудовлетворенности качеством и доступностью предоставления государственных услуг;
- определения путей повышения удовлетворенности населения качеством и доступностью предоставления государственных услуг;
- разработки рекомендаций по совершенствованию процесса предоставления государственных услуг.

В соответствии с последовательностью действий при получении услуги, показатели удовлетворенности населения качеством государственных услуг можно разделить на пять групп:

- показатели удовлетворенности качеством информирования о государственной услуге;
- показатели удовлетворенности качеством взаимодействия с сотрудниками государственных органов, предоставляющих государственные услуги;
- показатели удовлетворенности месторасположением, комфортностью пребывания в органе государственной власти;
- показатели общей удовлетворенности качеством предоставления государственной услуги;
- показатели, характеризующие качество и доступность обжалования действий должностных лиц органов государственной власти и качество ответов на обращения.

Первая группа показателей - показатели удовлетворенности качеством информирования о государственной услуге - позволяет произвести оценку:

- удовлетворенности качеством информации о государственных услугах на сайтах органов исполнительной власти, подведомственных учреждений или организаций и/или на Едином портале государственных и муниципальных услуг;
- удовлетворенности качеством информации о процессе получения конкретной государственной услуги на сайтах органов исполнительной власти, подведомственных учреждений или организаций и/или на Едином портале государственных и муниципальных услуг;
- удовлетворенности качеством информации, предоставляемой по телефону или по запросу, о процессе предоставления государственной услуги;
- удовлетворенности качеством информации, предоставляемой при непосредственном обращении в уполномоченный орган исполнительной власти или подведомственное учреждение о процессе предоставления государственной услуги.

Вторая группа показателей - показатели удовлетворенности качеством взаимодействия с сотрудниками государственных органов, предоставляющих государственные услуги, - должна включать в себя:

- удовлетворенность полученной консультацией о процессе предоставления государственной услуги;
- удовлетворенность временем ожидания предоставления государственной услуги и т. д.

Третья группа показателей - показатели удовлетворенности месторасположением, комфортностью пребывания в органе государственной власти - может быть использована в качестве производных индикаторов для выявления причин удовлетворенности или неудовлетворенности населения качеством государственных услуг:

- удовлетворенность месторасположением органа исполнительной власти (его отделения);
- удовлетворенность расположением подведомственных организаций и учреждений;
- удовлетворенность организацией мест ожидания, комфортностью пребывания и т. д.

Четвертая группа показателей - показатели общей удовлетворенности качеством предоставления государственной услуги - формируется с целью:

- оценки удовлетворенности населения качеством определенной государственной услуги (например, доля граждан, удовлетворенных качеством производимого ремонта кровли);
- оценки удовлетворенности населения качеством комплекса государственных услуг (например, доля граждан, удовлетворенных качеством услуг ЖКХ).

Пятая группа показателей - показатели, характеризующие качество и доступность обжалования действий должностных лиц органов государственной власти и качество ответов на обращения - позволяет определить:

- насколько процесс обжалования востребован заявителями;
- какое количество жалоб было подано;
- насколько заявители удовлетворены качеством ответов на обращения и т. д.

Большое количество поданных жалоб свидетельствует о востребованности процесса обжалования, что в свою очередь говорит о неудовлетворенности заявителей качеством предоставляемых государственных услуг.

Интегральные показатели удовлетворенности качеством государственных услуг являются вторичными показателями, формирующимися из показателей удовлетворенности, значения которых определяются по результатам опросов. Интегральные показатели могут быть использованы для сравнения удовлетворенности качеством государственных услуг, предоставляемых в различных сферах, а также удовлетворенности качеством государственных услуг различных органов исполнительной власти между собой.

Для выявления причин удовлетворенности или неудовлетворенности населения качеством и доступностью государственных услуг, изучения реакции заявителей на нововведения (например, переход на предоставление государственной услуги в электронной форме), оценки качества государственных услуг, предоставляемых подведомственными организациями и учреждениями (в том числе необходимых и обязательных услуг для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг), рекомендуется использовать производные индикаторы.

Производные индикаторы формируются на основе статистических показателей, ориентированных на оценку удовлетворенности населения качеством государственных услуг в сферах жилищной политики, жилищно-коммунального хозяйства, энергоэффективности и энергетических ресурсов, региональной политики и регионального развития, лесного, водного хозяйства и минерально-сырьевой базы.

Статистические производные индикаторы должны соответствовать следующим требованиям:

- адекватность (показатель должен очевидным образом характеризовать степень удовлетворенности населения качеством государственной услуги);

- достоверность (способ сбора и обработки исходной информации должен допускать возможность проверки точности полученных данных в процессе выборочного контроля);

- однозначность (определение показателя должно обеспечивать одинаковое понимание существа измеряемой характеристики как специалистами, так и населением, для чего следует избегать излишне сложных показателей и показателей, не имеющих четкого, общепринятого определения и единиц измерения);

- экономичность (получение отчетных данных должно проводиться с минимально возможными затратами; применяемые показатели должны в максимальной степени основываться на уже существующих процедурах сбора информации);

- сопоставимость (выбор показателей следует осуществлять исходя из необходимости непрерывного накопления данных и обеспечения их сопоставимости за отдельные периоды и с показателями, используемыми для оценки удовлетворенностью качеством других государственных услуг, а также с показателями, используемыми в международной практике);

- своевременность и регулярность (отчетные данные должны поступать со строго определенной периодичностью и с незначительным временным лагом между моментом сбора информации и сроком ее использования (для использования в целях мониторинга отчетные данные должны предоставляться не реже одного раза в год)).

Статистические показатели и производные индикаторы, а также порядок их расчета формируются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в соответствующей сфере. Определение значений показателей осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Выбор сайта органа государственной власти (подведомственного учреждения) для проведения интернет-опроса зависит от особенности показателя, значение которого подлежит определению. Так, для определения значений показателей по удовлетворенности населения качеством информации по конкретной услуге (например, вызов сантехника) рекомендуется проводить интернет-опросы на сайтах соответствующих учреждений. Кроме того, для привлечения большего количества респондентов также рекомендуется опубликовать опросы на сайтах курирующего министерства (например, Министерства регионального развития Российской Федерации).

Интернет-опрос заявителей на предмет удовлетворенности качеством государственных услуг должен проводиться в несколько этапов:

- формирование производных статистических индикаторов удовлетворенности населения качеством госу-

дарственных услуг, если их состав не установлен ранее принятым решением;

- утверждение технического задания на проведение интернет-опроса;

- адаптация формы интернет-опроса и перечня вопросов;

- отбор субъектов Российской Федерации или муниципальных образований, если планируется проводить исследование в территориальном разрезе;

- выбор места проведения интернет-опроса (на сайте уполномоченного федерального органа исполнительной власти, государственной организации или на Едином портале государственных и муниципальных услуг);

- формирование итоговых массивов данных, заполнение отчетных форм предоставления информации;

- определение абсолютных, средних и процентных (долевых) значений исследуемого показателя;

- систематизация выявленных причин низкой удовлетворенности качеством предоставления государственных услуг;

- подведение итогов исследования, составление отчета, рекомендаций.

При опросе населения об удовлетворенности качеством предоставления услуг в сфере жилищной политики (информирование о специальных программах по предоставлению служебного жилищного фонда) и т. д. рекомендуется использовать интернет-опросы на сайтах территориальных органов власти.

Единый портал государственных и муниципальных услуг является универсальной площадкой для предоставления государственных услуг в электронной форме. В связи с этим рекомендуется размещать интернет-опросы для выявления удовлетворенности заявителей качеством предоставления государственных услуг в электронной форме непосредственно на Едином портале государственных и муниципальных услуг.

Статистические показатели, ориентированные на оценку удовлетворенности населения качеством государственных услуг в сферах жилищной политики, жилищно-коммунального хозяйства, энергоэффективности и энергетических ресурсов, региональной политики и регионального развития, лесного, водного хозяйства и минерально-сырьевой базы, нацелены на решение задач оценки:

- удовлетворенности населения качеством определенной государственной услуги (например, доля граждан, удовлетворенных качеством и доступностью произведенного ремонта кровли);

- удовлетворенности населения качеством комплекса государственных услуг (например, доля граждан, удовлетворенных качеством услуг ЖКХ);

- удовлетворенности качеством информации о государственных услугах, размещенной на официальных сайтах уполномоченных органов исполнительной вла-

сти, подведомственных учреждений и портале государственных и муниципальных услуг;

- качества системы обжалования действий должностных лиц органов государственной власти;

- сравнения степени удовлетворенности заявителей качеством различных государственных услуг (комплексов государственных услуг) между собой.

Статистические показатели оценки удовлетворенности населения качеством государственных услуг в сферах жилищной политики, жилищно-коммунального хозяйства, энергоэффективности и энергетических ресурсов, региональной политики и регионального развития, лесного, водного хозяйства и минерально-сырьевой базы могут быть:

- первичными - значения которых устанавливаются по результатам проведенного первичного исследования (интервью, анкетирование и т. д.);

- вторичными (в том числе интегральными) - значения которых формируются в результате действий с первичными показателями.

Для обеспечения получения достоверной информации об удовлетворенности населения качеством государственных услуг в установленной сфере рекомендуется использовать два типа показателей:

- доля заявителей (населения), удовлетворенных качеством государственной услуги;

- количество зарегистрированных жалоб.

Не рекомендуется использовать показатели, которые косвенно свидетельствуют об удовлетворенности качеством государственных услуг. Например, динамика количества потребителей услуги в отчетном году по сравнению с предыдущим годом, наличие административного регламента, устанавливающего порядок предоставления государственной услуги. Данные показатели хотя и свидетельствуют о повышении качества и доступности государственных услуг, тем не менее не отражают субъективного мнения заявителей.

Предпочтительным статистическим инструментом для определения значения показателей является интернет-опрос.

Полученные значения показателей могут быть использованы органами государственной власти для корректировки значений целевых индикаторов, включенных в соответствующие государственные программы, проекты, карты проектов основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации и т. д.

Производные статистические индикаторы формируются в целях:

- уточнения причин удовлетворенности/неудовлетворенности качеством государственных услуг;

- оценки реакции заявителей на соответствующие нововведения (например, переход на предоставление государственных услуг в электронной форме);

- оценки удовлетворенности населения качеством государственных услуг, предоставляемых подведомственными организациями и учреждениями, в том числе необходимых и обязательных услуг для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг;

- оценки качества взаимодействия заявителей с сотрудниками государственных органов, предоставляющих государственную услугу;

- оценки удовлетворенности заявителей месторасположением, комфортностью пребывания в органе государственной власти.

Используемые и/или разрабатываемые организаторами опроса методики и инструменты сбора первичной информации должны обеспечивать формирование и накопление значений показателя, в том числе в разрезе субъектов Российской Федерации или муниципальных образованиях.

Литература

1. Единый портал государственных и муниципальных услуг. URL: www.gosuslugi.ru.
2. Федеральная служба государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru/>.
3. Статистическая служба Европейского союза (Евростат). URL: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>.