

**Стандартизация как эффективный инструмент повышения качества предоставляемых государственных и муниципальных услуг
(на примере МФЦ г. Краснодара)**

Иванова Т.Е., к.э.н., доцент
e-mail: ite15@mail.ru

Санакоев А.В., соискатель кафедры
«Мировой экономики и менеджмента»
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»
e-mail: albeegs@gmail.com
Россия, Краснодар

Аннотация: в статье дается краткая характеристика государственных и муниципальных услуг, принципов и подходов оказания государственных услуг. Был проведен мониторинг качества и эффективности предоставления государственных услуг в МФЦ г. Краснодара. Выявлены проблемы, возникающие при оказании услуг, а также предложены возможные пути их решения.

Ключевые слова: государственные и муниципальные услуги, административный регламент, стандартизация государственных услуг, оценка качества услуг.

Вопросы оказания государственных услуг, их стандартизация и регламентация занимают существенное место в политике многих государств. Такая политика направлена на повышение эффективности функционирования органов государственной власти и местного самоуправления. В настоящее время в Российской Федерации проводится Административная реформа, затрагивающая в том числе и предоставление государственных услуг. Данный вид услуг имеет существенное экономическое значение в силу обязательности и массового характера их оказания. Без получения государственных услуг невозможна реализация многих гражданских прав граждан РФ.

В настоящее время не существует единого подхода к определению государственных услуг. Государственные услуги реализуются органами власти и местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации. Также существуют разные подходы к классификации государственных услуг на основе различных критериев.

Получение гражданами государственных услуг возможно двумя основными путями: путем обращения в многофункциональные центры либо в электронной форме через портал «Государственные услуги». Необходимо отметить увеличивающуюся популярность второго подхода.

В настоящее время применяется несколько подходов для оценки уровня удовлетворенности потребителей государственных услуг. Однако, по нашему мнению, исследование потребительской удовлетворенности происходит вне системного подхода. Таким образом, из поля зрения исследователей выпадает

значительная часть элементов процесса оказания государственных услуг, что существенно ограничивает возможности принятия корректирующих воздействий для повышения качества услуг.

Существующие подходы к исследованию государственных услуг ограничиваются лишь разработкой регламентов оказания услуг, а также оценкой удовлетворенности потребителей по весьма ограниченному набору критериев. При этом не учитываются такие факторы как ожидания потребителей, эмоциональные аспекты, связанные с оказанием государственных услуг, вовлеченность персонала в процесс оказания услуг и т.д., следовательно, необходима систематизация процедур и элементов системы взаимоотношений с потребителями в рамках оказания государственных услуг.

В российском законодательстве услуга определяется как «готовый продукт труда, способный удовлетворить потребности граждан и юридических лиц». В Конституции Российской Федерации 1993 года термин «услуга» упоминается в статье 8 и статье 74. Конституция РФ гарантирует свободное перемещение товаров и услуг по территории государства, за исключением случаев обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей.

В Гражданском кодексе Российской Федерации услуга трактуется как объект гражданских прав (статья 128).

Бюджетный кодекс РФ содержит следующее определение государственных услуг: «Это услуги, оказываемые физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным заданием органами государственной власти (муниципального самоуправления), бюджетными учреждениями, иными юридическими лицами безвозмездно или по ценам (тарифам), устанавливаемым в порядке, определенным органами государственного самоуправления».

Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ (ред. от 28.12.2016) "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" содержит следующее определение «Государственная услуга, предоставляемая федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органом местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (далее - государственная услуга), - деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (далее - органы, предоставляющие государственные услуги), которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги».

В отличие от услуг, предоставляемых частными организациями с целью получения прибыли, предоставление государственных услуг осуществляется в соответствии с регламентом, представляющим собой нормативный правовой акт. Таким образом, порядок предоставления государственной услуги является жестко регламентированным.

Государственные услуги могут предоставляться следующим образом (рис. 1):



Рисунок 1 – Формы предоставления государственных услуг

Таким образом, государственная услуга – это деятельность органов исполнительной власти, государственных внебюджетных фондов, которая осуществляется по запросам граждан и организаций в пределах нормативов, установленных законодательством Российской Федерации.

Согласно информации, предоставленной Порталом административной реформы РФ «Совершенствование государственного управления» [2], государственными услугами хотя бы один раз в год пользуются 57% граждан Российской Федерации. К наиболее распространенным услугам относятся:

- услуги Федеральной миграционной службы;
- услуги Ростреестра;
- услуги ГИБДД;
- услуги органов ЗАГС и социальной службы

Государственные услуги и государственные функции можно разделить по инициатору взаимодействия (рис. 2).

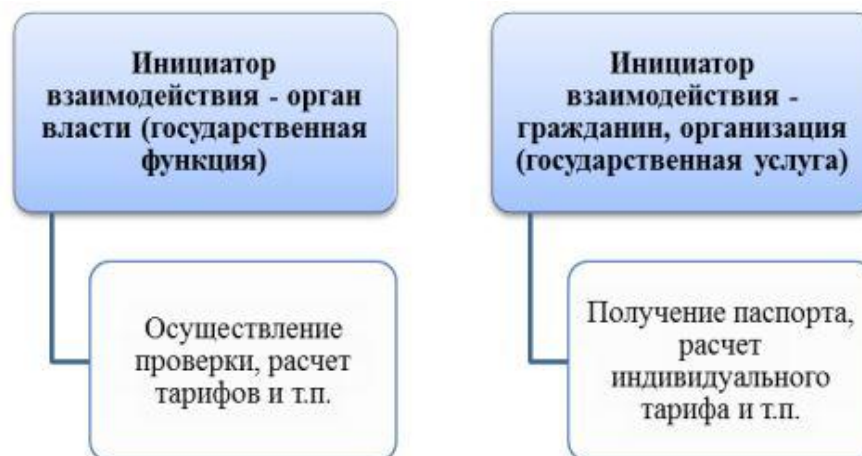


Рисунок 2 - Принципы разделения государственных услуг и государственных функций

Таким образом, инициатором государственной услуги выступает заявитель. Поскольку государственная услуга, как и любая другая услуга, обладает таким качеством как непостоянство качества, был разработан административный регламент для каждой государственной услуги. В качестве базы для разработки административного регламента были использованы стандарты ИСО серии 9000.

Инструментом соблюдения процедуры оказания государственной услуги является ответственность должностных лиц за несоблюдение стандартов и процедуры оказания услуги. Кроме этого, предусмотрено возмещение ущерба при ненадлежащем оказании государственной услуги. Принципы оказания государственных услуг, предусмотренные административным регламентом, представлены на рисунке 3.



Рисунок 3 – Принципы оказания государственных услуг, предусмотренные административным регламентом

По принципу минимизации времени оказания административной услуги для каждого вида услуг предусмотрен норматив времени, а также норматив времени ожидания в очереди. Существуют специальные требования к помещениям (зданиям), где оказываются государственные услуги. Требование к оптимальности процедур оказания государственных услуг предусматривает сокращение дублирующих процедур и сокращение административных требований.

Внедрение комплекса государственных услуг, а также разработка административного регламента их оказания осуществляется в рамках концепции «сервисного государства». Для более эффективной реализации данной концепции необходимо исследовать поведение потребителей государственных услуг, что позволит совершенствовать процедуры предоставления государственных услуг. [3]

Стандарт государственной услуги выступает в качестве специального маркера. Он позволяет определить динамику становления и развития процессов в обществе, оценить уровень устойчивости отношений, складывающихся в нем.

Стандарт государственной услуги играет важнейшую роль в защите гражданских прав, снижении и устранении противоречий. Он способствует развитию партнерства в сфере общественных отношений. Стандарт государственной услуги представляет собой свод требований к порядку предоставления государственной услуги. В качестве базового элемента стандартизации были разработаны административные регламенты оказания услуг. Перечень государственных услуг и функций содержит более 600 государственных услуг федеральных органов власти, сведения о предоставлении которых легли в основу информационной системы «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)»

В настоящее время федеральными органами исполнительной власти утверждено в установленном порядке более 500 административных регламентов, выше 16400 административных регламентов утверждено на региональном, более 93100 – на местном уровне. [4]

Анализ зарубежного опыта позволяет сделать вывод о том, что государственные услуги в таких странах как США, Великобритания, Канада, Австралия, Польша, Китай, Нидерланды, Бразилия, Южная Корея и др. оказываются и регулируются в рамках административных реформ.

Общими чертами такого подхода являются:

- стандартизирование услуг на государственном и муниципальном уровне;
- применение информационных технологий при оказании услуг;
- применение технологий «обратной связи» для контроля качества предоставления государственных услуг.

В качестве объекта для исследования мною было выбрано Государственное автономное учреждение «Многофункциональный центр по предоставлению государственных и муниципальных услуг». Многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ) - это государственное учреждение, уполномоченное на организацию предоставления государственных услуг

городских и федеральных органов власти, в том числе в электронной форме, по принципу «одного окна».

В основе реализации идеи МФЦ положен принцип «единого окна», при использовании которым граждане, обращающиеся за оказанием услуг, значительно экономят свое время, освобождены от необходимости получения необходимых справок в нужных им учреждениях, а также от оплаты услуг посредников, помогающих получить необходимые справки. Гражданам, желающим воспользоваться услугами МФЦ, необходимо всего лишь подать заявление и получить необходимые результаты в установленные сроки - всю остальную работу, в том числе по межведомственным согласованиям, проводят специалисты-сотрудники МФЦ вкупе с соответствующими государственными и муниципальными органами власти.

Эффективность деятельности многофункциональных центров, является сложным с точки зрения возможности оценки параметром. Взаимодействие многофункциональных центров с органами государственной или муниципальной власти, в настоящее время, осуществляется на основании заключаемого между ними соглашения. [5]

Был проведен мониторинг качества и эффективности предоставляемых услуг МФЦ населению. Мониторинг показал, что в филиалах МФЦ города Краснодара удовлетворенность жителей качеством и доступностью предоставления услуг выше среднего, однако существует ряд проблем, которые необходимо решать. По данным проведенного мониторинга можно выявить следующие проблемы и предложить варианты решения:

1. Неудовлетворенность граждан работой сотрудников;
2. Несоответствие информационных зон обслуживания населения;
3. Несоответствие зоны ожидания;
4. Время предоставления услуг превышает установленное регламентом;
5. Территориальная доступность;
6. Повышенная нагрузка на центральные офисы.

Ввиду выявленных в ходе мониторинга проблем, предлагаем сформировать эффективную стратегию развития ФМЦ в городе, которая будет соответствовать государственным и краевым целям, что сыграет существенную роль в повышении качества предоставляемых услуг МФЦ, а также в реализации стратегических возможностей города.

В целях повышения результативности и эффективности деятельности муниципальных органов власти и управления необходимо предусмотреть дополнительные меры реформирования системы управления городом.

Для развития города необходимо взаимодействие всех заинтересованных сторон, создание с их помощью муниципальной корпорации, основанной на социальном партнерстве, главной целью которой станет стратегическое развитие города.

Итак, формирование стратегии развития центра по оказанию государственных услуг предполагает анализ предоставления услуги как поэтапного процесса.

На текущий момент процесс оказания государственных услуги начинается с взаимоотношений между государством и населением. В целях улучшения качества подобных услуг необходимо анализировать социальные проблемы, с которыми сталкиваются граждане, проводить анкетирования и социологические опросы, глубокий анализ статистической информации, чтобы своевременно выявлять возникающие потребности населения в защите от социальных страховых рисков и принимать меры по их удовлетворению. От результатов мониторинга требований населения должны зависеть приоритетные направления социально-экономической политики.

Важнейшим этапом процесса оказания государственных услуги является доведение и разъяснение информации до всех субъектов системы социально-экономических отношений. В целях улучшения качества услуг необходимо повысить правовую грамотность граждан в сфере социально-экономического обслуживания. В частности, государство должно обеспечить доступ граждан к понятной и правдивой информации о правах, возможностях и обязанностях участников социально-экономических отношений с помощью средств массовой информации, проведения разъяснительной работы в регионе.

Первым шагом в предлагаемой модели формирования стратегии развития является систематизация всех перечисленных этапов оказания услуги и доведение их до программного уровня.

Далее, вторым шагом в предлагаемой модели является разработка проективного инструментария, в качестве коего выступит сервисная концепция, на которой строится адекватное предложение. Для достижения стратегических целей стратегическая концепция должна учитывать следующие системные элементы:

1. Организационные элементы, включающие
 - систему поставки («фронт-офис» и «бэк-офис», автоматизация, участие клиента);
 - проект основных средств (размеры, эстетика, планировка);
 - размещение (демография клиента, одно или множество мест дислокации, характеристики мест расположения);
 - планирование мощности (управление очередями, число серверов, распределение средних или пиковых спросовых требований).
2. Управленческие элементы, включающие
 - сервисные взаимодействия (культура сервиса, мотивация, отбор и обучение персонала, состояние рынка занятости);
 - качество (измерение, мониторинг, методы, ожидания и восприятия, сервисные гарантии);
 - управление мощностью (пропускной способностью);
 - управление спросом (стратегии для изменяющихся требований);
 - управление очередями);
 - информацию (государственный и муниципальный ресурс, сбор данных).

Сервисное воздействие на отношения с клиентами может быть усилено двумя способами и, соответственно, разновидностями стратегий развития.

1. Развитием новых услуг, которые нужно предложить потребителю.
2. Активизацией существующих услуг или сервисных элементов в деловых отношениях.

Сервисная концепция как операционный фокус и суть услуги, посредством которой МФЦ будет осуществлять свою деятельность в регионе, может включать в себя общение с потребителем в дружелюбной и обходительной манере; скорость и удобство предоставления услуг; цену услуги; многообразие услуг (по принципу коммерческой услуги «покупки многого за один визит»); уникальные навыки, которые составляют сервисное предложение. [6]

Применительно к рассматриваемой организации выбор сервисного воздействия ограничивается развитием новых услуг, которые можно предложить клиенту. Поскольку этот тип воздействия лежит в русле концепции развития государственных услуг, учитывающей перевод подавляющего большинства государственных услуг в режим получения в «одном окне» - реальном или виртуальном.

После того, как стандартизированы все этапы поставки услуги, разработана сервисная концепция, можно осуществить выбор стратегии развития из того перечня стратегий, которые приемлемы для муниципального учреждения по предоставлению государственных и муниципальных услуг.

Далее, уточним содержание обобщенных конкурентных стратегий, предложенных М.Портером, применительно к сфере услуг. Стратегия общего ценового лидерства на рынке услуг принимает форму поиска дешевых клиентов, стандартизации личных услуг, сокращения персонального элемента в поставке услуги, сокращения затрат фирменной сети, автономного выполнения сервисных операций. Стратегия дифференцирования реализуется как представление неосязаемого элемента услуги материальным, кастомизация стандартного продукта, уменьшение воспринятого риска, внимание к обучению персонала, управление качеством. Стратегия фокусирования выступает как применение общего ценового лидерства и/или дифференцирования к определенному рыночному сегменту, в качестве которого выступает специфическая покупательская группа, вид сервиса или географическая зона.

Из перечисленного выбор может быть остановлен на стратегии дифференцирования по качеству обслуживания. Причем данная стратегия называется стратегией дифференцирования с известной долей условности, поскольку МФЦ не нужно себя «отстраивать» от компаний-конкурентов. Сервисная копания развивается всегда только в двух направлениях: повышение качества обслуживания и расширение сегмента обслуживания.

Мы полагаем, что стратегия развития, ориентированная на повышение качества обслуживания наилучшим образом, характеризует сервисориентированность МФЦ, работающего в режиме одного окна. Однако полагаем, что реализация стратегии развития должна осуществляться на принципах самодисциплины и саморегуляции, так как внешних мотивов для повышения

качества деятельности компании нет.

Мы предлагаем общий методический подход к оценке результативности управления предприятием сферы государственных услуг с использованием бизнес-стратегий, а также способы его детализации с акцентуализацией проблемы качества.

В соответствии с представлениями о желаемом качестве обслуживания характеристики услуг можно разделить на:

1) Основные характеристики, наличие которых предполагается в любой услуге данной отрасли. К числу основных характеристик, например, можно соответствие законодательно регулируемым нормам любой справки;

2) Желаемые характеристики, которые обычно четко формулируются потребителями как интересующие, привлекающие их или определяющие их выбор. К ним относятся, например, удобные часы работы предприятия, включающие вечера и воскресные дни.

3) «Восхищающие» характеристики, наличие которых удивляет покупателя и обеспечивает устойчивую лояльность.

По результатам ситуационного анализа идентифицируется пространство, охватываемое услугами МФЦ, осуществляется ее позиционирование и выделяется целевая группа потребителей, сегментированная по типам потребляемых услуг.

Оценка результатов деятельности МФЦ в городе или районе позволяет предложить меры по улучшению обслуживания, повышению удовлетворенности потребителей и поддержанию их лояльности.

Для длительного стабильного развития МФЦ важен постоянный мониторинг тенденций развития рынка и макроокружающей среды, в первую очередь, технологической и социальной.

В среднесрочном периоде проверяется эффективность мероприятий по совершенствованию обслуживания, т.е. определяется, привело ли повышение качества услуги к соответствующему повышению удовлетворенности заказчиков услуги. В долгосрочном периоде прогноз будущих изменений в технологии оказания услуг должен находить отражение в позиционировании МФЦ на рынке госуслуг. Таким образом, весь процесс управления МФЦ направлен на повышение ощущаемого потребителями качества, на укрепление лояльности клиентов, распространение благоприятных отзывов об МФЦ и стабилизацию его позиции в долгосрочном периоде.

Обобщая изложенное, отметим, что стратегия развития муниципального учреждения по оказанию государственных и муниципальных услуг не может быть сформирована так, как формируются стратегии развития коммерческих предприятий или регионов. Предложенная модель формирования стратегии развития учитывает эти особенности объекта исследования и состоит из трех этапов. Выбор собственно стратегии основан на сервизоориентированности МФЦ и остановлен на стратегии дифференцирования по качеству оказываемых услуг.

Список использованной литературы:

1. Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023/ (дата обращения: 20.05.2019).
2. Портал административной реформы «Совершенствование государственного управления» // URL:http://ar.gov.ru/ru/gos_uslugi_03_o_napravlenii/index.html. (дата обращения: 20.05.2019).
3. Еремина О.Ю. Качество и доступность государственных услуг в социальной сфере как показатель эффективности деятельности органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2014. № 1. С. 68. (дата обращения: 20.05.2019).
4. Симакова Е.К. Административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. 2017. № 3 (32). С. 88 (дата обращения: 20.05.2019).
5. Малько В.А. Многофункциональные центры как технология повышения качества и доступности предоставления государственных и муниципальных услуг / В.А. Малько [Электронный ресурс] // Научное сообщество студентов XXI столетия: сайт. - URL: [http://sibac.info/archive/social/4\(19\).pdf](http://sibac.info/archive/social/4(19).pdf) (дата обращения: 20.05.2019).
6. Доклад «О предоставлении государственных и муниципальных услуг через многофункциональные центры и внедрении механизма оценки их качества» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Минэкономразвития России: сайт. - URL:<http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depgosgv/2017040505> (дата обращения: 20.05.2019)