



РОЛЬ ГРОМАДСЬКОСТІ В МОНІТОРИНГУ НАДАННЯ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Н. О. Пушкарьова

*Донбаська національна академія будівництва і архітектури,
2, вул. Державіна, м. Макіївка, Донецька обл., Україна, 86123.*

E-mail: manage_nasa@mail.ru

Отримана 28 вересня 2015; прийнята 27 листопада 2015.

Анотація. У статті узагальнено та систематизовано теоретико-методичні підходи визначення ролі громадськості у моніторингу надання публічних послуг. Обґрунтовано, що територіальна громада як основний споживач публічних послуг має право вимагати, щоб отримані нею послуги були належної якості та в достатній кількості. У статті підкреслено, що відсутність ефективних, прозорих механізмів надання публічних послуг і каналів зворотного зв'язку призводить до виникнення цілого ряду проблем, що знижують якість обслуговування населення і, як результат, рівень довіри до органів влади. Проведені дослідження дозволили стверджувати, що активне залучення громадськості до процесу громадського контролю якості публічних послуг, зокрема з питань моніторингу надання послуг органами влади, дозволить значно покращити механізм надання публічних послуг, тим самим сприяючи підвищенню рівня і якості життя населення території.

Ключові слова: публічна послуга, моніторинг публічних послуг, якість публічних послуг, органи державної влади, місцеві органи влади, контроль, громадський контроль, соціальний аудит, система показників громади, метод «Таємний клієнт», краудсорсинг.

РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В МОНИТОРИНГЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УСЛУГ ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Н. А. Пушкарева

*Донбасская национальная академия строительства и архитектуры,
2, ул. Державина, г. Макеевка, Донецкая обл., Украина, 86123.*

E-mail: manage_nasa@mail.ru

Получена 28 сентября 2015; принята 27 ноября 2015.

Аннотация. В статье обобщены и систематизированы теоретико-методические подходы определения роли общественности в мониторинге предоставления публичных услуг. Обосновано, что территориальная община как основной потребитель публичных услуг имеет право требовать, чтобы полученные ею услуги были надлежащего качества и в достаточном количестве. В статье подчеркнута, что отсутствие эффективных, прозрачных механизмов предоставления публичных услуг и каналов обратной связи приводит к возникновению целого ряда проблем, снижающих качество обслуживания населения и, как результат, уровень доверия к органам власти. Проведенные исследования позволили утверждать, что активное вовлечение общественности в процесс общественного контроля качества публичных услуг, в частности в вопросах мониторинга предоставления услуг органами власти, позволит значительно улучшить механизм предоставления публичных услуг, тем самым способствуя повышению уровня и качества жизни населения территории.

Ключевые слова: публичная услуга, мониторинг публичных услуг, качество публичных услуг, органы государственной власти, местные органы власти, контроль, общественный контроль, социальный аудит, система показателей общины, метод «Тайный клиент», краудсорсинг.

THE ROLE OF PUBLIC IN THE MONITORING OF PUBLIC AUTHORITIES' SERVICES

Nataliya Pushkaryova

*Donbas National Academy of Civil Engineering and Architecture,
2, Derzhavina Str., Makiyivka, Donetsk Region, Ukraine, 86123.*

E-mail: manage_nasa@mail.ru

Received 28 September 2015; accepted 27 November 2015.

Abstract. The theoretical and methodological approaches defining the role of the public in monitoring the provision of public services are summarized and systematized in the article. It is proved that the territorial community as the main consumer of public services has the right to request that it had received the services were of good quality and in sufficient quantity. The article pointed out that the lack of effective and transparent mechanisms for the provision of public services, and feedback channels give rise to a number of problems that reduce the quality of service of the population and, as a result, the level of trust in the authorities. The research allowed to argue that the active involvement of the public in the process of social control the quality of public services, in particular in the monitoring of government services, will greatly improve the mechanism of public services, thereby contributing to improving the level and quality of life in the territory.

Keywords: public services, monitoring of public services, the quality of public services, public authorities, local authorities, control, social control, social audit, community scorecard, method «Mystery Shopper», crowdsourcing.

Введение

В современных условиях развития демократического общества значительно актуализируются вопросы доверия граждан к органам публичной власти, а также удовлетворенности качеством и количеством предоставляемых ими услуг населению. Ряд проблем, присущих механизму предоставления публичных услуг, снижает авторитет органов власти и характеризуется со стороны населения как нарушение их конституционных прав и свобод. Среди этих проблем следует выделить неудобство получения публичной услуги, сложность процедуры, необоснованность отказов, недостаточную полноту услуги, территориальную разрозненность органов власти, запрос документов, не предусмотренных для получения данной услуги, неудобный график «приемных часов», субъективизм и т. д.

Обозначенный круг проблем требует наличия в системе предоставления публичных услуг эффективного механизма контроля, включающего как государственные, так и негосударственные формы его реализации. Одним из эффективных видов последней является участие общественности в мониторинге публичных услуг.

Вопросам качества публичных услуг последнее время уделялось достаточно большое внимание со стороны отечественных и зарубежных ученых. Среди значимых работ по данной тематике отметим публикации И. Б. Колиушко и В. П. Тимощука, которые внесли значительный вклад в развитие теории услуг государственных и местных органов власти. Вопросам оценки качества обозначенных услуг посвятил свои исследования А. Кирмач.

Особенности организационно-правового механизма предоставления публичных услуг раскрыты в научных исследованиях В. В. Коняевой и Ю. В. Даньшиной.

Среди научных разработок в вопросах участия общественности в контроле качества публичных услуг следует отметить работы Т. В. Маматовой и Ю. П. Шарова. Научными исследованиями юридических и философских аспектов вопросов контроля предоставления административных услуг занимались также Э. А. Афонин, А. А. Банчук, Ю. П. Битяк.

Цель статьи

Целью статьи является обобщение и систематизация теоретических и методологических подходов участия общественности в мониторинге

предоставления публичных услуг, а также обоснование мероприятий по его усовершенствованию.

Результаты исследования

Предоставление доступных, удобных публичных услуг высокого качества является критически важным для местных органов власти, поскольку во многом формируют необходимую среду жизнеобеспечения, влияющую на уровень и качество жизни населения. Наличие проблем и замечаний со стороны населения сталкивается со встречаемыми недовольствами органов власти – отсутствием эффективного механизма обратной связи. Основной проблемой подобных разногласий можно назвать отсутствие четких и прозрачных механизмов предоставления и получения публичных услуг, а также мониторинга этих процессов [1].

Подобная ситуация наблюдается повсеместно. По состоянию на начало 2014 года, около 65 % граждан в определенной степени или полностью недовольны качеством услуг, предоставляемых органами местной власти. Анализ статистических данных и результатов социологических исследований показывает, что перечень проблемных вопросов гораздо шире, чем это кажется на первый взгляд. Так, например, по

результатам исследования, проведенного Министерством экономического развития Российской Федерации, были получены следующие данные относительных трудностей при получении публичных услуг в 2014 году (рис. 1).

Следует также отметить, что, по данным Министерства экономического развития РФ, в 2014 году 76,2 % респондентов сталкивались с трудностями при получении публичных услуг [2]. Уровень удовлетворенности населения качеством полученных услуг представлен на рис. 2.

Проблему могли бы решить организации гражданского общества, которые в странах с развитой демократией выполняют функцию общественного контроля и помогают наладить эффективную обратную связь между властью и жителями. Нерешенным остается вопрос низкой активности деятельности общественных организаций. Это обосновано прежде всего тем, что недостаточная осведомленность граждан и низкий уровень их информирования о деятельности общественных организаций существенно влияют на их оценочные суждения, формирующие низкий уровень доверия территориальных общин не только к общественным организациям, но и к другим институтам гражданского общества, а также институтам государственной власти. Кризис доверия к общественным организациям отчасти вызван общим



Рисунок 1. Относительные трудности при получении публичных услуг (в % от числа респондентов, обратившихся за получением услуг) [2].

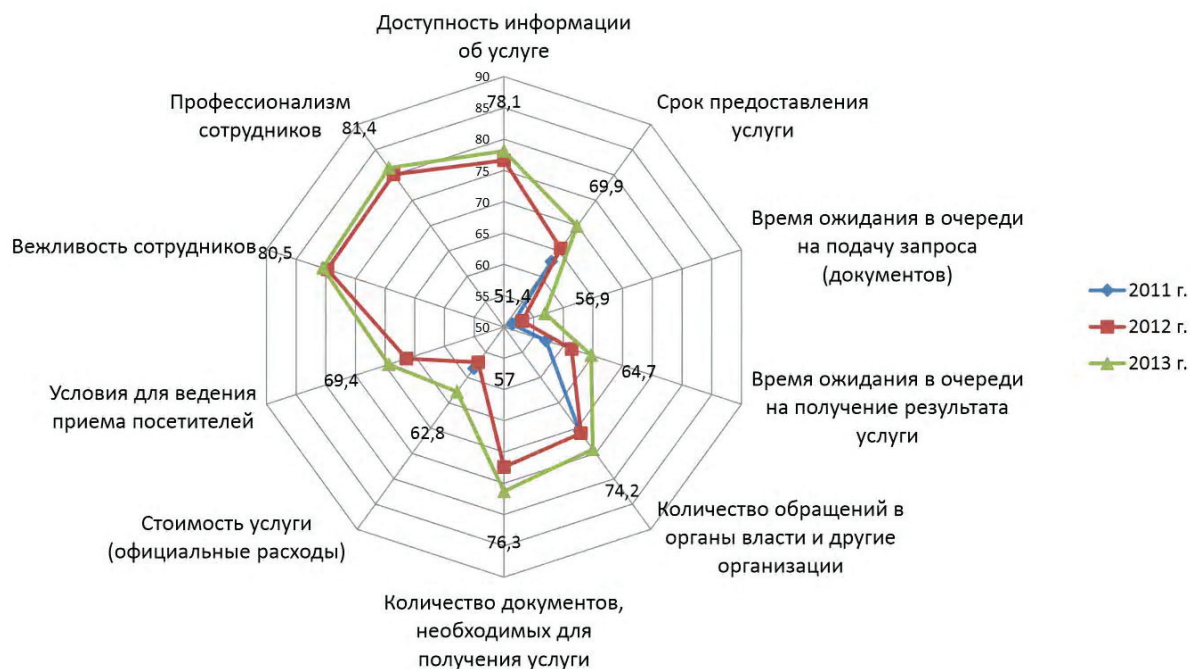


Рисунок 2. Удовлетворенность качеством полученных публичных услуг (по результатам опроса 6 000 респондентов) [3].

кризисом доверия в обществе и связан с недоверием к государственной власти, институтам гражданского общества и граждан друг к другу. Вместе с тем он имеет и более конкретные причины: занятость граждан повседневными проблемами выживания, недостаточная информированность о существующих общественных организациях и эффективность их деятельности, пассивность самих общественных организаций по информированию граждан и их привлечению к своей деятельности.

Приведем пример. Хотя в Украине и зарегистрировано более 90 тыс. общественных организаций, однако участие в их деятельности до сих пор остается среди наименее значимых для граждан Украины ценностей – менее 3-х баллов по 5-балльной шкале. Усиление способности отечественных общественных организаций к осуществлению мониторинга предоставления публичных услуг может стать одним из факторов повышения доверия к ним со стороны граждан. Одним из приоритетных секторов, в которых усматривается важной роль организаций гражданского общества как реализации голоса граждан и реальных механизмов привлечения граждан к общественной жизни, является именно необходимость и перспектива обще-

ственного мониторинга предоставления публичных услуг [1].

Для усовершенствования механизма мониторинга целесообразно обратить внимание на положительный опыт зарубежных стран, где эта практика уже успешно используется и приносит видимые результаты. Заслуживает внимание анализ основных инструментов мониторинга качества публичных услуг. Это ряд классических инструментов мониторинга, рекомендованных Всемирным альянсом общественного участия CIVICUS, метод «Тайный клиент», методы быстрого оценивания через интернет-ресурсы и краудсорсинг. Следует отметить, что последние из обозначенных методов развиваются наиболее динамично и являются наиболее продуктивными в современных условиях.

По рекомендациям *Всемирного альянса гражданского участия CIVICUS* (World Alliance for Citizen Participation), к основным инструментам мониторинга и оценки публичных услуг относятся:

1. Отчеты по результатам опроса заинтересованных сторон.
2. Мониторинг и оценка со стороны общества.
3. Отчетные карточки граждан.
4. Система показателей общины.

5. Социальные аудиты.

Первые три инструмента – специфические количественные методы исследования, прошли широкую апробацию в разных странах. Четвертый и пятый – более широкие подходы, которые предусматривают использование комплекса методов и методик (в том числе и трех приведенных выше) и имеют целью развитие способности общественности к участию в формировании политики и стандартов публичных услуг и дальнейшего привлечения к реализации функции контроля выполнения политики, программ, проектов и предоставления отдельных публичных услуг [1].

«Тайный клиент» – один из самых эффективных инструментов исследований качества публичных услуг, который направлен на выявление недостатков процесса обслуживания клиента. Тайные клиенты – это специально обученные и проинструктированные люди, которые посещают учреждения под видом обычного клиента. Указанная практика чрезвычайно распространена в странах Европы [4]. «Тайный клиент» (от англ. Mystery Shopper / Secret Shopper) – метод сбора информации, который применяется как в рамках маркетингового исследования, направленного на оценку потребительского опыта, полученного клиентом в процессе приобретения товара или услуги, так и с целью решения организационных задач, например, определения уровня соблюдения стандартов обслуживания клиентов сотрудниками в организации и тому подобное.

Метод «Тайный клиент» выделился как самостоятельное направление исследований в сороковых годах XX ст. в США. Использование метода было прежде всего связано с проверкой честности сотрудников. В рамках программы руководство розничных сетей выясняло, выдают ли продавцы чек при покупке, или соответствует ли цена товара официально установленной, не обвешивали продавцы покупателей и тому подобное.

Тайные клиенты оценивают выполнение стандартов качества обслуживания, соблюдение техники продаж, компетентности персонала, визуального оформления и чистоты объекта оценки, размещение информационных материалов, работы кассы, продвижение персоналом специальных акций. К основным преимуществам

использования метода «Тайный клиент» в сфере предоставления публичных услуг относятся создание режима контроля и «тону-са» служащих, а также стимулирование важных действий по обслуживанию населения. Улучшается мотивация персонала в целом и поощрения работников, демонстрирующих лучшие практики обслуживания. Возможным становится фокусировка обучения персонала на выявленных недостатках.

Метод *быстрого оценивания через интернет-ресурсы* сейчас очень популярен, т. к. с минимальными трудозатратами позволяет опросить максимальное количество респондентов. Открытие центров предоставления административных услуг по принципу «единого окна», наличие интернет-ресурсов государственных и местных органов власти позволяют проводить мониторинг качества публичных услуг максимально эффективно. Важным элементом быстрого оценивания становятся последнее время мобильные платформы обратной связи с гражданами. Они имеют огромный потенциал для улучшения управления органами публичной власти. Ведь сегодня почти у каждого гражданина есть мобильный телефон. Различные мобильные приложения меняют способ общения органов власти с гражданами и выявление отношения к ним. Кроме того, широкие возможности открывает рост рынка пользования смартфонами, так как многие из существующих мобильных приложений позволяют внедрять недорогой ежедневный мониторинг деятельности организаций и учреждений, которые предоставляют публичные услуги, путем сбора и передачи пространственных, фото- и видеоданных от граждан с минимальными затратами на обслуживание, содержание и обучение должностных лиц, которые этим занимаются [1].

Краудсорсинг в настоящее время активно развивается в качестве модели для решения любого вида проблем и задач, стоящих как перед бизнесом, так и перед государством и обществом в целом. В рамках парадигмы Краудсорсинга решение задачи передается распределенной и очень многочисленной группе людей, за счет чего стоимость и время достижения результата радикально снижаются. Из сказанного выше следует, что Краудсорсинг – это мобилизация ресурсов людей посредством

информационных технологий с целью решения задач, стоящих перед бизнесом, государством и обществом в целом [5].

Краудсорсинг в сфере публичных услуг возник в расчете на предполагаемое желание общественности бесплатно или за невысокую цену поделиться своими идеями с органами, предоставляющими публичные услуги, исключительно из-за желания увидеть эти идеи воплощенными в жизнь. Граждане получают возможность сделать собственный вклад в решение общественных задач, сделать то, что традиционно было исключительно в компетенции государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления [1].

Таким образом, участие общественности в мониторинге предоставления публичных услуг является очень эффективным элементом системы контроля их качества, но, к сожалению, ввиду низкой активности населения и кризиса доверия к общественным организациям и органам власти, этот механизм в нашей стране недостаточно эффективен. В то же время, опыт зарубежных стран показывает, что заинтересованность населения как основного потребителя публичных услуг в их качестве должна стимулировать активное участие в процессе контроля за их предоставлением для обеспечения высокого уровня обслуживания

и повышения качества жизни населения территории.

Выводы

Проведенные теоретические исследования и анализ отечественных и зарубежных практик позволили сделать вывод, что участие общественности в мониторинге предоставления услуг органами публичной власти является эффективным инструментом повышения качества публичных услуг. Современные проблемы предоставления органами власти услуг населению напрямую связаны с несовершенством механизма контроля и отсутствием каналов обратной связи. Общественность, в свою очередь, имеет все необходимые ресурсы для повышения эффективности контроля путем своего активного участия в этом процессе.

Таким образом, актуальной задачей сегодня является реализация мероприятий по активизации вовлечения населения в деятельность общественных организаций, сотрудничающих с органам власти в вопросах повышения качества публичных услуг. Только такой механизм сотрудничества позволит четко определять потребности населения в публичных услугах и контролировать их качество на всех этапах их предоставления.

Литература

1. Участь громадськості у моніторингу надання послуг органами публічної влади [Електронний ресурс] : нормативне регулювання та існуючі практики / [Тетяна Маматова, Юрій Шаров, Марина Зварич ; за загальною редакцією Юлії Щербініної]. – Київ : [б. в.], 2013. – 120 с. – Режим доступа : http://undp.org.ua/files/ua_64594Monitoring_Poslug_PRINT_small_size.pdf.
2. Об итогах ежегодного социологического исследования уровня удовлетворенности граждан качеством государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами государственной власти и местного самоуправления в 2014 году [Электронный ресурс] / М-во экономического развития Российской Федерации. – [Б. м. : б. и.], 2014. – 25 с. – Режим доступа : http://ar.gov.ru/ru/gos_%20uslugi_03_monitoring_kachestva_predostavleniya_gos_uslug/index.html.
3. Результаты исследования удовлетворенности граждан качеством предоставления государ-

References

1. Mamatova, Tetiana; Sharov, Yurii; Zvarich, Marina; Edited by Shcherbinina, Yuliia. Public participation at monitoring of service supply by public control: standard regulation and existing practice. Kyiv, 2013. 120 p. Accessed at: http://undp.org.ua/files/ua_64594Monitoring_Poslug_PRINT_small_size.pdf. (in Ukrainian)
2. Ministry of Economic development of the Russian Federation. About results of annual social research of satisfaction level of citizens according to quality of central and local government services, granted by governmental authorities and local self-government in 2014. 2014. 25 p. Accessed at: http://ar.gov.ru/ru/gos_%20uslugi_03_monitoring_kachestva_predostavleniya_gos_uslug/index.html. (in Russian)
3. Ministry of Economic development of the Russian Federation. The results of researches of satisfaction level of citizens according to quality of central and local government services. The research results was

- ственных и муниципальных услуг, проведенного в 2013 году [Электронный ресурс] / М-во экономического развития Российской Федерации. – М.: [б. и.], 2014. – 17 с. – Режим доступа: http://ar.gov.ru/ru/gos_uslugi_03_monitoring_kachestva_predostavleniya_gos_uslug/index.html.
4. Mystery Shopping Providers Association Europe (MSPA Europe) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Ассоциации «Тайного клиента» – Режим доступа: <http://mspa-eu.org>.
 5. Что такое краудсорсинг? [Электронный ресурс] // Портал крауд-сервисов. – Режим доступа: http://crowdsourcing.ru/article/what_is_the_crowdsourcing.
 6. Рукавишникова, А. В. Мониторинг качества государственных услуг органами государственной власти [Текст] / А. В. Рукавишникова // Общество: социология, психология, педагогика : научн. журнал. – 2012. – Вып. 1. – С. 63–66.
 7. Акулич, М. М. Мониторинг качества предоставления государственных и муниципальных услуг: методика и опыт реализации [Текст] / М. М. Акулич, М. В. Батырева // Вопросы территориального развития. – 2014. – № 5(15). – С. 1–14.
 8. Фишман, Л. И. Теоретические аспекты развития системы управления социальными услугами в территориально-отраслевых комплексах на основе мониторинга деятельности их органов управления [Текст] / Л. И. Фишман, М. Ю. Иванов // Проблемы современной экономики : научн. журнал. – 2013. – № 2(46). – С. 274–276.
 9. Поleshchenko, D. A. Проблемы разграничения компетенции органов государственной власти и местного самоуправления Российской империи и Российской Федерации: сравнительный анализ [Текст] / Д. А. Поleshchenko // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 10. – С. 32–34.
 10. Местное самоуправление в Российской Федерации [Текст] : сборник нормативно-правовых актов / Сост.: Е. М. Ковешников; Н. Н. Пищаева; Л. И. Брычева. – М.: Юрид. лит., 1998. – 784 с. – ISBN 5-7260-0908-8.
- carried out in 2013. Moscow, 2014. 17 p. Accessed at: http://ar.gov.ru/ru/gos_uslugi_03_monitoring_kachestva_predostavleniya_gos_uslug/index.html. (in Russian)
 4. Mystery Shopping Providers Association Europe (MSPA Europe). Accessed at: <http://mspa-eu.org/en/news.html>.
 5. What is crowdsourcing? Accessed at: http://crowdsourcing.ru/article/what_is_the_crowdsourcing. (in Russian)
 6. Rukavishnikova, A. V. Monitoring of the State Services Quality Performed by Government Authorities. In: *Society: sociology, psychology, pedagogics*, 2012, Issue 1, pp. 63–66. (in Russian)
 7. Akulich, M. M.; Batyreva, M. V. Monitoring of the quality of state and municipal services provision: methodology and implementation experience. In: *The problems of spatial development*, 2014, No. 5(15), pp. 1–14. (in Russian)
 8. Fishman, L. I.; Ivanov, M. Yu. The system of management over social services in territorial branch complexes based on the monitoring of their managerial organs' activity: theoretical aspects. In: *The problems of present economy*, 2013, No. 2(46), pp. 274–276. (in Russian)
 9. Poleshchenko, D. A. The problems of distribution of powers of governmental authorities and local government of Russian Empire and Russian Federation: comparative analysis. In: *State authority and local self-government*, 2010, No. 10, pp. 32–34. (in Russian)
 10. Koveshnikov, E. M.; Pishchaeva, N. N.; Brycheva, L. I. Local self-government in Russian Federation: regulatory legal act collection. Moscow: Legal literature, 1998. 784 p. ISBN 5-7260-0908-8. (in Russian)

Пушкарьова Наталія Олександрівна – к. держ. упр., доцент кафедри менеджменту організацій Донбаської національної академії будівництва і архітектури. Науковий напрямок: механізми державного управління регіональним розвитком, якість публічних послуг.

Пушкарева Наталья Александровна – к. гос. упр., доцент кафедры менеджмента организаций Донбасской национальной академии строительства и архитектуры. Научное направление: механизмы государственного управления региональным развитием, качество публичных услуг.

Pushkaryova Nataliya – Ph.D. (Public Management), Associate Professor; Management of Organization Department, Donbas National Academy of Civil Engineering and Architecture. Scientific direction: state administration mechanisms of regional development, quality of public services.