

Письмо Министерства экономического развития РФ
от 29 апреля 2011 г. N 8863-ОФ/Д09

"О методических рекомендациях по организации проведения мониторинга качества предоставления государственных (муниципальных) услуг"

Во исполнение протокола заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 12 апреля 2011 г. N 117 Минэкономразвития России направляет **методические рекомендации** по организации проведения мониторинга качества предоставления государственных (муниципальных) услуг.

Приложение на 12 л. в 1 экз.

О.В. Фомичев

**Методические рекомендации
по организации проведения мониторинга качества предоставления
государственных (муниципальных) услуг**

I. Цели мониторинга

При подготовке и организации проведения мониторинга качества предоставления государственных (муниципальных) услуг определяются и утверждаются решением о его проведении (заданием на его проведение): цели, объект, предмет мониторинга; этапы его организации и проведения; методы его проведения, требования к методикам и инструментам их использования (применения); требования к анализу и оценке первичной информации о качестве и доступности исследуемой государственной (муниципальной) услуги, ожидаемые результаты мониторинга.

Мониторинг качества предоставления государственных (муниципальных) услуг (далее - мониторинг) проводится в целях:

выявления, анализа и оценки нормативно установленных и фактических значений основных и дополнительных параметров, характеризующих качество и доступность предоставления государственных (муниципальных) услуг гражданам и организациям, в том числе полных временных и финансовых затрат на получение (достижение) конечного результата государственной (муниципальной) услуги или комплекса государственных (муниципальных) услуг, необходимых для решения жизненной ситуации;

последующего определения и реализации мер по улучшению выявленных значений исследованных параметров качества и доступности государственных (муниципальных) услуг гражданам и бизнесу;

контроля последующей динамики исследованных параметров качества и доступности государственных (муниципальных) услуг, результативности мер по их улучшению.

Мониторинг проводится в случаях:

необходимости однократной коррекции качества и доступности государственной или муниципальной услуги, разового определения рейтинга качества и доступности предоставляемых государственных (муниципальных) услуг и предоставляющих их органов (однократный мониторинг);

потребности в отслеживании результативности мер по повышению качества и

доступности государственных (муниципальных) услуг (регулярный мониторинг);

наличия сведений о несоблюдении требований нормативных правовых актов к предоставлению государственных (муниципальных) услуг, отсутствия утвержденных административных регламентов.

II. Объект мониторинга

Объектом мониторинга может являться:

отдельная государственная (муниципальная) услуга, результат предоставления которой является конечным (решающим жизненную ситуацию) для получателя государственной (муниципальной) услуги;

комплекс государственных (муниципальных) услуг (комплексная государственная (муниципальная) услуга), в своей совокупности обеспечивающий достижение заявителем необходимого результата (например, строительство жилого дома).

В обоих случаях в ходе мониторинга исследуются:

нормативные правовые и иные правовые акты, регулирующие предоставление государственных (муниципальных) услуг, устанавливающие требования к исследуемым параметрам их качества и доступности;

практика предоставления исследуемых государственных (муниципальных) услуг, применения установленных требований к их качеству и доступности;

оценка гражданами и бизнесом качества и доступности государственных (муниципальных) услуг, в том числе по рассматриваемым параметрам, их ожидания улучшения качества и доступности государственных (муниципальных) услуг.

Для мониторинга следует выбирать в первую очередь наиболее массовые и проблемные государственные (муниципальные) услуги для граждан и организаций, а также государственные (муниципальные) услуги, по которым планируется или было осуществлено существенное изменение порядка предоставления (чтобы оценить издержки получателей до и после преобразований).

III. Предмет мониторинга

При проведении мониторинга выявляются, анализируются и оцениваются значения следующих основных параметров качества предоставления государственных (муниципальных) услуг:

соблюдение стандартов качества государственных (муниципальных) услуг, в том числе стандартов комфортности предоставления государственных (муниципальных) услуг;

проблемы, возникающие у заявителей при получении государственной (муниципальной) услуги;

удовлетворенность получателей государственной (муниципальной) услуги ее качеством и доступностью (в целом и по исследуемым параметрам), их ожидания улучшения качества предоставления исследуемой государственной (муниципальной) услуги;

обращения заявителя в органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, а также обращения в организации, обусловленные требованиями указанных органов, необходимые для получения конечного результата государственной (муниципальной) услуги: их нормативно установленные и фактические (реальные) состав и количество;

финансовые затраты заявителя при получении им конечного результата государственной (муниципальной) услуги: нормативно установленные и реальные (по всем фактически необходимым обращениям и в целом на получение государственной или муниципальной услуги), отклонение реальных от нормативно установленных значений;

временные затраты заявителя при получении им конечного результата государственной (муниципальной) услуги: нормативно установленные и реальные (по всем необходимым обращениям и государственной услуге в целом) и их отклонение от нормативно установленных;

наличие неформальных платежей (платежей, не имеющих документального подтверждения) в связи с получением государственных (муниципальных) услуг;

привлечение заявителями посредников в получении государственной (муниципальной) услуги, в том числе в силу требований (побуждения) органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, предоставляющих государственную (муниципальную) услугу.

Дополнительные параметры качества предоставления государственных (муниципальных) услуг, исследуемые при проведении мониторинга, могут устанавливаться органом исполнительной власти (местного самоуправления), исходя из особенностей исследуемых государственных (муниципальных) услуг, возникающих при их предоставлении проблем, запросов их получателей.

IV. Этапы проведения мониторинга

Мониторинг, как правило, проводится в пять этапов:

Этап I "Организационный":

1) Выбор подлежащих мониторингу государственных (муниципальных) услуг, если их состав не установлен ранее принятым решением.

2) Дополнение при необходимости указанного выше перечня исследуемых параметров качества и доступности рассматриваемых государственных (муниципальных) услуг.

3) Выбор обязательных методов сбора первичной информации и уточнение требований к методикам их применения.

4) Утверждение задания (технического задания) на проведение мониторинга.

Этап II "Подготовительный":

1) Предварительный анализ нормативно-правовой базы, мнения экспертов, представителей получателей государственных (муниципальных) услуг, открытых источников с целью составления предварительного перечня проблем для изучения, гипотез для исследования.

2) Определение, выбор и описание характеристик наиболее распространенного (массового) варианта (вариантов) получения государственной (муниципальной) услуги ("типовой траектории получения государственной услуги"), наиболее характерного объекта (объектов) исследования ("типового объекта наблюдения") в случае, если обстоятельства и способы предоставления государственной (муниципальной) услуги существенно неоднородны.

Характеристики "типового объекта наблюдения", "типовой траектории получения услуги" определяющим образом влияют на перечень и количество процедур, стоимость, затраты времени, представляемые документы и прочие особенности получения государственной услуги.

Четкая спецификация "типовых объектов", "типовых траекторий" необходима для

обеспечения сопоставимости результатов исследования в различных точках наблюдения. Реальные объекты наблюдения (траектории получения) должны в максимальной степени соответствовать типовому объекту (типовой траектории).

Например, "типовой объект наблюдения" - здание склада из кирпича, площадью 100 кв.м на собственной земле промышленного назначения, подключенное к электричеству с установленной мощностью 50 кВт, с холодильным оборудованием; "траектория получения услуги" - получение паспорта в связи с достижением возраста смены паспорта (при этом старый паспорт не утерян).

3) Разработка (адаптация к особенностям объекта мониторинга) методик и инструментария сбора первичной информации по каждой из исследуемых государственных (муниципальных) услуг, в том числе анкет, рекомендаций интервьюерам (последовательность задаваемых вопросов, описание вариантов поведения в зависимости от ответов респондента, порядок опроса), форм для регистрации первичной информации.

4) Формирование выборки для проведения опросов, в том числе отбор регионов (территорий) для проведения исследования государственных (муниципальных) услуг - если предполагается их изучение в региональном (территориальном) разрезе.

5) Определение способов обработки (анализа и оценки) первичной информации по каждой из исследуемых государственных (муниципальных) услуг.

6) Для наиболее сложных, комплексных государственных или муниципальных услуг, исходная информация о практике исполнения которых не является достаточно полной, целесообразно провести "пилотное исследование" - в соответствии с выбранными методами, разработанными методиками и инструментами на примере одного региона, либо одного из типичных способов предоставления государственной (муниципальной) услуги. По результатам пилотного исследования проводится уточнение методических материалов, корректировка гипотез исследования.

7) Подготовка интервьюеров к проведению опросов.

Этап III "Выявление нормативных и фактических (реальных) значений рассматриваемых параметров качества и доступности исследуемых государственных (муниципальных) услуг":

1) Проведение анализа нормативных правовых актов, регулирующих предоставление государственной (муниципальной) услуги, с целью определения или уточнения, учета динамики нормативно устанавливаемых значений рассматриваемых параметров исследуемой государственной (муниципальной) услуги.

2) Проведение "полевого этапа" исследования - сбор первичных данных и их обработка в соответствии с утвержденными методами, выбранными или разработанными методиками.

3) Независимый выборочный контроль исполнителей, осуществляющих сбор первичной информации.

4) Формирование итоговых массивов данных, заполнение отчетных форм представления информации.

На данном этапе при необходимости проводится также уточнение у респондентов ответов на некоторые вопросы, выявление и выяснение причин отклонений от наиболее распространенных значений.

Этап IV "Анализ и оценка выявленных нормативных и фактических значений рассматриваемых параметров качества и доступности исследуемых государственных (муниципальных) услуг":

1) Выявление абсолютных, средних и процентных (долевых), минимальных и максимальных значений исследуемых параметров качества и доступности государственной (муниципальной) услуги, имеющих количественное значение.

2) Систематизация выявленных качественных проблем качества и доступности государственной (муниципальной) услуги.

3) Сопоставление реальных (фактических) и нормативно установленных значений исследуемых параметров, средних значений и максимальных отклонений.

4) Выявление параметров, по которым отсутствуют нормативно установленные значения.

5) Выявление региональных, территориальных и иных особенностей исследуемых параметров, рейтингование регионов (территорий) по достигаемым значениям исследуемых параметров.

6) Сопоставление выявленных значений исследуемых параметров рассматриваемой государственной (муниципальной) услуги, соотношений их нормативных и фактических значений с аналогичными данными по другим исследованным государственным (муниципальным) услугам, с данными предыдущего мониторинга исследованной государственной (муниципальной) услуги.

7) Сопоставление нормативно установленных значений исследуемых параметров рассматриваемой государственной (муниципальной) услуги с выявленными проблемами ее получения и ожиданиями ее получателей.

Этап V "Подготовка предварительных предложений по мерам по улучшению выявленных нормативно установленных и фактических значений исследованных параметров качества и доступности государственных (муниципальных) услуг гражданам и организациям".

V. Методы проведения мониторинга

При проведении мониторинга с учетом особенностей исследуемой государственной (муниципальной) услуги используются следующие методы сбора первичной информации о качестве и доступности государственной (муниципальной) услуги:

изучение документов (анализ нормативных правовых актов, регулирующих предоставление государственной или муниципальной услуги), с целью определения или уточнения, учета динамики нормативно устанавливаемых значений рассматриваемых параметров исследуемой государственной (муниципальной) услуги;

опрос (глубинное и формализованное, полужормализованное интервьюирование, интервью, проводимые в порядке самообследования органа власти, анкетирование, проведение фокус-групп):

1) граждан (организаций), являющихся получателями государственной (муниципальной) услуги;

2) должностных лиц, иных представителей органов исполнительной власти (местного самоуправления), предоставляющих государственную (муниципальную) услугу, организаций, уполномоченных ими на предоставление государственной (муниципальной) услуги, необходимых и обязательных для ее получения услуг;

3) представителей посреднических организаций, официально или неофициально участвующих в предоставлении (получении заявителем) государственной или муниципальной услуги;

4) представителей объединений граждан и организаций, являющихся получателями государственной (муниципальной) услуги; экспертов.

При необходимости могут быть использованы также такие методы как проведение контрольных закупок (прежде всего, при исследовании государственных или муниципальных услуг гражданам), включенное структурированное наблюдение в

местах предоставления государственных услуг, метод экспертных оценок.

В качестве дополнительных объективных источников информации, подтверждающих и уточняющих получаемые данные, целесообразно использовать: статистическую информацию органов власти и организаций, оказывающих услуги;

данные судов и прокуратуры;

информацию от уполномоченных по правам человека;

информацию от бизнес-объединений;

информацию от объединений граждан (союзы потребителей);

информацию от экспертных организаций.

VI. Требования к методикам и инструментам применения методов сбора первичной информации о качестве предоставления государственной (муниципальной) услуги

Используемые или/и разрабатываемые организаторами (исполнителями) мониторинга методики и инструменты применения методов сбора первичной информации должны обеспечивать:

формирование и последующее накопление массива данных о нормативно установленных и фактических значениях по каждому из рассматриваемых параметров качества и доступности исследуемой государственной (муниципальной) услуги;

выявление полных временных и финансовых затрат заявителя на получение отдельной или комплексной государственной (муниципальной) услуг, включая необходимость повторного обращения заявителя за предоставлением государственной услуги;

возможность выявления и последующего сопоставления нормативно установленных и фактических (абсолютных, средних) значений исследуемых параметров;

выявление исследуемых параметров, нормативно установленные значения которых отсутствуют;

установление степени значимости исследуемых параметров для получателей государственной (муниципальной) услуги;

формирование интегрированной оценки качества и доступности рассматриваемой государственной (муниципальной) услуги с учетом значимости для ее получателей исследуемых параметров, их реальных значений и ожиданий получателей;

установление параметров, улучшением которых может быть обеспечено повышение качества и доступности исследуемой государственной (муниципальной) услуги, в том числе удовлетворенности ее получателя.

VII. Требования к анализу и оценке первичной информации о качестве предоставления государственной (муниципальной) услуги

По результатам анализа и оценки первичной информации о качестве и доступности государственной (муниципальной) услуги должны быть установлены:

полные временные и финансовые затраты заявителя на получение отдельной или комплексной государственной (муниципальной) услуги;

нормативно установленные и фактические (абсолютные, средние) значения исследуемых параметров;

параметры, нормативно установленные значения которых отсутствуют;
соотношение нормативно установленных (при наличии) и фактических значений исследованных параметров;
степень значимости исследуемых параметров для получателей государственной (муниципальной) услуги;
интегрированная оценка качества и доступности рассматриваемой государственной (муниципальной) услуги с учетом значимости для ее получателей исследуемых параметров, их реальных значений и ожиданий получателей;
сравнительные значения (при необходимости - рейтинг) регионов (территорий) по достигаемым значениям исследуемых параметров;
сравнительные значения исследованных параметров по различным государственным (муниципальным) услугам, по предоставляющим их органам, по результатам предыдущих мониторингов.

VIII. Требования к предварительным предложениям по мерам по улучшению выявленных нормативно установленных и фактических значений исследованных параметров качества предоставления исследованной государственной (муниципальной) услуги

Предварительные предложения должны содержать рекомендации по принятию решений:

об нормативном установлении значений исследованных параметров, в отношении которых такое установление отсутствует;

о приведении фактических (реальных) значений исследованных параметров в соответствие с их нормативно установленными значениями, если фактические значения ниже нормативно установленных;

об изменении (улучшении) нормативно установленных значений исследованных параметров, обеспечивающем решение выявленных проблем, приближение к ожиданиям получателей, реализацию выявленных возможностей;

об устранении выявленных проблем предоставления рассматриваемой государственной (муниципальной) услуги.

IX. Результаты мониторинга

По результатам мониторинга должны быть получены и представлены в отчете о мониторинге:

1) Массив данных по исследованной государственной (муниципальной) услуге, включающий данные полученные по каждому из исследованных параметров.

2) Выводы по итогам анализа и оценки первичной информации о качестве предоставления исследованной государственной (муниципальной) услуги, а также результата сравнения с другими исследованными в рамках данного мониторинга (если применимо) государственными (муниципальными) услугами в соответствии с требованиями к анализу и оценке первичной информации о качестве и доступности государственной (муниципальной) услуги.

X. Формат отчетности

По завершении мониторинга готовится отчет, содержащий по каждой из

исследуемых государственных (муниципальных) услуг следующие сведения:

1) Наименование государственной (муниципальной) услуги, описание исследуемой траектории получения услуги или характеристик получателей услуги, для которых проводится исследование

2) Сведения об исследовании (метод исследования, перечень точек наблюдения, количество респондентов, территориальное распределение респондентов)

3) Фактологические результаты исследования:

перечень нормативно установленных и фактически необходимых для получения государственной (муниципальной) услуги обращений в органы исполнительной власти, местного самоуправления и обусловленных ими обращений в подведомственные, аффилированные и иные организации с указанием результатов каждого обращения (процедуры);

нормативно установленная и реальная стоимость получения результатов каждого обращения и результата государственной (муниципальной) услуги в целом;

нормативно установленные и реальные временные затраты на получение результатов каждого обращения и результата государственной (муниципальной) услуги в целом.

4) Сведения о соблюдении стандартов обслуживания (для массовых государственных (муниципальных) услуг) в виде обобщенных данных.

5) Описание региональной (территориальной) практики предоставления услуги, рейтинги регионов территорий (если применимо) - по количеству обращений, суммарной стоимости и суммарному времени осуществления всех обращений с учетом или без учета параллельности обращений;

6) Описание выявленных наиболее актуальных проблем предоставления услуги, непосредственно связанных с издержками на ее получение, и предложений по их решению, кейсы, иллюстрирующие проблемы предоставления услуги (при наличии).

К отчету прикладывается база данных ответов на вопросы мониторинга (содержащая результаты по каждой анкете).

Результаты мониторинга должны иллюстрироваться графиками, диаграммами.