DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-6-14-22

Приоритизация реинжиниринга государственных услуг (на примере Ленинградской области)

КОНСТАНТИН АЛЕКСАНДРОВИЧ АГАФОНОВ, управляющий партнер
«Мимир Инжиниринг» (Российская Федерация, 197341, Санкт-Петербург, пр. Коломяжский, 27А). E-mail: 79013211115@mail.ru
НАТАЛЬЯ ЕВГЕНЬЕВНА ГОРЕЛОВА, управляющий партнер
«Ларсен Пайлинг» (Российская Федерация, 197022, Санкт-Петербург, Аптекарский пр., 6). E-mail: gorelovane@gmail.com
ЕКАТЕРИНА ВИКТОРОВНА ИВАНОВА, доктор экономических наук, профессор кафедры экономики и коммерции, проректор по экономике
Мичуринский государственный аграрный университет (Российская Федерация, 393760, Тамбовская обл., Мичуринск, ул. Интернациональная, 101). E-mail: ivanova_ev@list.ru
АЛЕКСЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ КАЗАКОВ, лидер компетенции
ПАО Банк «ФК Открытие» (Российская Федерация, 115114, Москва, ул. Летниковская, 2, стр. 4). E-mail: a_kazakov@bk.ru
ЖАНБОЛАТ ЖАНДАРБЕКОВИЧ КАКИШЕВ, председатель правления
Городской центр развития инвестиций «Astanalnvest» (Республика Казахстан, 010000, Астана, пр. Кошкарбаева, 1/2). E-mail: zhanbolat.kakishev@gmail.com
АЛЕНА ВЛАДИМИРОВНА ПЛИСКИНА, исполнительный директор
АО Россельхозбанк (Российская Федерация, 123317, Москва, Пресненская наб., 10, стр. 2). E-mail: alena.v.pliskina@gmail.com
СЕРГЕЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ ПОДГОРНЫЙ, доктор технических наук, проректор по цифровому развитию
Университет «Дубна» (Российская Федерация, 141982, Московская обл., Дубна, ул. Университетская, 19). E-mail: saptich@rambler.ru

Аннотация: В статье обобщен опыт и ранее полученные исполнительными органами власти Ленинградской области статистические данные в сферах реинжиниринга и цифровизации процессов оказания государственных услуг. Разработана пятифакторная формула ранжирования, на основе которой предложена модель функционирования процесса приоритизации реинжиниринга государственных услуг. Впервые сформулирован «коэффициент бюрократии», основанный на шести критериях, напрямую связанных с зарегламентированностью процессов в органах исполнительной власти. Акцентировано внимание на целесообразности использования бизнес-показателей при реализации концепции «клиентоцентричное государство» на практике.
Ключевые слова: государственные услуги, реинжиниринг, приоритизация, МФЦ, индекс удовлетворенности клиентов

Статья поступила в редакцию 30 июля 2021 года.

Агафонов К.А., Горелова Н.Е., Иванова Е.В., Казаков А.В., Какишев Ж.Ж., Плискина А.В., Подгорный С.А. Приоритизация реинжиниринга государственных услуг (на примере Ленинградской области). *Государственная служба.* 2021. № 6. С. 14–22.

PRIORITIZING THE REENGINEERING OF THE PUBLIC SERVICES (ON THE EXAMPLE OF THE LENINGRAD REGION)

KONSTANTIN ALEXANDROVICH AGAFONOV, Managing Partner
"Mimir Engineering" (27A, Kolomyazhsky prospekt, St. Petersburg, 197341, Russian Federation). E-mail: 79013211115@mail.ru
NATALIA EVGENIEVNA GORELOVA, Managing Partner
"Larssen Piling" (6, Aptekarskiy prospekt, St. Petersburg, 197022, Russian Federation). E-mail: gorelovane@gmail.com
EKATERINA VIKTOROVNA IVANOVA, Doctor of Sci. (Economics), Professor of the Department of Economics and Commerce, Vice-Rector of Economics
Michurinsk State Agrarian University (101, Internatsional'naya st., Michurinsk, Tambov region, 393760, Russian Federation). E-mail: ivanova_ev@list.ru
ALEXEY VLADIMIROVICH KAZAKOV, Competence Leader
PJSC Bank "FK Otkrytiye" (2, building 4, Letnikovskaya st., Moscow, 115114, Russian Federation). E-mail: a_kazakov@bk.ru
ZHANBOLAT ZHANDARBEKOVICH KAKISHEV, Chairman of the Board
City Center for Investment Development "Astanalnvest" (1/2, prospekt Koshkarbayeva, Astana, 010000, the Republic of Kazakhstan). E-mail: zhanbolat.kakishev@gmail.com
ALENA VLADIMIROVNA PLISKINA, Executive Director
Russian Agricultural Bank (10, building 2, Presnenskaya Naberezhnaya, Moscow, 123317, Russian Federation). E-mail: alena.v.pliskina@gmail.com
SERGEY ALEXANDROVICH PODGORNY, Doctor of Sci. (Technology), Vice-Rector of Digital Development
Dubna State University (19, Universitetskaya st., Dubna, Moscow region, 141982, Russian Federation). E-mail: saptich@rambler.ru

Abstract: The authors summarized the experience and statistics previously obtained by the executive authorities of the Leningrad Region in the areas of reengineering and digitalization of public service delivery processes. A five-factor ranking formula has been developed, which served as the basis for a new model for prioritizing the reengineering of public services. For the first time, a "bureaucracy coefficient" was formulated, based on six criteria directly related to the regulation of processes in the executive authorities. The authors draw attention to the feasibility of using business indicators when implementing the concept of a "client-centered state" in practice.
Keywords: government services, reengineering, prioritizing, Multifunctional Public Service Centre (MPSC), customer satisfaction index (CSI)

The article was received on July 30, 2021.

Agafonov K.A., Gorelova N.E., Ivanova E.V., Kazakov A.V., Kakishev Zh.Zh., Pliskina A.V., Podgorny S.A. Prioritizing the reengineering of the public services (on the example of the Leningrad region). *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2021. No. 6. P. 14–22.

Введение

Прошло уже три года с публикации доклада Центра стратегических разработок «Государство как платформа»[1], однако до воплощения в жизнь предложенных в нем идей нашей стране еще предстоит пройти долгий и непростой путь. Размеры Российской Федерации, ее социально-экономическое и природно-климатическое разнообразие одновременно выступают как предпосылки объективной необходимости перевода государства на новые инструменты управления, так и в качестве серьезных барьеров, сдерживающих данный процесс. «Следует отметить, что ни по одному показателю качества государственного управления Россия не является лидером среди крупных экономик мира» [Добролюбова, 2021. С. 19].

Правительство России определило приоритетом создание клиентоцентричного государства, поскольку его миссией является повышение качества жизни каждого человека. 3 июня 2021 года в рамках деловой программы Петербургского международного экономического форума состоялась экспертная дискуссия на тему «Клиентоцентричное государство», в ходе которой обсуждался целый ряд вопросов, например, зачем государству подходы бизнеса и как быстро перевести все государственные и муниципальные организации в русло клиентоцентричности?[2]. В своей работе мы постарались найти ответ в том числе и на этот вопрос.

Еще девять лет назад Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 были установлены целевые значения основных показателей совершенствования системы государственного управления, среди которых зафиксированы следующие[3]:

– уровень удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг;

– сокращение времени ожидания в очереди при обращении заявителя в орган государственной власти (орган местного самоуправления) для получения государственных (муниципальных) услуг;

– снижение среднего числа обращений представителей бизнес-сообщества в орган государственной власти (орган местного самоуправления) для получения одной государственной (муниципальной) услуги, связанной со сферой предпринимательской деятельности;

– оценка населением степени доступности получения государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» в МФЦ.

Сегодня заявленную клиентоцентричность государства реализовывают с использованием современных технологий. Так, согласно п. 1 поручения Президента Российской Федерации от 13 октября 2020 года Пр-1648, необходимо «обеспечить к 1 января 2023 года перевод в электронный формат массовых социально значимых государственных и муниципальных услуг…». «Невозможно осуществить цифровую трансформацию в условиях бесконечного потока бумажных документов, в отдельных кабинетах, создавая дублирующие друг друга информационные системы, которые будут ограничены “стенами” ведомств, не увидев в гражданине и организациях партнеров для решения общей задачи и клиента для всей системы госуправления» [Петров, Буров, Шклярук, Шаров, 2018. С. 6-17].

В ходе региональной стажировки группой авторов было проведено исследование на тему: «Совершенствование системы непрерывного повышения удовлетворенности граждан государственными услугами Ленинградской области». Сегодня администрацией региона предоставляется примерно 600 государственных услуг, 38 % из которых уже оцифровано. При этом сам по себе факт перевода государственных услуг в цифровой вид не является достаточным условием для того, чтобы считать процесс предоставления услуги оптимальным и соответствующим потребностям граждан и бизнеса: не исключено требование у заявителя избыточных документов, есть риски выдачи необоснованных отказов. Как следствие, процесс получения государственных услуг может значительно затягиваться и вести к снижению удовлетворенности граждан и бизнеса. Кроме того, в ряде случаев это приводит к внутренним издержкам и несоразмерным затратам на оказание услуги по сравнению с величиной конечных выплат. Таким образом, необходимость реинжиниринга процессов предоставления государственных услуг с учетом клиентского опыта очевидна.

Основная цель исследования заключалась в разработке механизма ранжирования государственных услуг, применение которого позволит определить их приоритетность, а значит, и последовательность их реинжиниринга. Для достижения поставленной цели были сформулированы следующие задачи, успешно решенные в ходе исследования:

– проанализировать существующее «дерево» первопричин инструментами Problem Solving с использованием технологии сопричастного стратегирования [Грачева, 2021. С. 17];

– сформулировать основные принципы реинжиниринга государственных услуг;

– внедрить бизнес-технологии оценки клиентского опыта в определение приоритизации реинжиниринга государственных услуг;

– апробировать полученную модель на практике с помощью представителей Комитета по экономическому развитию Ленинградской области.

Предметом исследования явились отношения, складывающиеся в процессе оказания государственных ус-

---

1 Государство как платформа. https://www.csr.ru/uploads/2018/05/GOSUDARSTVO-KAK-PLATFORMA_internet_21.05.2018.pdf

2 Деловая программа Петербургского международного экономического форума. https://forumspb.com/programme/business-programme/91416/

3 Указ Президента Российской Федерации от 5 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Собр. законодательства Российской Федерации. 2012. № 19. Ст. 2338.

луг в Ленинградской области. Объектами исследования выбраны:

– работники органов исполнительной власти Ленинградской области, занятые процессом оказания государственных услуг;

– заявители государственных услуг (граждане / представители бизнеса).

Актуальность проведенного командой ЕМРМ исследования доказывается ее полным соответствием концепции Национальной социальной инициативы[4], в процессе реализации которой планируется сформировать рейтинг качества жизни российских регионов, составленный на основе оценок местных жителей по качеству предоставления государственных услуг, доступности жилья и т.д.

Разработка модели приоритизации реинжиниринга государственных услуг

В декабре 2019 года в Правительстве Ленинградской области началось внедрение процессного подхода к управлению государственными услугами. Так, Комитетом по экономическому развитию и инвестиционной деятельности был разработан калькулятор, который позволяет оценить стоимость предоставления той или иной государственной услуги жителю региона. Предварительно проведенный анализ показал, что возможны ситуации, когда бюджетные расходы на оплату рабочего времени специалистов, оформляющих выплаты населению, существенно превышают расходы бюджета на сами выплаты непосредственно. Например, выявлен случай, когда на выплату получателю услуги в 0,8 тыс. рублей государство тратит около 14,0 тыс. рублей. К моменту проведения нашего исследования в рамках реинжиниринга государственных услуг в Ленинградской области уже проводилась работа по сокращению расходов за счет исключения дублирующих или излишних этапов в процессе оказания государственных услуг (например, исключение дополнительных проверок данных), усиления межведомственного взаимодействия и автоматизации (например, предоставление документов по межведомственным каналам связи вместо запроса в адрес заявителя) и др.

Процессный офис, действующий в составе Комитета экономического развития и инвестиционной деятельности Правительства Ленинградской области (далее – Процессный офис), обратился к участникам образовательной программы Executive Master in Public Management ВШГУ РАНХиГС (далее – команда ЕМРМ) с запросом на решение в ходе региональной стажировки следующей сложившейся проблемной ситуации:

главный потребитель государственных услуг – бизнес и население – не участвуют в процессе реинжиниринга государственных услуг;

требования потребителя к процессу оказания государственных услуг определяются исходя из представлений чиновников (возможно, ошибочных).

Основной идеей команды ЕМРМ стала целесообразность проектирования процесса оказания государственных услуг с учетом потребностей и ожиданий конечных заявителей по аналогии с тем, как бизнес-процессы коммерческих организаций выстраиваются исходя из потребностей клиентов. Как результат, преобразованные процессы должны быть интуитивно понятны заявителям и отвечать их ожиданиям, а не только сокращать расходы органов государственной власти на оказание услуг.

В контексте проводимого исследования под «реинжинирингом» мы понимали преобразование процесса оказания государственных услуг путем сокращения избыточных процедур и оптимизации деятельности органов исполнительной власти в целях повышения удовлетворенности граждан (заявителей по государственным услугам).

Дополнительный фактор, который необходимо было учесть в ходе исследования, – ограничение в ресурсах (люди, экспертиза), вследствие которого только 40 государственных услуг в год может быть передано на реинжиниринг.

К началу проведения исследования по ряду государственных услуг Ленинградской области заявитель мог обратиться со своим запросом:

– непосредственно в исполнительный орган власти;

– в многофункциональный центр обслуживания (далее – МФЦ), который собранные документы перенаправит в исполнительный орган власти;

– оставить заявку на региональном портале Ленинградской области в электронном виде.

Мы считаем, что со временем первые два механизма взаимодействия государства с обществом должны плавно перейти в третий, а региональный портал должен быть полностью заменен единым всероссийским порталом государственных услуг, одинаково качественно функционирующим на территории всей страны вне зависимости от региона.

Электронная форма потенциально удобнее для заявителей, поскольку не требуется сканировать, распечатывать документы, собирать оригиналы на бумажных носителях и лично приходить в орган исполнительной власти или МФЦ. Есть возможность оставить отзыв в свободной форме на портале, однако процесс его дальнейшей обработки и учета на данный момент не прозрачен для пользователя.

Косвенной оценкой ясности и удобства электронных форм заявок на оказание услуги может быть доля отказов в связи с неправильным заполнением заявок в электронном формате по сравнению с очной подачей в МФЦ. Соответствующая статистика была предоставлена Процессным офисом. Члены команды ЕМРМ как потенциальные заявители прошли клиентский путь по

4 Национальная социальная инициатива (НСИ) – это комплекс мер на федеральном и региональном уровнях, направленных на улучшение качества жизни людей, а также на вовлечение человека в процесс принятия решений. Реализуется Агентством стратегических инициатив по поручению Президента Российской Федерации В.В. Путина.

Таблица 1. Основные принципы реинжиниринга государственных услуг

Table 1. Basic principles of reengineering the public services

	Принципы реинжиниринга	Направления улучшения процесса предоставления государственных услуг
1.	Сокращение срока оказания государственных услуг	1. Процессы деятельности органов исполнительной власти, ответственных за оказание услуги, оптимизируются в части: – исключения дублирующих процедур; – упрощения и автоматизации процессов сбора и проверки документов; – усиление межведомственного взаимодействия; – унификация требований к электронному формату документов и упрощение самой формы документов.
2.	Оптимизация перечня требуемых документов	2. Данные, доступные в рамках межведомственного взаимодействия, должны предоставляться автоматически, без дополнительных действий со стороны заявителя. 3. Исключение требований лишних документов (например, если на данный момент документы не требуются для подтверждения права на получение государственной услуги).
3.	Организация прозрачности процесса оказания государственных услуг	4. Заявитель понимает, на какие услуги имеет право и каким образом он может это право подтвердить (закрытый перечень документов, унифицированные формы). 5. В случае отказа в предоставлении услуги заявитель понимает причины отказа. 6. Заявитель понимает, как его отзыв о получении услуги (обратная связь) влияет на оптимизацию процесса предоставления государственной услуги.
4.	Обеспечение слаженного механизма межведомственного взаимодействия	7. Минимизация необходимости физического присутствия заявителя в органах исполнительной власти / МФЦ и цифровизация с учетом потребностей заявителя. 8. Упрощение процесса получения ЭЦП (электронной цифровой подписи). 9. Упрощение электронной формы заявки на получение услуги (исключение лишних полей, предзаполнение на основе ранее предоставленных данных). 10. Внедрение чата-помощника для заполнения электронной формы заявки.
5	Комплексность предоставления государственной услуги	11. Заявитель получает государственные услуги комплексно (в режиме «одного окна») в привязке к соответствующей ситуации (например, рождение ребенка), то есть услуги по предоставлению предварительно необходимых справок и документов оказываются по заявке на конечную государственную услугу.

наиболее проблемным (с высокой долей отказов) услугам Ленинградской области, чтобы составить собственное мнение и получить эмпирическую базу для экспертизы. В дополнение через сервис «Яндекс.Взгляд»[5] был проведен опрос, в ходе которого следовало оценить степень удовлетворенности граждан государственными услугами Ленинградской области. В ходе ряда очных встреч с представителями органов исполнительной власти и сотрудниками МФЦ были получены дополнительные статистические данные.

На основе полученных данных нами выработаны основные направления, по которым необходимо улучшать процесс предоставления государственных услуг для заявителя и, соответственно, повышать уровень удовлетворенности процессом получения государственных услуг (**таблица 1**).

«Организация предоставления государственных услуг в регионе должна быть стандартизована и регламентирована, обязательно определен порядок на реинжиниринг» [Запольнова, Карцев, 2020. С. 71].

Улучшение качества предоставления государственных услуг само по себе может быть непрерывным. Это возможно, если владельцы процессов предоставления государственных услуг (органы исполнительной власти) будут заинтересованы в таком совершенствовании, то есть когда основным мотивационным основанием для них станет привязка к оценке удовлетворенности заявителей и влияющим на нее факторам (срок предоставления услуги, перечень требуемых документов, прозрачность процесса, порядок взаимодействия и комплексность предоставления услуги). При этом следует помнить, что уровень удовлетворенности заявителей может варьироваться от услуги к услуге, от региона к региону, а также во времени по причинам, не зависящим от действий чиновников, ответственных за оказание услуг (например, в силу законодательных или бюджетных ограничений, макроэкономических шоков и т.п.)

Вместе с тем услуги не равнозначны по эффекту, оказываемому ими на население, бизнес и государство. Более приоритетными для реинжиниринга при прочих равных должны быть услуги с наибольшим эффектом для страны.

Таким образом, фактор удовлетворенности заявителя должен быть сначала встроен в целостную систему приоритизации реинжиниринга услуг, чтобы эффективно и корректно работать наряду с другими факторами. Далее, на основе такой системы может быть разработана мотивационная программа, стимулирующая соответствующий непрерывный процесс реинжиниринга услуг (**рисунок 1**).

В результате анализа, проведенного инструментами Problem Solving [Грачева, 2021. С. 17], были сформулированы основные факторы приоритетности услуг для реинжиниринга:

- значимость услуги для страны (население, бизнес, государство);
- потенциал улучшения удовлетворенности заявителей;
- потенциал повышения эффективности процесса оказания услуг.

Поскольку указанные факторы не могут быть измерены непосредственно, для их косвенной оценки

5 «Яндекс.Взгляд» – сервис, позволяющий за несколько дней провести исследование целевой аудитории нового или существующего продукта или сервиса.

Рисунок 1. Механизм реинжиниринга государственных услуг

Figure 1. The mechanism for reengineering the public services

Непрерывный процесс улучшения (реинжиниринга) услуг	Реинжиниринг государственных услуг должен проводиться непрерывно заинтересованными во внедрении улучшений владельцами услуг с учетом обратной связи потребителей (клиентского опыта)
Мотивационная программа владельцев услуг	Мотивационная программа владельцев услуг должна стимулировать непрерывный процесс улучшения услуг на основе комплексной системы приоритизации услуг для реинжиниринга
Система приоритизации услуг для реинжиниринга	Система приоритизации услуг для реинжиниринга должна быть основана на постоянном сборе и анализе клиентского опыта, а также учитывать значимость той или иной услуги для страны и потенциал повышения эффективности процесса оказания услуги

Рисунок 2. Модель функционирования процесса приоритизации реинжиниринга государственных услуг

Figure 2. Model of the process for prioritizing the reengineering of public services



был разработан набор измеримых параметров, а также методика сбора недостающих данных в части оценки удовлетворенности заявителя. На практике указанные измеримые параметры могут быть основой мотивирующей программы по внедрению улучшений для органов исполнительной власти и соответствующей системы приоритизации реинжиниринга государственных услуг.

Подход к управлению эффективностью, основанный на ранжировании по определенным критериям, применяется в разных секторах экономики и известен как forcedranking или stackranking. Мы использовали мультикритериальный анализ решений (MCDA – Multi-criteria decision analysis), главная цель которого – это явная оценка множества противоречивых факторов при анализе систем [Яцало, Грицюк, Диденко, Мирзеабасов, 2014. С. 76]. В рамках MCDA выделяются основные критерии оценки, затем происходит ранжирование и сортировка по классам / категориям. Причем важно то, что при наличии качественных факторов они структурируются и определяется их иерархия, что позволяет на их основе произвести оценку. В случае большого количества критериев каждому их них может быть присвоен весовой коэффициент [Теплоухов, 2020. С. 32].

Этот метод имеет ряд преимуществ [Franco, Montibeller, 2011. P. 10]:

- относительная простая структура анализа;
- позволяет формализовать процесс поиска оптимального решения;
- учитывает большое количество критериев и факторов, некоторые из которых могут быть неформальными.

Базируясь на этом подходе, мы разработали пятифакторную модель приоритизации реинжиниринга государственных услуг (**рисунок 2**). Работа модели основывается на расчетах, производимых по следующей формуле:

ранг услуги = К*w1 + О*w2 + CSI*w3 + КБ*w4 + РУ*w5,

где: К – количество заявлений;

О – доля отказов;

CSI – удовлетворенность клиента (Customer Satisfaction Index);

КБ – коэффициент бюрократии;

РУ – результат услуги (экспертная оценка того, приносит ли результат услуги реальную пользу получателю).

Все услуги ранжируются по каждому фактору (то есть если речь идет о 600 услугах, значения могут составить от 1 до 600 включительно). При общем ранжировании услуги ранг по каждому фактору учитывается с заданным удельным весом (обозначен в формуле буквой «*w*»). Удельный вес каждого фактора задается экспертами и может варьироваться в зависимости от текущих приоритетов, однако сумма удельных весов должна равняться единице.

Факторы *К* и *О* оцениваются за определенный период, причем под отказами понимаются отказы в предоставлении услуги после подачи документов гражданином и прохождения всей бюрократической «цепочки».

«Фактор CSI» (Customer Satisfaction Index), или «индекс удовлетворенности клиентов» – величина, определяющая, в какой степени клиенты (граждане или бизнес) довольны процессом получения услуги. В настоящее время показатель CSI наряду с другими показателями удовлетворенности (например, NPS – Net Promoter Score) широко используется в бизнесе с целью улучшения сервисов и основных продуктов компаний на основании динамики оценок их пользователей. Методика CSI позволяет оценить влияние множества факторов на удовлетворенность потребителя, а оценка коррелирует с бизнес-показателями»

[Кузнецова, Брусенцова, 2012. С. 74]. В ряде случаев CSI входит в целевые показатели менеджмента компании как одна из важнейших метрик, показывающих качество долгосрочных взаимоотношений с клиентами.

Оценка клиентского опыта как фактор приоритизации государственных услуг

«Поскольку уровень цифровой грамотности населения находится не на достаточном уровне, чтобы говорить о полном переходе к форматам получения государственных услуг в электронном виде» [Рассаднев, Осипенко, Лубянков, 2021. С. 76], особенную популярность в России приобрели многофункциональные центры обслуживания граждан (далее мы отождествляем их с понятием «клиент»).

В МФЦ Ленинградской области применяется технология сбора обратной связи: клиент может выразить оценку качества услуги, нажав кнопку, соответствующую хорошему или плохому качеству. Однако проблема заключается в том, что таким образом оценивается лишь общение клиента со специалистом МФЦ, а прием документов в окне – лишь малая часть процесса оказания услуги. Кроме того, «в парадигме "клиентоцентричности" процесс измерения показателя удовлетворенности должен быть систематическим и регулярным, ориентированным на решение основной задачи по повышению удовлетворенности процессом получения услуги со стороны граждан и бизнеса» [Демцура, 2017. С. 8].

По запросу исполнительных органов Ленинградской области командой ЕМРМ была разработана методика сбора более полной обратной связи и оценки CSI (**рисунок 3**). Этапы сбора информации:

1. При подаче заявления на получение услуги через региональный портал клиенту предлагается оценить удовлетворенность. Опрос выводится во время последнего шага подачи заявления.

2. После получения услуги клиент автоматически получает через SMS или сообщение в мессенджере ссылку на форму сбора обратной связи. Это происходит независимо от того, получена услуга через МФЦ или портал.

«В настоящий момент уже актуализированы различные показатели оценки качества государственных и муниципальных услуг, предоставляемых на базе МФЦ» [Горлова, 2019. С. 103], в CSI, разработанный для использования в авторской формуле, включаются следующие:

1. Общая оценка удовлетворенности по десятибалльной шкале. Подобная шкала хоть и не является единственно возможной, но используется на практике вследствие ее простоты и вариативности [Носикова, 2010. С. 20].

2. Информация о том, требовалось ли заявителю приносить бумаги, запрашиваемые в других ведомствах, или достаточно было только заявления и скан-копии основных документов.

3. Оценка сроков предоставления услуги.

4. В случае отказа в предоставлении услуги – информация о том, понятна ли заявителю причина отказа.

Форма развернутой обратной связи опциональна и служит дополнительным фактором для принятия управленческих решений и определения зон улучшения сервисов при реинжиниринге. В первую очередь важно получить от заявителя общую оценку CSI, выраженную в баллах, которая впоследствии может использоваться как для ранжирования государственных услуг с целью их последующего реинжиниринга (один из факторов в предложенной модели), так и для обособленного сравнения удовлетворенности граждан процессами по разным услугам с целью выработки управленческих решений внутри профильных комитетов администрации региона.

«Построение клиентоцентричного сервиса невозможно без анализа клиентского опыта» [Демцура, 2017. С. 8]. Внедрение общей оценки удовлетворенности клиентов позволит аккумулировать данные, интерпретация которых поможет понять потребности получателей государственных услуг, принимать решения с учетом этих потребностей и способствовать укреплению доверия между гражданами, бизнесом и органами государственной власти.

Рисунок 3. Пример вопросов из формы для оценки удовлетворенности клиента

Figure 3. Examples of questions from the customer satisfaction form



Коэффициент бюрократии

CSI помогает узнать, как оценивают процесс получения услуги клиенты, но для определения необходимости реинжиниринга услуги не менее важно оценить процесс обработки заявления внутри государственного органа. Для этого мы предложили ввести на основании шести критериев обобщающий показатель, названный «коэффициентом бюрократии» (КБ):

$$КБ = К1*w1 + К2*w2 + К3*w3 + К4*w4 + К5*w5 + К6*w6,$$

где: К1 – отношение количества заявлений, поданных в электронном виде, к общему количеству заявлений на получение государственной услуги;
К2 – необходимость получения дополнительных документов из других ведомств;
К3 – отношение количества документов, предоставленных заявителем, к общему количеству документов, необходимых для получения услуги;

Таблица 2. Пример расчета коэффициента бюрократии по нескольким услугам

Table 2. Example of calculating the bureaucracy coefficient for several services

Услуга	К1		К2		К3		К4		К5		К6		Итоговый балл КБ
	ранг	уд.вес	ранг	уд.вес	ранг	уд.вес	ранг	уд.вес	ранг	уд.вес	ранг	уд.вес	
1	1	0,4	1	0,4	1	0,2	1	0,2	3	0,1	1	0,3	1,2
2	1	0,4	0	0,4	1	0,2	1	0,2	3	0,1	1	0,3	0,8
3	1	0,4	1	0,4	1	0,2	1	0,2	1	0,1	1	0,3	1,0
4	1	0,4	0	0,4	2	0,2	2	0,2	2	0,1	3	0,3	1,5
5	1	0,4	1	0,4	1	0,2	1	0,2	2	0,1	1	0,3	1,1

К4 – наличие или отсутствие особых требований административных регламентов;

К5 – время приема заявления;

К6 – общее время оказания услуги.

Ранг услуги по каждому критерию учитывается в показателе уровня бюрократии с заданным экспертами весом, сумма которых равна 1 (**таблица 2**).

Таким образом, исходя из данных примера, наиболее забюрократизированной государственной услугой является четвертая – «наличие или отсутствие особых требований административных регламентов». Кроме того, анализ процедуры обработки заявлений помог нам выявить несколько очевидных точек улучшения при последующем реинжиниринге, к которым относятся:

1. Необходимость закрепления в нормативно-правовых актах понятий первичного и вторичного визита с соответствующими требованиями к пакету предоставляемых документов (при вторичном визите не нужно приносить ранее предоставленные документы).

2. Пересмотр всех услуг в контексте повторного визита (результат услуги выгружается в личный кабинет пользователя).

3. Унификация технических требований к PDF-файлам во всех ведомствах.

4. Унификация требований к написанию адресов во всех ведомствах (предполагается использовать единый государственный реестр ФИАС)[6].

Апробация модели приоритизации реинжиниринга государственных услуг в Ленинградской области

Для апробации модели Комитетом по социальной защите населения и Комитетом по природопользованию были подготовлены исходные данные по 50 государственным услугам.

В процессе подготовки данных выяснилось, что сама процедура управления государственными услугами через принятие административных регламентов и изменений в них без установления стандарта на сам регламент не позволяет привести все услуги к единому цифровому виду, а предполагает ручную обработку некоторых коэффициентов. Так, в частности, если число запросов и индекс клиентоориентированности уже доступны в виде электронных отчетов, а элементы коэффициента бюрократии, такие как время оказания услуги и время на прием заявления, собираются в МФЦ на постоянной основе, то множители К3 и К4 могут быть получены только путем анализа текста соответствующего административного регламента и не поддаются цифровизации без установления требований к регламентам.

Удельные веса для расчета ранга были выбраны следующим образом:

w1 – 0,3; w2 – 0,1; w3 – 0,3; w4 – 0,2; w5 – 0,1.

Таким образом, наиболее приоритетными для реинжиниринга будут те услуги, у которых большое число заявлений (w1) и наиболее негативная оценка удовлетворенности клиентов (w3). Следующим по значимости является вклад коэффициента бюрократии (w4).

При расчете коэффициента бюрократии удельные веса составили:

w1 – 0,2; w2 – 0,2; w3 – 0,2; w4 – 0,1; w5 – 0,1; w6 – 0,2.

Иными словами, минимальные веса получили наличие особых требований в административном регламенте и время на прием заявления.

В **таблице 3** приведен результат расчета ранга для всех 50 рассмотренных государственных услуг. Видно, что в первую очередь реинжиниринг должен быть проведен для таких государственных услуг, как «назначение выплаты на первого ребенка», «назначение выплаты на детей от 3 до 7 лет» и «присвоение статуса Ветерана труда». При этом в первую пятерку на реинжиниринг попала и такая услуга, как «предоставление водных объектов» с крайне небольшим числом заявителей, но высоким коэффициентом бюрократии и самым большим числом отказов.

Одновременно с этим видно, что не нуждается в реинжиниринге услуга «организация временного трудоустройства», имеющая минимальный коэффициент бюрократии, исчезающе малое число отказов и высокую удовлетворенность клиентов.

Выводы

В результате исследования для реализации цели совершенствования системы непрерывного повышения удовлетворенности граждан государственными услугами Ленинградской области командой ЕМРМ была разработана пятифакторная формула ранжирования государственных услуг с целью их последующего реинжиниринга.

6 Федеральная информационная адресная система (ФИАС) – единый российский государственный адресный реестр. Создан по распоряжению Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 года № 1011-р.

Таблица 3. Апробация модели на 50 государственных услугах Ленинградской области

Table 3. Approbation of the model for 50 public services in the Leningrad region

Услуга	# запросов	% отказов	CSI	КБ	РУ	Ранг
Рождение 1-го ребенка выплата	11 504	21%	2	1,4		1
Дети 3-7 лет выплата	51 634	40%	8	1,6		2
Удостоверение Ветерана труда	2 093	1%	4	1,2		3
Изменение сведений для целей услуг	39 612	1%	9	1,1		4
Утверждение зон охраны водных объектов	23	35%	9	1,4		5
Право пользования водными объектами	236	31%	9	1,4		6
Поиск работы	117 179	1%	10	0,5		7
Удостоверение многодетной семьи	5 339	3%	8	1,2		8
Удостоверение Ветерана труда ЛО	650	13%	9	1,3		9
Льготный ж/д проезд	56 095	2%	9	0,9		10
Экспертиза недр	85	4%	9	1,2		11
Выдача справок (социальный аспект)	24 259	0%	9	0,8		12
Договоры водопользования	124	56%	9	0,4		13
Дети ВОВ выплата	858	49%	9	1,2		14
Материнский капитал	2 161	10%	8	1,6		15
Льготный проезд на автотранспорте	35 095	1%	9	1,1		16
Сведения особо охраняемые территории	915	5%	10	1,2		17
Социальный контракт малоимущим	427	40%	9	1,2		18
Питание беременным, кормящим и детям 3-7 лет	16 209	16%	8	1,0		19
Субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг	13 045	25%	9	1,2		20
Помощь малоимущим	26 427	30%	10	1,0		21
Рождение ребенка детские товары	12 214	8%	9	1,2		22
Жилье пострадавшим от радиации, ветераны, инвалиды	14 402	7%	9	1,1		23
Жилье многодетным	9 814	8%	9	1,2		24
Жилье семьям погибших военнослужащих	3 882	17%	9	1,2		25
Взнос на капитальный ремонт	8 735	8%	9	1,2		26
Рождение 1-го ребенка в ЛО выплата	1 466	24%	9	1,1		27
Признание нуждающимся в социальном обслуживании	13 346	3%	9	1,1		28
Жилье ветеранам труда и жертвам репрессий	4 045	6%	9	1,2		29
Рождение 3-го и далее детей выплата	8 609	5%	9	1,1		30
Льготный проезд на ж/д транспорте многодетным семьям	4 925	6%	9	1,2		31
Чернобыль компенсация вреда	1 228	8%	9	1,2		32
Разрешение на охоту	7 505	10%	9	1,0		33
Ветеран труда выплата	4 302	23%	10	1,2		34
Топливо/газ пострадавшим от радиации, ветераны, инвалиды	14 367	4%	10	1,2		35
Профориентация	27 775	0%	9	0,7		36
Ветераны труда, жертвы репрессий, труженики тыла выплата	3 586	10%	9	1,0		37
Рождение ребенка пособие	2 342	9%	9	1,0		38
Почетный донор выплата	283	10%	9	1,1		39
Школьные вещи многодетным семьям	12 441	5%	10	1,2		40
Уход за ребенком пособие	4 866	13%	10	1,2		41
Бесплатный проезд на автотранспорте учащимся	5 183	10%	10	1,2		42
Охотничий билет	2 775	3%	9	1,0		43
Бесплатные зубные протезы	3 494	6%	9	0,9		44
Содействие самозанятым	778	1%	9	0,7		45
Оплачиваемые общественные работы	1 033	1%	9	0,6		46
Психологическая поддержка безработных	3 469	0%	9	0,5		47
Социальная адаптация безработных	2 434	0%	9	0,5		48
Обучение безработных	1 762	1%	10	0,8		49
Временное трудоустройство	10 919	0%	10	0,6		50

Было выявлено, что в срочном реинжиниринге нуждаются те услуги, для которых высока доля бумажных заявлений, которые требуют дополнительных документов из других ведомств, предоставление которых занимает слишком много времени (по сравнению с другими) и те услуги, по которым получен низкий индекс удовлетворенности. Предложенный коэффициент бюрократии облегчает и ускоряет сравнение услуг по нескольким критериям. Разработанная командой формула учитывает клиентский опыт при получении услуг заявителями, создает управленческие возможности для качественной работы над совершенствованием процессов оказания государственных услуг исходя из мнения граждан и бизнеса, а не представлений чиновников.

Универсальность и гибкость предложенного подхода позволяют продолжить дальнейшее масштабирование полученных результатов в других регионах России с целью ускорения реинжиниринга процесса оказания государственных услуг и последующей их стандартизации на территории всей страны.

Предложенный подход успешно апробирован на 50 реальных государственных услугах нескольких комитетов Правительства Ленинградской области. Считаем целесообразным использование его в работе центра управления регионом, при последующем внедрении сервисов электронных государственных услуг и коммуникации с органами власти, а также при постепенной цифровизации систем здравоохранения, образования и социальной поддержки в муниципалитетах [Мухаметов, 2021. С. 141].

Литература

Грачева И.Г. «Сопричастное стратегирование»: из опыта вовлечения экспертного сообщества в государственное прогнозирование и публичное управление. *Российский междисциплинарный журнал социально-гуманитарных наук «Интеллигенция и мир»*. 2021. № 2. С. 15–23.

Добролюбова Е.И. Оценка качества государственного управления в России и других крупных экономиках мира. *Государственная служба*. 2021. № 1. С. 19–27.

Демцура С.С. Теоретико-методологические аспекты проблемы оценки удовлетворенности клиентов. *Вестник ЧелГУ*. 2017. № 10. С. 7–14.

Запольнова Л.А., Карцев Б.В. Организация предоставления муниципальных услуг в регионе // Уч. пос. Владимирский филиал РАНХиГС, 2020.

Кузнецова Л.В., Брусенцова Л.С. Оцениваем и повышаем лояльность потребителей. Методы оценки лояльности потребителей. *Российское предпринимательство*. 2012. № 12. С. 71–76.

Мухаметов Д.Р. От умного города к цифровому региону: проблемы масштабирования сетей управления. *Вопросы инновационной экономики*. 2021. № 1. С. 141–156.

Носикова О.О. Методика измерения удовлетворенности клиентов в российских компаниях сферы услуг. *Практический маркетинг*. 2010. № 6. С. 18–23.

Петров М., Буров В., Шклярук М., Шаров А. Государство как платформа. *Государственная служба*. 2018. № 3. С. 6–17.

Рассаднев Э.С., Осипенко А.А., Лубянков А.С. Цифровая грамотность населения как фактор развития цифровой экономики в России. *Вестник Пермского университета. Серия: Математика. Механика. Информатика*. 2021. № 1. С. 75–80.

Теплоухов С.В. Методика идентификации и учета неопределенности исходной информации в ситуационных центрах. Дисс. на соискание ученой степени канд. техн. наук. Краснодар, 2020.

Яцало Б.И., Грицюк С.В., Диденко В.И., Мирзеабасов О.А. Система многокритериального анализа решений DecernsMCDA и ее практическое применение. *Программные продукты и системы*. 2014. № 2. С. 73–84.

Franco L.A., Montibeller G. Problem structuring for multicriteria decision analysis interventions. John Wiley Sons, 2011. In English

References

Dobrolyubova E.I. Assessing the quality of public administration in Russia and other large economies of the world. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2021. No. 1. P. 19–27. In Russian

Demtsura S.S. Theoretic-methodological aspects of the problem of evaluation of customer satisfaction. *Vestnik ChelGU.* 2017. No. 10. P. 7–14. In Russian

Gracheva I.G. "Participatory strategizing": from the experience of involving the expert community in state forecasting and public administration. *Rossiyskiy mezhdistsiplinarnyy zhurnal sotsialno-gumanitarnykh nauk "Intelligentsiya i mir".* 2021. No. 2. P. 15–23. In Russian

Kuznetsova L.V., Brusentsova L.S. Evaluating and increasing customer loyalty. Methods for evaluating customer loyalty. *Rossiyskoye predprinimatelstvo*. 2012. No. 12. P. 71–76. In Russian

Mukhametov D.R. From smart city to digital region: challenges in scaling control networks. *Voprosy innovatsionnoy ekonomiki*. 2021. No. 1. P. 141–156. In Russian

Nosikova O.O. Methodology for measuring customer satisfaction in Russian service companies. *Prakticheskiy marketing*. 2010. No. 6. P. 18–23. In Russian

Petrov M., Burov V., Shklyaruk M., Sharov A. State-as-platform. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2018. No. 3. P. 6–17. In Russian

Rassadnev E.S., Osipenko A.A., Lubyankov A.S. Digital literacy of the population as a factor in developing the digital economy in Russia. *Vestnik Permskogo universiteta. Seriya: Matematika. Mekhanika. Informatika.* 2021. No. 1. P. 75–80. In Russian

Teploukhov S.V. Methodology for identifying and accounting the uncertainty of the initial information in the intellectual situational center. Dissertation for the degree of candidate of technical sciences. Krasnodar, 2020. In Russian

Yatsalo B.I., Gritsyuk S.V., Didenko V.I., Mirzeabasov O.A. The system for multi-criteria decision analysis DecernsMCDA and its practical application. *Programmnyye produkty i sistemy.* 2014. No. 2. P. 73–84. In Russian

Zapolnova L.A., Kartsev B.V. Organizing the provision of municipal services in the region // Textbook. Vladimir branch of RANEPA, 2020. In Russian