



УДК 658.5:624.05

doi: 10.48612/dnitii/2023_49_35-44

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ КОНТРОЛЯ КАЧЕСТВА ОРГАНИЗАЦИОННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ ПО ГОСУДАРСТВЕННОМУ РЕГУЛИРОВАНИЮ ДОРОЖНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

С. В. Бовтеев
Я. А. Головачева

Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет, г. Санкт-Петербург

Аннотация

В статье рассмотрена существующая система контроля качества работы внутри исполнительного органа государственной власти, как заказчика инвестиционно-строительных проектов. Также рассматривается проблема оценки эффективности и контроля качества работы исполнительных органов государственной власти, в особенности рассмотрена сторона работы с обращениями граждан. В заключении предлагаются решения для совершенствования системы контроля качества в области процесса взаимодействия с гражданами.

Ключевые слова

контроль качества, дорожное строительство, оценка эффективности, взаимодействие граждан и органов государственной власти, обращения граждан, информационные системы

Дата поступления в редакцию

29.09.2023

Дата принятия к печати

05.10.2023

Введение

В связи с закрытием нерентабельных предприятий на длительный срок, большое количество зданий и с/в области дорожного строительства одним из основных заказчиков инвестиционно-строительного проекта, то есть лицом, у которого есть потребность в получении результата данного проекта, является государство, точнее — исполнительный орган государственной власти (далее — ИОГВ), ключевым фактором работы которого является оценка эффективности и контроль качества предоставляемых услуг. Под эффективностью работы ИОГВ понимается соответствие ряду критериев, которые обеспечивают способность удовлетворять потребности заявителей. Количественное обозначение этих критериев составляет систему оценки и контроля качества работы ИОГВ.

Контроль с позиции исполнителя государственной услуги означает контроль своевременности и качества исполнения задач. Рассматривая данный вопрос в контексте обработки обращений граждан, можно говорить о контроле механизма обработки обращения от стадии входа в систему до стадии выхода или предоставления окончательного ответа. Контролирующими субъектами являются управляющие

подразделениями ИОГВ, для которых важно обеспечение эффективности деятельности соответствующих подразделений.

Следует обратить внимание на такой фактор, как многоканальность поступления информации. С точки зрения ИОГВ данный фактор является скорее осложняющим, так как создает разрозненность поступающей информации и затрудняет ее обработку.

Научные исследования по оценке эффективности и контролю качества работы ИОГВ в России практически отсутствуют. Анализ отдельных сторон поставленной проблемы был выполнен Г. Р. Зиннуровой [1], П. В. Савищевым [2], А. Н. Волковой [3], Н. С. Мирзояном [4] и некоторыми другими авторами. По результатам анализа научной литературы были выделены основные подходы к контролю качества и оценке эффективности работы исполнительных органов, представленные в табл. 1.

Основные принципы двухфакторной модели, разработанной выдающимся профессором маркетинга К. Гренроосом, основаны на теории поведения потребителей. Сущность этой модели заключается в том, что качество государственных услуг воспринимается в контексте ожидаемой и фактической ценностей полученной услуги. Соответственно, оценка восприятия включает два ключевых аспекта: технический (содержание предоставленной услуги) и функциональный (процесс того, как услуга оказывается клиенту) [5].

Таблица 1

Методические подходы к оценке эффективности работы ИОГВ

| Наименование метода | Сущность метода |
|--|--|
| Двухфакторная модель К. Гренрооса | Оценка качества сквозь соотношение между ожиданием и восприятием. Технический аспект оценки отражает, что в итоге получает клиент; функциональный — как получает клиент услугу |
| Трехфакторная модель Ю. Лехтинена, Я. Лехтинена | Качество услуги оценивается по трем критериям: корпоративное, интерактивное и материальное |
| Пятиступенчатая модель А. Парасурамана, В. Зейтамль, Л. Берри | Наличие или отсутствие качества услуги должно рассматриваться как результат наличия или отсутствия разрывов на пяти уровнях [1] |
| Внешняя и внутренняя оценки качества предоставления государственной услуги | Подходы основаны на анализе мнений граждан о внешней и внутренней среде субъекта, то есть совокупности оценок внешних и внутренних процессов |
| Статистические методы оценки качества услуг | Опрос, анкетирование, наблюдение |
| Экспертные методы оценки качества услуг | Работа со специалистами-экспертами и интерпретация их мнений |
| Комплексные методы Н. С. Мирзояна | Объединение перечисленных выше методов |

Сложившаяся модель К. Гренрооса в дальнейшем получила расширение и дополнение, став важным фундаментом для конструкции трехфакторной модели Ю. Лехтинена и Я. Лехтинена. Основные принципы трехфакторной модели утверждаются через расширение факторов, пред-

ставленных в предыдущей модели, и согласуется с теорией подтверждения или опровержения ожиданий потребителей [6].

Модель оценки качества государственных услуг, предложенная А. Парасураманом, В. Зейтамлем и Л. Берри, основана на выявлении различий между ожиданиями получателей услуг и их реальным восприятием («наличие/отсутствие разрывов») [7].

Внешняя и внутренняя оценки качества государственных услуг базируются на анализе мнений граждан об условиях их предоставления. Эти подходы рассматривают качество услуг как удовлетворенность получателей и совокупность внутренних процессов [8].

Статистические методы оценки качества государственных услуг включают сбор статистической информации путем анкетирования и опросов, а результаты анализируются с учетом ожиданий получателей или установленных стандартов предоставления услуг.

Показатели качества услуг могут быть ранжированы и оценены количественно. Однако исследования показывают, что наиболее эффективными средствами получения информации являются социологические опросы, которые позволяют учитывать действительную оценку показателей [9].

Экспертные методы оценки качества услуг включают организацию работы со специалистами, которые выступают в качестве экспертов. Экспертами могут быть как юридические, так и физические лица с опытом в соответствующей области.

Комплексные методы оценки качества услуг представляют собой комбинацию сбора информации, анализа и предоставления результатов. Методика, предложенная Н. С. Мирзояном, учитывает как объективные, так и субъективные характеристики, обеспечивая комплексную оценку предоставляемых государственных услуг [4].

Анализируя другие научные публикации, можно упомянуть работу В. А. Рубана и А. С. Кузнецовой, в которой ставится проблема повышения качества и доступности государственных услуг, как ключевого фактора социально-экономического развития страны. Авторы говорят о том, что в России используются различные виды межведомственного информационного взаимодействия, включая бумажный документооборот, системы электронного документооборота, унифицированное информационное взаимодействие и интерактивные приложения. Увеличение сроков предоставления государственных услуг связано с бумажным документооборотом и ростом объема почтовой корреспонденции. Авторы делают выводы, что непрерывное развитие систем межведомственного взаимодействия и их модернизация являются ключевыми факторами повышения качества и доступности государственных услуг, а внедрение электронных сервисов и повышение качества подготовки специалистов будут важными направлениями для совершенствования предоставления государственных услуг [10].

Г. Г. Фастович в своей статье [11] рассматривает актуальные вопросы взаимодействия граждан и органов государственной власти через информационные технологии, а также проводит анализ института информационных технологий, электронных платформ и цифровизации. В качестве нерешенных на данный момент авторы выделяют следующие вопросы:

- некоторые государственные процедуры не регулируются в отношении их возможности осуществления в электронной форме;
- граждане не получают достаточного стимула для использования электронных способов взаимодействия с органами власти, включая фискальные меры;
- отсутствуют механизмы, которые предотвращали бы избирательный подход государства в реагировании на отзывы и комментарии граждан в социальных сетях;

- в области электронного взаимодействия между органами власти и населением отсутствуют унифицированные законы для субъектов Российской Федерации.

А. А. Деев [12] отмечает, что электронное правительство — это инструмент повышения эффективности публичного управления, который обеспечивает эффективное взаимодействие между государством и обществом [13, 14]. Автор выделяет семь принципов электронного правительства: гласность, ответственность, открытость, оперативность, приоритетность задач социально-экономического развития, единство системы.

Помимо проведения научных исследований оценки качества предоставляемых государственных услуг, органы власти также заняты работой в этой сфере для внедрения соответствующей методологии. В нормативно-правовых документах различного уровня определены конкретные целевые критерии для оценки качества государственных услуг, такие как доступность, удобство получения услуг и уровень удовлетворенности их получателей. Однако, на практике конкретные значения критериев определяются самими государственными органами с учетом специфики предоставляемой услуги, их возможностей, но не с учетом интересов получателей услуг (гражданами). В данном случае важно не только оценивать фактические значения показателей, но и прогнозировать их с целью принятия эффективных управленческих решений.

Постановка задачи

В ИОГВ, регулирующих дорожное строительство, особого внимания требует система взаимодействия с гражданами, так как именно граждане являются первостепенными заказчиками и «потребителями» улично-дорожной сети и дорожных сооружений [16].

Рассмотрим работу ИОГВ в рамках взаимодействия с гражданами на примере конкретного исполнительного органа — Комитета по развитию транспортной инфраструктуры Санкт-Петербурга (далее — КРТИ или комитет). Наличие проблемы в работе с обращениями граждан было выявлено в результате опросов специалистов комитета. Во-первых, в процесс обработки обращений вовлечены не только сотрудники отдела, непосредственно обрабатывающие обращения граждан, но и большая часть сотрудников различных структурных подразделений комитета. Во-вторых, подробная обработка обращений требует значительных затрат рабочего времени, что в последствии затрудняет исполнение прочих функций комитета, а также влияет на скорость и качество работы сотрудников. Таким образом, в случае увеличения количества поступающих обращений возникают риски нарушения сроков ответов на обращения и (или) снижения качества подготовки таких ответов.

Из-за специфики работы с обращениями и необходимости индивидуального подхода к каждой проблеме увеличивается нагрузка на сотрудников, вследствие чего увеличивается риск снижения качества предоставления государственных услуг, что может вызвать снижение качества реализации государственной политики в дорожном строительстве. Подготовкой и организацией строительства дорожной сети и дорожных сооружений на землях государственной собственности может заниматься исключительно ИОГВ, что приводит к «заикливанию» процесса.

В систему работы с гражданами вовлечены все структурные подразделения комитета. Координация и контроль работы с обращениями граждан возложена на отдел делопроизводства и контроля исполнения поручений (в части обращений, поступающих через Единый портал обращений граждан (ЕПОГ) и Единую систему электронного документооборота и делопроизводства (ЕСЭДД)), а также на информационно-аналитический отдел организационного управле-

ния Комитета («Наш Санкт-Петербург», «Платформа обратной связи», «ОНФ Прямая линия с Президентом», «Инцидент-Менеджмент»), специалисты которых рассматривают поступающие жалобы, заявления и предложения, осуществляют их регистрацию и создают резолюции, т.е. обеспечивают доведение документа до исполнителя [15]. Проведенные исследования позволяют разбить процесс обработки обращений граждан в КРТИ на этапы, редактируемые в соответствии со спецификой систем поступления обращений, как показано на **рис. 1**.

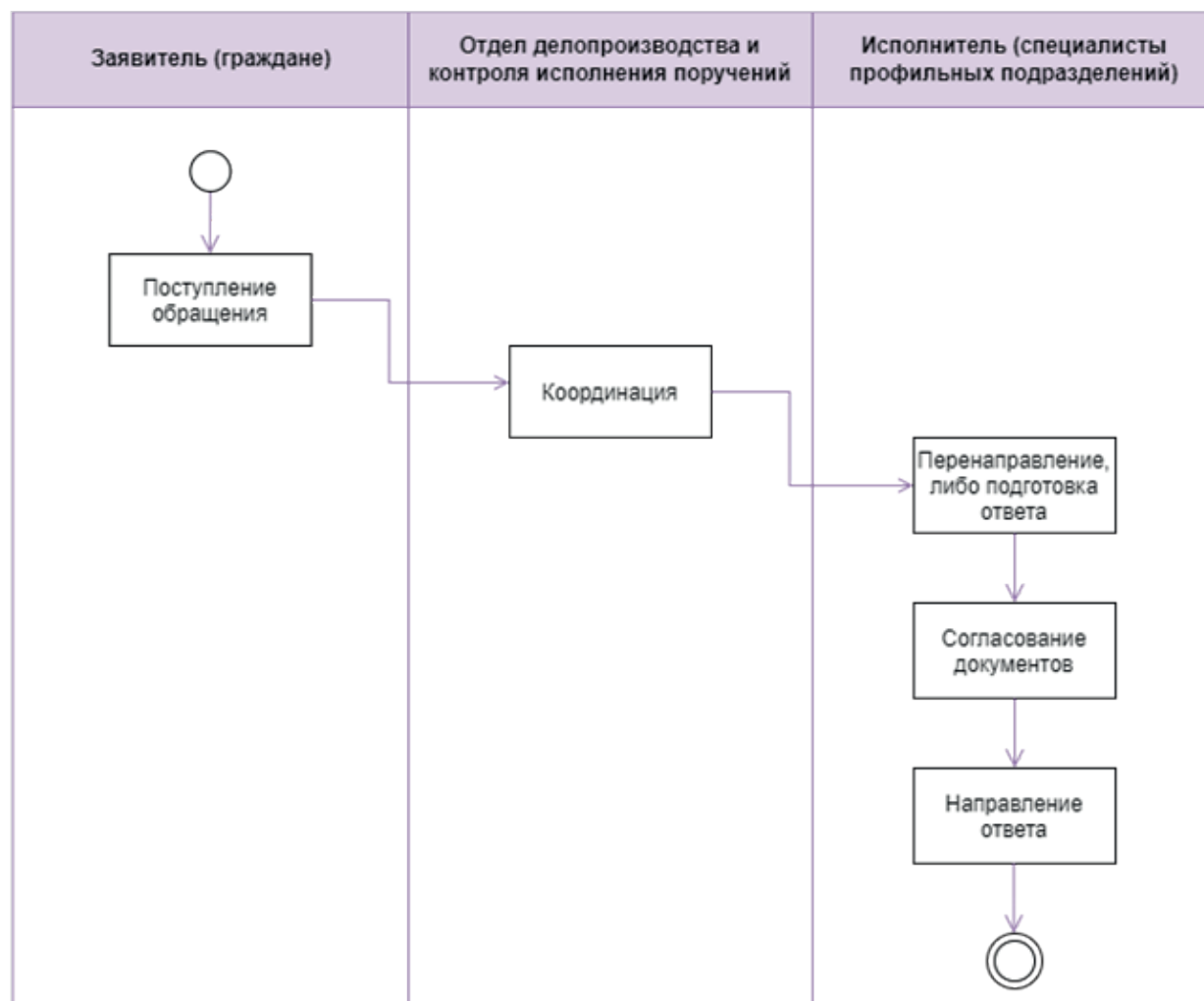


Рис. 1. Диаграмма алгоритма обработки обращений граждан

Контроль за поступлением обращений, их координацией и своевременным рассмотрением возложен на отдел делопроизводства и контроля исполнения поручений. Подготовка ответов возложена на специалистов профильных подразделений, которые рассматривают обращения по существу изложенных вопросов, создают проект ответа и обеспечивают дальнейшее движение документа — согласование и подпись документов у уполномоченных руководителей. На завершающем этапе происходит регистрация ответа/перенаправления, которые направляются заявителю.

Как было отмечено ранее, обращения поступают через многочисленные каналы. Наличие нескольких каналов поступления обращений и разных принципов координации поступивших обращений вызывает риск неоднородности предоставляемых ответов на обращение. Кроме того, в зависимости от специфики действия информационных систем используются разные требова-

ния к рассмотрению обращений и предоставлению ответов, а исполнителями обработки обращений назначаются разные специалисты, что также требует дополнительных усилий и временных затрат, а в перспективе может оказать неблагоприятное влияние на качество предоставляемых услуг.

Таким же спорным становится вопрос аутентификации. Так как принципы функционирования портала «Наш Санкт-Петербург» не подлежат регулированию в рамках Федерального закона №59-ФЗ, на сайте или в приложении не обязательна аутентификация пользователей [17]. Пользователи могут регистрироваться анонимно или использовать разные почтовые адреса. В результате возникает ситуация поступления большого количества обращений с идентичными либо схожими запросами, что уменьшает эффективность работы.

Решение

Необходимо обратить внимание на уровень автоматизации обработки обращений граждан. Методология оценки текущего уровня автоматизации строится на изучении временных ресурсов, необходимых для обработки обращения. Расчет времени основан на двух параметрах: времени поступления обращения и на времени завершения его обработки.

При обработке обращения основным критерием для определения сроков ответа является нормативно-правовая база или правила порталов, с которых поступают обращения. Фактически, при наличии необходимых знаний об объекте транспортной инфраструктуры, в среднем сотрудник может потратить около 5-20 минут на прочтение обращения и столько же времени для подготовки ответа и поиска необходимой информации. Ещё одна минута закладывается как время для вычитки ответа и отправки. Таким образом, при условиях наличия необходимых знаний, для обработки поступившего обращения требуется около 15 – 30 минут. С учетом количества ежедневно поступающих в комитет обращений такой срок по каждому из них влечет за собой чрезмерную нагрузку на специалистов. Если предположить, что число обращений будет расти, а количество сотрудников останется прежним, то риск снижения качества работы возрастает. В этой связи процесс автоматизации обработки обращений граждан напрямую влияет на эффективность работы комитета и его следует рассматривать в контексте контроля качества работы ИОГВ.

Основными задачами КРТИ является реализация транспортной политики города, разработка концепции развития транспортной инфраструктуры города, а также координация и контроль за выполнением муниципальных программ в области транспорта [10]. Для того чтобы управлять качеством работы и достигать поставленных целей, КРТИ разработало систему оценки качества работы. Она основывается на анализе всех уровней деятельности комитета и включает в себя следующие шаги:

1. Определение целей и задач комитета.
2. Формирование плана работы на год, который включает в себя конкретные показатели оценки качества работы.
3. Ежеквартальный анализ показателей работы комитета. Для этого составляется отчет о выполнении плана работы, где указываются достигнутые результаты и проблемы, которые возникли в ходе работы.
4. Корректировка плана работы. Если в процессе анализа были выявлены проблемы, то они учитываются при корректировке плана работы.

Основную роль в системе оценки качества работы КРТИ играют ключевые показатели эффективности, которые определяются на основе основных задач, определенных уставом государственного учреждения. Ключевые показатели оцениваются на основе собранных данных и отчетов, представленных отделами и сотрудниками КРТИ. Оценка производится ежемесячно и ежеквартально.

Так, например, мониторинг значений общих и индивидуальных ключевых показателей результативности (далее — КПП) ИОГВ Санкт-Петербурга проводится ежеквартально в соответствии с постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 19.01.2018 № 4 «Об утверждении Порядка оценки деятельности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга» на средствах государственной информационной системы Санкт-Петербурга «Интегрированная система информационно-аналитического обеспечения деятельности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга»¹.

По «Результатам мониторинга значений общих и индивидуальных ключевых показателей результативности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга за 2-й квартал 2023 года» у КРТИ высокий итоговый балл по общим КПП (4,472 балла), однако итоговый по индивидуальным КПП (4,715 балла), в связи с этим КРТИ занимает 6 место с конца по результатам мониторинга².

Несмотря на то, что система оценки качества работы КРТИ имеет развитую структуру и включает в себя ряд ключевых показателей эффективности, она также имеет ряд проблем и недостатков.

Одной из главных проблем является то, что система оценки качества работы государственного учреждения основывается на оценке измеряемых показателей. Данная система не учитывает такие факторы, как качество обслуживания жителей, эффективность взаимодействия с другими государственными учреждениями и т. д.

Проведенный анализ текущего состояния процесса обработки обращений граждан, основных проблем и уровня автоматизации помог определить основные этапы механизма, которые требуют оптимизации. Предлагаются следующие рекомендации, которые помогут усовершенствовать процесс обработки обращений граждан путем автоматизации ключевых процессов и в то же время позволят улучшить систему контроля качества и количественно оценить эффективность работы КРТИ и других ИОГВ:

1. Разработка внутренней базы данных, в которой будут храниться все динамические данные об объектах транспортной инфраструктуры и обращениях граждан. Такая база данных обеспечит систематизацию актуальной информации. Кроме того, объем хранимой в базе данных информации будет увеличиваться, создавая все большую ценность для исполнителя и все больше удобств для работы с обращениями.

2. Внедрение технологии обработки естественного языка или лингвистического анализа, который поможет обрабатывать обращения и подсказывать местоположение объекта на карте и наличие объекта в адресных программах (где хранится информация об объектах транспортной инфраструктуры). Еще одна функция — появление возможности быстрого определения идентичных и похожих обращений. Предлагается включить функцию автоматической идентификации, если обращение поступает от од-

¹ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 19 января 2018 г. «Об утверждении Порядка оценки деятельности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга» (с изменениями на 9 июня 2023 года).

² Отчет о результатах мониторинга значений общих и индивидуальных ключевых показателей результативности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга за 2-й квартал 2022 года.

ного гражданина, но по разным, и отдалённым друг от друга объектам транспортной инфраструктуры. Внедрение технологии поможет существенно автоматизировать не только данные поступающих обращений, но и последующую систематизацию данных и помощь в составлении ответов.

3. Разработка системы формирования шаблонных ответов. Автоматизация генерации шаблонных ответов поможет сэкономить время до минимума, а исполнителю понадобится только проверить созданный системой ответ и утвердить его.

4. Совершенствование системы отчетности. Обращения и ответы на них будут размещаться в базе данных, которая в результате станет основой для отчетности. Отчетность предполагает фильтры обращений по следующим критериям: причина обращения, тип обращения, адрес, источник, заявитель, район, период. Со временем, в результате существенного накопления обращений в базе данных и визуализации таких данных, станет возможно удобным образом увидеть проблемные точки на карте города. В дальнейшем обращения также могут классифицироваться в рамках проблемных территорий, которые будут обозначаться условными цветами на карте.

Информационная система должна поспособствовать повышению эффективности системы контроля качества, которая будет направлена на устранение проблем в установленный срок.

Выводы

Итогом совершенствования текущего механизма обработки обращений должна стать автоматизированная информационная система, которая сможет помочь сократить путь обработки обращения и будет представлять из себя базу данных по хранению информации не только о поступающих обращениях, но и об объектах транспортной инфраструктуры, что позволит улучшить систему контроля качества работы в исполнительных органах власти, в том числе КРТИ.

Помимо контроля качества, среди предполагаемых преимуществ внедрения предложенных рекомендаций можно отметить: координированность внутриведомственной коммуникации, создание и расширение базы данных обращений, обеспечение открытости данных внутри ведомства, усовершенствование внутреннего контроля и механизмов отчетности, а также оптимизацию использования времени на обработку обращения.

Статья подготовлена по результатам проведения научно-исследовательской работы, проводимой в рамках конкурса грантов на выполнения научно-исследовательских работ обучающимися СПбГАСУ в 2023 году.

Библиографический список

1. *Зиннурова Г. Р.* Анализ теоретических и методических подходов к оценке качества муниципальных услуг / *Г. Р. Зиннурова, А. Р. Губайдуллина* // *Фундаментальные исследования.* — 2017. — № 12-2. — С. 368–373.

2. *Савищев П. В.* Оценка эффективности органов исполнительной власти РФ в административном праве / *П. В. Савищев* // *Устойчивое развитие науки и образования.* — 2019. — № 1. — С. 115–127.

3. *Волкова А. Н.* Актуальные проблемы контроля и оценки качества предоставления государственных и муниципальных услуг // *Историко-культурное наследие в институциональном измерении: материалы II Уральского историко-архивного форума, посвященного 30-летию подготовки документоведов*

и 20-летию подготовки специалистов в сфере туризма и гостеприимства в Уральском федеральном университете. — Екатеринбург: Издательство Уральского университета, 2022. — С. 452–456.

4. *Мирзоян Н. С.* Оценка качества предоставления государственных (муниципальных) услуг // Известия Тульского государственного университета. — 2010. — № 2. — С. 34–45.

5. *Коваленко С. В.* Предоставление государственных и муниципальных услуг: учебное пособие / С. В. Коваленко [и др.]. — Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2018. — 109 с.

6. *Филатова Т. А.* Критерии оценки качества услуг в сервисной организации // Российское предпринимательство. — 2013. — № 6. — С. 82–87.

7. *Савельев И. И.* Государственные и муниципальные услуги: анализ и методика оценки качества: монография — М.: РУСАЙНС, 2017. — 136 с.

8. *Пыряева Д. Д., Консовский А. А.* Основные подходы к оценке качества услуг на муниципальном уровне // Научное сообщество студентов XXI столетия. Общественные науки. — 2020. — С. 34.

9. Государственное и муниципальное управление: учебник и практикум / С. Е. Прокофьев [и др.]; под редакцией С. Е. Прокофьева, О. В. Паниной, С. Г. Еремина, Н. Н. Мусиновой. — Москва: Издательство Юрайт, 2019. — 194 с.

10. *Рубан В. А., Кузнецова А. С.* Предоставление государственных услуг как фактор социально-экономического развития страны // Вестник БГУ. Экономика и менеджмент. 2020. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/predostavlenie-gosudarstvennyh-uslug-kak-faktor-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-strany> (дата обращения: 30.07.2023).

11. *Фастович Г. Г.* Взаимодействие граждан и органов государственной власти на примере применения информационных технологий // Новеллы материального и процессуального права: Материалы Всероссийской (национальной) научно-практической конференции. — Красноярск: Красноярский государственный аграрный университет, 2020. — С. 196–198.

12. *Деев А. А.* Электронное правительство как инструмент повышения эффективности публичного управления // Материалы Афанасьевских чтений. 2023. №1 (43). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/elektronnoe-pravitelstvo-kak-instrument-povysheniya-effektivnosti-publichnogo-upravleniya-1> (дата обращения: 31.07.2023).

13. *Борисов Я. Е.* Электронное правительство в цифровой экономике России // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. — 2021. — № 50.

14. *Горошко И. В.* Цифровизация — современный тренд развития правоохранительных органов // Обозреватель — Observer. 2022. № 2 (385). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tsifrovizatsiya-sovremennyy-trend-razvitiya-pravoohranitelnyh-organov> (дата обращения: 01.08.2023).

15. Правительство Санкт-Петербурга: сайт. — URL: <https://krti.gov.spb.ru/> (дата обращения: 18.07.2023).

16. Комитет по развитию транспортной инфраструктуры Санкт-Петербурга: сайт. — URL: <https://krti.gov.spb.ru/> (дата обращения: 14.08.2023).

17. Наш Санкт-Петербург: портал. — Санкт-Петербург, 2014. — URL: <https://gorod.gov.spb.ru/> (дата обращения: 14.08.2023).

IMPROVEMENT OF THE QUALITY CONTROL SYSTEM OF ORGANIZATIONAL AND MANAGEMENT PROCESSES FOR STATE REGULATION OF ROAD CONSTRUCTION

S. V. Bovteev

Ia. A. Golovacheva

Saint Petersburg State University of Architecture and Civil Engineering, Saint Petersburg

Abstract

The article examines the existing system of quality control within the executive body of government, as the customer of an investment and construction project. The problem of assessing the effectiveness and quality control of the work of executive bodies of state power is also considered, in particular the aspect of working with citizens' appeals is considered. In conclusion, solutions are proposed to improve the quality control system in the area of the citizen interaction process.

The Keywords

quality control, efficiency assessment, interaction of citizens and public authorities, citizens' appeals, information systems

Date of receipt in edition

29.09.2023

Date of acceptance for printing

05.10.2023

Ссылка для цитирования:

С. В. Бовтеев, Я. А. Головачева. Совершенствование системы контроля качества организационно-управленческих процессов по государственному регулированию дорожного строительства. — Системные технологии. — 2023. — № 4 (49). — С. 35–44.