



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC

ӨНУКТУРУУ САЯСАТ ИНСТИТУТУ  
ИНСТИТУТ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ  
DEVELOPMENT POLICY INSTITUTE

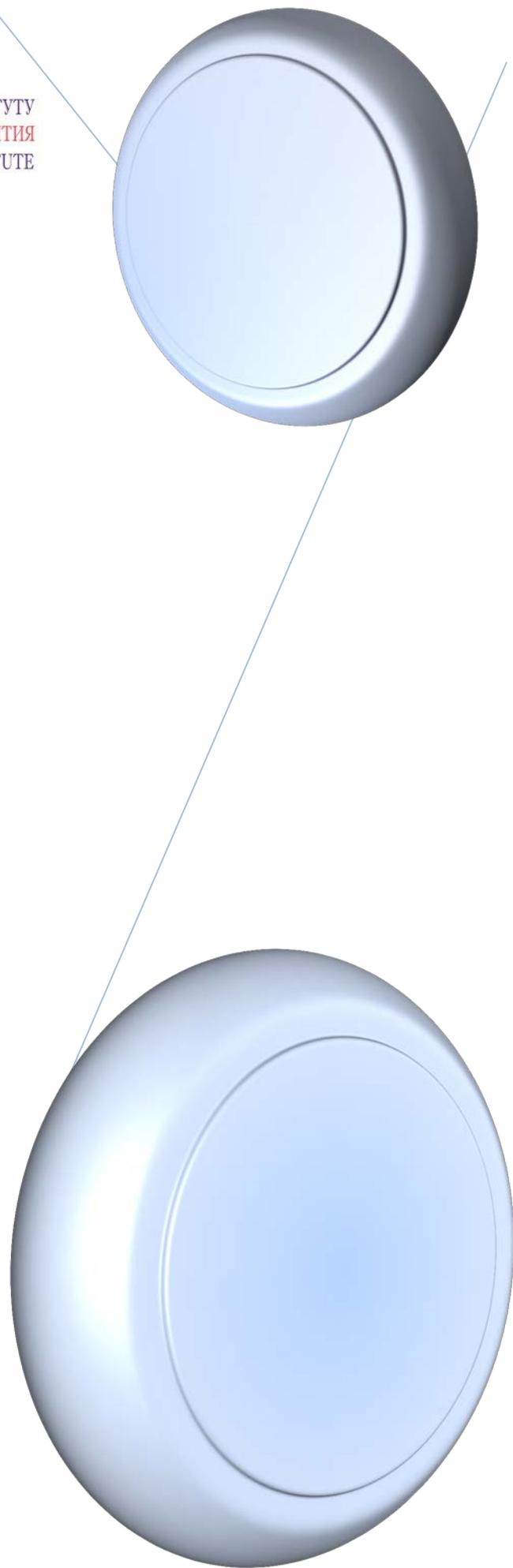
# ОТЧЕТ по результатам выявления наиболее эффективных, экономичных и устойчивых методов общественного мониторинга публичных услуг, оказываемых гражданам органами местного самоуправления Кыргызской Республики

**Заказчик: Институт политики развития**

Проект «Голос граждан и подотчетность органов МСУ:  
бюджетный процесс», финансируемый  
Правительством Швейцарии через Швейцарское  
Управление по Развитию и Сотрудничеству (SDC) и  
выполняемый ИПР

**Исполнитель: Коак А.Н.**

Бишкек 2018



## Оглавление

<b>ТЕРМИНЫ И СОКРАЩЕНИЯ</b> .....	2
<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	2
<b>ОБЗОР НОМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ</b> .....	5
Общие нормативные правовые акты .....	6
Специальные нормативные правовые акты .....	7
<b>ОПИСАНИЕ МЕТОДОВ МИО</b> .....	7
<b>Международные практики</b> .....	7
Казахстан .....	7
Российская Федерация .....	8
Великобритания .....	9
Соединённые Штаты Америки .....	10
<b>ОПЫТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИКТ В МОНИТОРИНГЕ И ОЦЕНКЕ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ</b> .....	11
Россия .....	11
Казахстан .....	13
<b>Опыт Кыргызстана</b> .....	14
Метод 1. Мониторинг в г. Ош, ОО «Интербилим-Ош» .....	14
Метод 2. Отчетные карточки граждан. Ассоциация женских сообществ Иссык-Куля (АЖС ИК) .....	16
Метод 3. Мониторинг в Таш-Мойнокском айыл-окмоту .....	18
Метод 4. Мониторинг государственных и муниципальных услуг. ЦОТ. ....	19
Метод 5. Исследование и создание он-лайн карты. НПО «Youth of Osh» .....	21
Метод 6. Исследование и создание WhatsApp группы в Теплоключенском айыл-окмоту .....	23
Опыт использования ИКТ государственными и муниципальными органами .....	24
<b>СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ МЕТОДОВ МИО</b> .....	25
<b>ВЫВОДЫ</b> .....	26
<b>РЕКОМЕНДАЦИИ:</b> .....	28
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ</b> .....	29
Техническое задание .....	29
Список интервьюируемых .....	30

## ТЕРМИНЫ И СОКРАЩЕНИЯ

**Качество услуги** – мера того, насколько уровень предоставляемых услуг соответствует ожиданиям потребителя.

В практике государственного и муниципального управления качество услуги определяется нормативными требованиями, установленными в стандарте услуги - содержанием конечного результата услуги, а также условиями получения услуги, с комфортностью её оказания и доступностью для потребителя.

**Мониторинг** – это отслеживание и изучение какого-либо процесса или состояния объекта с помощью непрерывного или периодически повторяющегося сбора данных, представляющих собой совокупность определенных ключевых показателей.

**Общественный мониторинг** – мониторинг, осуществляемый общественными объединениями, трудовыми коллективами и гражданами по проверке выполнения требований стандартов государственных и муниципальных услуг поставщиками услуг независимо от их форм собственности и подчиненности.

**Оценка качества предоставления государственной и муниципальной услуги** – исследование достижения реализации конечных результатов или соблюдения соответствующих стандартов субъектами, предоставляющими государственные или муниципальные услуги.

**Потребитель государственной или муниципальной услуги** – физическое или юридическое лицо, осуществившее непосредственно, либо через своего представителя запрос на предоставление государственной или муниципальной услуги к исполнителю государственной или муниципальной услуги.

**Стандарт государственной и муниципальной услуги** – систематизированный набор требований, предъявляемых к государственной или муниципальной услуге, утверждаемый Правительством КР или соответствующим местным кенешем и определяющий процедуру взаимодействия исполнителя государственной или муниципальной услуги с потребителем услуги.

**“Таза Коом”** – национальная программа, в основе которой лежат информационные технологии, которая направлена на облегчение деятельности граждан Кыргызстана, через прозрачное и подотчетное взаимодействие с государством,

АА – айылыный аймак

АК – айылыный кенеш

А/О – айыл-окмоту

АПКР – Аппарат Правительства Кыргызской Республики

МВК – Межведомственная комиссия

ГАМСУМО – Гос. агентство по делам местного самоуправления и межэтнических отношений

ГГПОМСУ (VAP) – Проект «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемый Правительством Швейцарии через Швейцарское Управление по развитию и сотрудничеству (SDC) и выполняемый ИПР

ГМУ – государственные и муниципальные услуги

ИПР – Институт политики развития

КР – Кыргызская Республика

МС – местное сообщество

МиО – мониторинг и оценка

МСУ – местное самоуправление

МП/МУ – муниципальное предприятие/муниципальное учреждение

НКО – некоммерческая организация

НПА – нормативные правовые акты

НПО – неправительственная организация

ОМ – общественный мониторинг

ОМСУ – органы местного самоуправления

ПРООН – Программа развития Организации Объединенных Наций

РК – Республика Казахстан

Центр РНО – Центр развития некоммерческих организаций

СНГ – Содружество независимых государств

ЦОН – Центр обслуживания населения

ЦОТ – Центр общественных технологий

PSI – Проект «Улучшение услуг на местном уровне», финансируемый Правительством Швейцарии через Швейцарское Управление по развитию и сотрудничеству (SDC) и выполняемый Хельветас и ИПР

## **ВВЕДЕНИЕ**

### ***Предпосылки:***

Проект «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемый Швейцарским управлением развития и сотрудничества и выполняемый Институтом политики развития (далее – Проект ГППОМСУ), работает на уровне местных сообществ и органов местного самоуправления в целях улучшения качества услуг за счет улучшения управления местным бюджетом. Важным направлением Проекта является развитие методологии общественного мониторинга (ОМ) публичных услуг, предоставляемых на местном уровне.

ОМ – это форма обратной связи, направленной на выстраивание устойчивой и восприимчивой к изменениям системы, необходимой конечным потребителям услуг. В тоже время, ОМ – форма участия граждан в управлении сервисной функцией государства.

В Кыргызской Республике в настоящее время применяется несколько методов общественного мониторинга услуг, привнесенных, в основном, теми или иными проектами развития в рамках международной помощи. Данные методы обладают рядом достоинств и рядом недостатков, некоторые из них могут быть эффективными при наличии либо финансовых ресурсов, либо больших организационных усилий.

Двумя основными проблемами существующих методов являются их неустойчивость после окончания проектов поддержки и отсутствие внутри органов МСУ механизмов трансформации результатов мониторинга и оценки в решения, направленные на улучшение качества оказываемых услуг.

Вместе с тем, во многих странах мира и международных сообществах развиваются новые методы общественного мониторинга услуг, в том числе, с широким использованием информационных технологий.

В Кыргызской Республике общественный мониторинг является механизмом закреплённым нормативно (Закон КР «О ГМУ») и в этом смысле для страны как никогда актуальны вопросы развития практического участия институтов гражданского общества в мониторинге качества публичных услуг, анализе проблем и препятствий, выработке совместных рекомендаций для представителей государственных органов, органов МСУ, институтов гражданского общества по перспективам развития системы предоставления государственных и муниципальных услуг.

### ***Методология***

Учитывая вышесказанное, Проект ГППОМСУ в конце 2017г. инициировал кабинетное исследование, нацеленное на выявление наиболее эффективных, экономичных и устойчивых методов общественного мониторинга публичных услуг, оказываемых гражданам органами местного самоуправления Кыргызской Республики. Данные методы, которые легко могут быть использованы потребителями услуг, позволят эффективно трансформировать результаты общественного мониторинга услуг в решения органов МСУ, направленные на улучшение данных услуг.

### ***Рамки анализа:***

Отечественные и зарубежные практики общественного мониторинга, направленные на улучшения качества услуг, предоставляемых на местном уровне. В данном случае в это понятие включаются услуги/функции/сервисы государственных, муниципальных органов и учреждений, а также услуги, оказываемые и другими провайдерами.

### ***Задачи:***

1. На основе согласованной методологии провести обследование существующих практик МиО публичных услуг в Кыргызстане и за рубежом;
2. Провести сравнительный анализ применяемых в КР методов общественного мониторинга и оценки услуг на основе разработанных критериев;
3. Разработать рекомендации по результатам собранных данных и сравнительного анализа.

### ***Методы:***

1. Кабинетный анализ опубликованных материалов (методики, отчеты, сообщения в СМИ и пр.). Используются материалы Института политики развития, ЦОТ и другие публикации, имеющиеся в открытом доступе.

2. Обзор нормативных правовых актов, регламентирующих общественный мониторинг.
3. Интервью с экспертами, практиками и другими вовлеченными лицами.
4. Сравнительный анализ методов на основе согласованных критериев.
5. Коммуникации по поводу выводов и рекомендаций.

**Условия включения метода в сравнительный анализ:**

1. Метод описан.
2. Метод апробирован.
3. Есть носители метода.

**Критерии оценки метода:**

1. Возможность применения метода на уровне местного сообщества (устойчивость, эффективность, уровень охвата, показательность и объективность результатов);
2. Необходимость владения специальными компетенциями (необходимость в предварительном обучении, необходимость институционализации, доступ для рядовых граждан);
3. Сложность рабочего процесса (легкость во внедрении и в обработке данных, простота инструментария);
4. Универсальность метода для разного типа услуг;
5. Ресурсоемкость (Сроки, финансовые и человеческие ресурсы)

В исследовании приняли участие разработчики методик ОМ, гражданские активисты и представители других заинтересованных групп. Всего было выделено 6 методик ОМ, апробированных в Кыргызской Республике на местном и страновом уровнях.

Отчет включает в себя описание нормативной правовой базы, международного опыта, описание методов ОМ, их оценка на основе согласованных критериев, выводы и рекомендации. В обсуждениях вопроса общественного мониторинга на местном уровне участвовали два Проекта, финансируемых финансируемый Правительством Швейцарии через Швейцарское Управление по развитию и сотрудничеству (SDC) для обеспечения синергии.

## ОБЗОР НОНАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Члены местных сообществ являются потребителями государственных, муниципальных и других услуг, и с этой точки зрения, именно они должны быть ключевыми контролерами качества и эффективности предоставления этих услуг.

Базовые принципы, которые с позиции потребителей, необходимо при организации и проведении ОМ, сформулированы в Руководящих принципах ООН для защиты интересов потребителей (Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН №39/248 от 9 апреля 1985 года).

Конституция КР от 27 июня 2010 года не содержит прямых формулировок о том, что доступ к качественным государственными или муниципальными услугам относится к конституционным правам и свободам граждан, однако, весь смысл Конституции Кыргызской Республики сводится к задаче построения социального государства и осуществлению государственных органами, ОМСУ своих полномочий в интересах народа.

Так статья 1 Конституции Кыргызской Республики определяет, что Кыргызская Республика является суверенным, демократическим, правовым, светским, унитарным, социальным государством. Согласно статьи 3 Конституции КР одним из принципов, на которых основывается государственная власть в КР, является принцип открытости и ответственности государственных органов, органов местного самоуправления перед народом и осуществления ими своих полномочий в интересах народа.

Конституция КР признает, что права и свободы человека являются высшей ценностью. Они действуют непосредственно, **определяют** смысл и содержание деятельности законодательной, исполнительной власти и органов местного самоуправления (пункт 1 статья 16).

В целях защиты своих прав или обеспечения законных интересов, согласно пункту 1 статьи 41 Конституции КР, каждый имеет право на обращение в органы государственной власти, органы местного самоуправления и к их должностным лицам, которые обязаны предоставить обоснованный ответ в установленный законом срок. В соответствии с пунктом 2 статьи 40 каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом.

Одним из важнейших механизмов повышения роли общественности в совершенствовании и развитии сферы оказания государственных и муниципальных услуг является **общественный мониторинг**.

17 июля 2014 года был принят Закон «О государственных и муниципальных услугах», который определяет основные принципы предоставления государственных и муниципальных услуг, регулирует правоотношения в данной сфере между исполнителем и потребителем государственной и муниципальной услуги, а также регулирует порядок формирования Единого реестра государственных услуг и местных реестров муниципальных услуг, стандартов и административных регламентов их предоставления.

Закон КР «О государственных и муниципальных услугах» закрепляет нормы, обеспечивающие возможность оценки качества предоставления государственных и муниципальных услуг. Так в статье 14 Закона установлено:

«1. Проведение оценки качества предоставления государственных и муниципальных услуг осуществляется:

- 1) общественными объединениями (ассоциациями и союзами) потребителей;
- 2) учреждением, предоставляющим государственную или муниципальную услугу;
- 3) уполномоченным органом.

2. Оценка качества государственной или муниципальной услуги, предоставляемой потребителю, проводится на соответствие установленным критериям качества, указанным в стандарте государственной или муниципальной услуги.

Методика проведения оценки субъектами, указанными в пункте 1 настоящей статьи, определяется самостоятельно.

3. Учреждением, предоставляющим государственную и муниципальную услугу, уполномоченным органом проводится внутренняя оценка качества предоставления государственной и муниципальной услуги, по результатам которой принимается решение о целесообразности внесения изменений в стандарт и/или административный регламент предоставления соответствующей государственной и муниципальной услуги.

Необходимые изменения иницируются в порядке, установленном настоящим Законом.

4. Общественными объединениями потребителей (ассоциациями и союзами) проводится внешняя оценка качества предоставления государственной и муниципальной услуги, по результатам которой

они вправе требовать пересмотра стандарта и административного регламента государственной и муниципальной услуги в порядке, установленном настоящим Законом».

**Таким образом, общественный мониторинг** – это мониторинг, осуществляемый общественными объединениями, трудовыми коллективами и гражданами по проверке выполнения требований стандартов государственных и муниципальных услуг поставщиками услуг, а также по проверке соответствия качества государственной или муниципальной услуги ожиданиям граждан.

Нормативную правовую базу Кыргызской Республики в части правового содержания и возможностей общественного мониторинга составляют следующие нормативные правовые акты, которые можно условно подразделить на:

- 1) общие нормативные правовые акты, закрепляющие права граждан на доступ к качественным государственным или муниципальным услугам, а также принципы открытости и ответственности государственных органов, ОМСУ перед народом и осуществления ими своих полномочий в интересах народа.
- 2) специальные нормативные правовые акты, регулирующие предоставление государственных и муниципальных услуг и закрепляющие возможность оценки качества государственной или муниципальной услуги.

## **Общие нормативные правовые акты**

**Конституция Кыргызская Республики**, которая определяет, что Кыргызская Республика является сервисным государством, важнейшей целью которого является оказание услуг населению, а также определяются права человека на доступ к информации, находящейся в ведении государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц и на информацию об их деятельности.

**Закон Кыргызской Республики «О порядке рассмотрения обращений граждан»** регулирует отношения, связанные с реализацией права каждого на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, закрепленного Конституцией Кыргызской Республики, а также порядка рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

**Закон Кыргызской Республики «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики»** регулирует отношения, связанные с доступом физических и юридических лиц к находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления информации, а также меры для организации доступа к информации, в том числе и порядок доступа к автоматизированным информационным системам.

**Закон Кыргызской Республики «О защите прав потребителей»** регулирует отношения, возникающие между потребителями и изготовителями, исполнителями, продавцами при продаже товаров (выполнении работ, оказании услуг), устанавливает права потребителей на приобретение товаров (работ, услуг) надлежащего качества и безопасных для жизни и здоровья потребителей, получение информации о товарах (работах, услугах) и их изготовителях (исполнителях, продавцах), просвещение, государственную и общественную защиту их интересов, а также определяет механизм реализации этих прав.

Статья 54 данного Закона определяет права общественных объединений потребителей (их ассоциаций, союзов) при проведении мероприятий по защите прав потребителей.

**Закон Кыргызской Республики «Об основах административной деятельности и административных процедурах»:** определяет единые и основные принципы, правила и процедуры деятельности государственных органов и органов местного самоуправления во взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами. Указанный Закон:

- 1) устанавливает основы административной деятельности публично-правового характера;
- 2) регулирует правоотношения между административными органами и физическими, юридическими лицами при осуществлении административных процедур;
- 3) определяет порядок:
  - а) обжалования административного акта, действий и бездействия административных органов;
  - б) исполнения административного акта;
  - в) взыскания административных расходов;
  - г) возмещения вреда, причиненного административной процедурой.

**Закон Кыргызской Республики «Об общественных советах государственных органов»** устанавливает цели, принципы, правовые и организационные основы формирования и деятельности общественных советов министерств, государственных комитетов и административных ведомств (далее - общественный совет) и направлен на совершенствование взаимодействия и сотрудничества министерств, государственных комитетов и административных ведомств с общественностью, создание механизмов для осуществления общественного мониторинга над деятельностью министерств, государственных комитетов и административных ведомств и их должностных лиц, учета министерствами, государственными комитетами и административными ведомствами общественного мнения при принятии решений, в том числе при формировании и реализации государственной политики.

## **Специальные нормативные правовые акты**

**Закон КР «О государственных и муниципальных услугах»:** устанавливает основные принципы предоставления государственных и муниципальных услуг, регулирует правоотношения в данной сфере между исполнителями и потребителями государственных и муниципальных услуг, а также определяет порядок формирования реестров государственных и муниципальных услуг, стандартов их предоставления.

**Постановление Правительства КР «О мерах по оптимизации системы предоставления государственных услуг физическим и юридическим лицам» от 31 марта 2011 года № 129** закладывает порядок формирования Единого реестра (перечня) государственных услуг, предоставляемых физическим и юридическим лицам государственными органами исполнительной власти и бюджетными учреждениями КР.

При этом устанавливает обязательное включение в ведомственную рабочую комиссию по проведению инвентаризации государственных услуг представителей гражданского и бизнес-сообществ, которых должно быть не менее половины от общего числа членов комиссии.

**Постановление Правительства КР «Об утверждении Единого реестра (перечня) государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями» от 10 февраля 2012 года № 85** утверждает Единый реестр (перечень) государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями, сформированный в соответствии с требованиями постановления Правительства КР «О мерах по оптимизации системы предоставления государственных услуг физическим и юридическим лицам» от 31 марта 2011 года № 129.

**Постановление Правительства КР «О Типовом стандарте государственных услуг» от 3 сентября 2012 года № 603** утверждает типовой стандарт государственной услуги и Инструкцию по разработке стандарта государственных услуг.

**Постановление Правительства КР «Об утверждении Базового реестра муниципальных услуг, предоставляемых органами местного самоуправления КР» от 14 января 2015 года № 6** утверждает Базовый реестр муниципальных услуг, предоставляемых ОМСУ КР.

*Важно отметить, что отдельных нормативных правовых актов, регламентирующих МиО публичных услуг, в настоящее время в Кыргызской Республике нет.*

## **ОПИСАНИЕ МЕТОДОВ МИО**

### **Международные практики**

#### **Казахстан**

В Казахстане проведение общественного мониторинга государственных услуг утверждено на уровне законодательства. Агентство РК по делам государственной службы и противодействию коррупции, совместно с ПРООН запустили проект проведения ОМ качества предоставления государственных услуг. Данная работа проводилась с целью выявления системных ошибок, повышения объективности государственного контроля качества предоставления государственных услуг и содействия улучшению самих стандартов.

В 2014 году был проведен первый общественный мониторинг оказания государственных услуг, в рамках которого было опрошено 8533 респондента по оценке 33 услуг 17 госорганов. В рамках проекта были проведены 291 глубинное интервью, 4 фокус-группы, 99 наблюдений «тайного покупателя».

В 2015 году проведен второй общественный мониторинг Исследовательским институтом «Общественное мнение». За основу была взята методика предыдущего исследования с некоторыми изменениями и дополнениями. В ходе социологического исследования было опрошено 8327 респондентов по оценке 39 услуг 17 госорганов, 20 экспертов. По итогам основного опроса согласно методике, было проведено 10 глубинных интервью по услугам, получившим низкие оценки органа предоставляющего услуги. В ходе социологического исследования было опрошено 8327 респондентов по оценке 39 услуг 17 госорганов.

*1. Возможность применения метода на уровне местного сообщества:*

Результаты ОМ стали использоваться государственными органами, предоставляющими услуги (ЦОНЫ) для устранения недоработок. Основные сложности возникали при обработке данных опроса. Опрос проводился во всех 16 регионах Казахстана. О проведении ОМ население информировалось посредством СМИ, телевидения, газет, радио. Методология проведения мониторинга позволяла делать его максимально объективным.

*2. Необходимость владения специальными компетенциями:*

В основу проведения мониторинга использовалось законодательство КР, материалы предыдущего опыта и материалы по разработке методических пособий. С группой мониторов был проведен инструктаж. ОМ проводился некоммерческими организациями. Инициатива общественного мониторинга принадлежит государству. Ресурсную поддержку оказывают международные организации (в частности ПРООН). Общественный мониторинг организуют физические лица и некоммерческие организации.

*3. Сложность рабочего процесса:*

Основные методы использования ОМ: кабинетное исследование, анкетирование, тайный покупатель, глубинное интервью. Наиболее сложный этап – обработка полученных данных.

*4. Универсальность метода для разного типа услуг:*

Метод применим для различного типа услуг.

*5. Ресурсоемкость:*

Указаний на ресурсы проектов не имеются, однако допустимо предположение о высокой стоимости ОМ, связанной с количеством опрошенных.

## **Российская Федерация.**

В России имеется своя традиция и практика проведения мониторинга и оценки государственных услуг. В июле 2012 года вступило в силу большинство нововведений административной реформы, что дало возможность получателям государственных и муниципальных услуг увидеть и оценить состоявшиеся изменения лично.

Так исследовательская группа, состоящая из экспертов и сотрудников Центра РНО, проводит потребительское исследование с целью измерить и оценить качество и полноту перехода к новым принципам предоставления государственных услуг на примере услуг, которые оказывает служба занятости населения Санкт-Петербурга. Цель проведения контрольной закупки заключалась в изучении качества предоставления государственной услуги «Содействие гражданам в поиске подходящей работы».

*1. Возможность применения метода на уровне местного сообщества*

Результаты мониторинга вместе с рекомендациями были переданы государственным органам для решения обозначенных проблем. Данная оценка проводилась в 18 районах Санкт-Петербурга. Результаты мониторинга были максимально эффективными ввиду отсутствия участия в оценке представителей организаций, предоставляющих услуги.

*2. Необходимость владения специальными компетенциями.*

Организацию проведения оценки взял на себя Центр РНО. В состав рабочей группы входили представители некоммерческих организаций, которые откликнулись на проведение данного исследования.

*3. Сложность рабочего процесса.*

Основной метод оценки – контрольная закупка был утвержден экспертами социологами. Наиболее сложный этап – обработка полученной информации.

Действия для проведения оценки:

- Формирования рабочей группы организаций для проведения оценки;
- Определение организаций, которые должны подвергнуться оценке;
- Запрос в государственные органы для получения информации;
- Проведение контрольной закупки;
- Обработка данных и подготовка для заинтересованных сторон рекомендаций.

При проведении оценки использовалась анкета для проведения контрольной закупки.

4. *Универсальность метода для разного типа услуг:*

Метод универсальный.

5. *Ресурсоемкость:*

На проведение оценки было затрачено не менее 2 месяцев. Данное исследование проводилось за счет привлеченных финансовых средств. Данный метод контрольной закупки требует финансовых вложений для стимуляции тех, кто проводит опрос. В проведении данной оценки приняло участие 12 НКО Санкт-Петербурга. Для данной работы состав группы соответствовал утвержденной методологии исследования. Для качественной оценки было принято решение, согласно методологии, опросить 18 организаций, предоставляющих услуги.

## **Великобритания.**

Правительство Великобритании за последние более чем 20 лет предприняло ряд важных шагов по улучшению организации и распределения государственных услуг населению. По мнению г-на Садлера, первым шагом правительства Великобритании в направлении повышения качества госуслуг явилось принятие в 1982 г. плана «Инициативы в управлении финансами».

Следующим шагом было опубликование в 1987 г. доклада «Совершенствование управления работой правительства», в котором были изложены программы развития госслужбы и меры по повышению эффективности и качества государственных услуг. В 1991 г. была разработана концепция Хартии граждан – 10-летней программы, целью которой являлось повышение стандартов и полезности государственных услуг, улучшение их организации и распределения.

В 1997 г. правительство лейбористов пересмотрело данную программу, включив ее в качестве составной части в более широкую инициативу по совершенствованию работы исполнительной власти.

В марте 1999 г. была опубликована Белая книга «Модернизация правительства», представляющая долгосрочную программу реформирования государственного управления. Программа Хартия граждан установила принципы, которые должны лежать в основе деятельности государственных учреждений и организаций, предоставляющих услуги населению, а также обязательства правительства в данной области. С целью оценки практических результатов работы государственных учреждений, предоставляющих услуги населению, введены так называемые таблицы выполнения. Сначала это коснулось общеобразовательных школ, затем таблицы были адаптированы для различных организаций с целью их использования, например, при инспекциях или проведении аудита.

Важная роль в выявлении и поощрении лучшего опыта в сфере оказания государственных услуг населению, а также повышении ответственности госучреждений за удовлетворение нужд потребителей отводится общенациональной премии «Знак Хартии», утвержденной кабинетом министров в 1992г. Премия присуждается на конкурсной основе. Подавать заявки на участие в конкурсе могут министерства и ведомства, органы местного управления, государственные школы, университеты и колледжи, органы здравоохранения, судебные органы, службы чрезвычайной помощи.

Текущие расходы, связанные с проведением конкурса, берет на себя правительство.

Для обеспечения контроля со стороны общества за ходом выполнения программ по улучшению работы Правительства принято решение о регулярном освещении в печатных изданиях правительства мониторинга ее реализации. Об активном начале реализации данной программы свидетельствует, в частности, быстрое создание рабочей группы по внедрению в работу госучреждений новых технологий повышения качества услуг. Эта группа, изучив лучший опыт в этой области, в конце 1999 г. представила развернутый план по использованию различных моделей. Для определения степени эффективности работы необходима система оценки деятельности государственной службы.

В 1994 г. премьер-министр Великобритании Джон Мейджор создал независимый консультативный Комитет по стандартам (поведения) в общественной (государственной) жизни. В состав Комитета вошли 10 авторитетных общественных деятелей, в том числе два члена парламента. Их задачей было поставлено «изучение и оценка норм поведения всех руководителей общественных учреждений, включая все действия, относящиеся к их финансовой и коммерческой деятельности», и на этой основе выработке необходимых рекомендаций с целью улучшения моральных критериев работы ответственных лиц – участников «публичной жизни». Комитету не рекомендовалось рассматривать частные случаи нарушения стандартов поведения, а сосредоточиться на формировании общих принципов достойного участия в общественной жизни.

## Соединённые Штаты Америки

В США есть специальный индекс, который собирается из множества индикаторов ACSI – American Customer Satisfaction Index – Индекс удовлетворенности Американских потребителей. Каждый декабрь оценивается восприятие уровня сервиса федерального правительства. Например, в 2002 году 24 агентства (на волонтерской основе) оценили 39 групп различных пользователей государственных услуг. Индекс вырабатывается такими организациями, как U-M Бизнес-школа, Американская Ассоциация Качества и CFI- Групп и поддерживается частично ForeSee Results и Market Strategies Inc.



Опыт создания общественных советов в медицинских учреждениях в США свидетельствует о необходимости включения в их состав экспертов, имеющих навыки и опыт проведения оценки качества медицинских услуг. Так, в медицинских учреждениях Массачусетса и Нью-Джерси США существует позитивная практика обучения всех членов общественных советов медицинских учреждений оценке качества медицинских услуг. Необходимо отметить, что, хотя, не все члены общественных советов медицинских учреждений обязаны быть экспертами по оценке качества медицинских услуг, все они должны уметь оценить предоставляемые отчеты о качестве медицинских услуг и грамотно задать вопросы, касающиеся результативности работы учреждения.

Эффективные общественные советы должны быть компетентны в вопросах корпоративного управления, иметь навык интерпретации получаемой информации, следить за достижением стратегических целей, не углубляясь детально в операционное управление по решению текущих задач. В то же время Советы должны выработать культуру оценки качества медицинских услуг, предоставляемых медицинским учреждением. Обучение членов общественных советов медицинских учреждений навыкам корпоративного управления, оценке качества предоставления медицинских услуг, а также распространение лучших практик работы общественных советов, - играет решающую роль в повышении эффективности их деятельности.

Исследование практики работы общественных советов медицинских учреждений в США в 2005 году показало, что индикаторы качества предоставления медицинской помощи взаимосвязаны с эффективностью общественных советов: качество предоставления медицинской помощи было выше в медицинских учреждениях, чьи Советы уделяли более 25% времени вопросам оценки качества и безопасности медицинской помощи, вели мониторинг сформированных показателей качества медицинской помощи, определяли конкретные направления реализации стратегии повышения качества медицинской помощи для персонала медицинского учреждения. Кроме того, качество предоставления медицинской помощи было выше в медицинских учреждениях, где оплата руководящих должностей частично зависела от результатов деятельности медицинского учреждения и качества предоставления медицинской помощи в нем.

## **ОПЫТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИКТ В МОНИТОРИНГЕ И ОЦЕНКЕ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ**

Из международных практик использования ИКТ в оценке качества государственных и муниципальных услуг можно отметить методологию, принятую ООН. Данная методология определяет четырехступенчатую модель развития предоставления электронных услуг:

1) *Развивающееся электронное правительство*, в котором государственные сайты представлены в виде простых визиток и официальных веб-страниц. На данном этапе возможно электронное взаимодействие министерств и ведомств центрального правительства, а также между центральными и местными органами власти. Некоторая официальная информация может быть представлена в онлайн-режиме.

2) *Расширенное присутствие электронного правительства*, в котором государство предоставляет большой объем информации через Интернет — законы и нормативные документы, отчеты, новости, скачиваемые базы данных. Пользователь может использовать поисковую систему для ознакомления с имеющимися на сайте документами.

3) *Транзакционное присутствие*, предполагающее интерактивное взаимодействие между гражданином и правительством.

4) *Сетевое ЭП*-являющееся наиболее развитым уровнем работы государства в Интернете. Сервисы G2G (государство–государство), G2C (государство–гражданин) и C2G (гражданин–государство) интегрированы между собой. Правительство вовлекает граждан в процессы подготовки и принятия решений и общественные дискуссии.

Анализ имеющихся материалов позволяет выделить ограниченное число инструментов ИКТ, используемых в мониторинге и оценке качества государственных и муниципальных услуг: порталы, сайты, веб-страницы, СМС, телефония, мессенджеры.

### **Россия**

«В настоящее время Правительством Российской Федерации активно внедряется система оценки гражданами качества государственных услуг, предоставляемых федеральными органами исполнительной власти.

В целях организации единой базы данных материалов мониторинга качества государственных и муниципальных услуг, поступающих из различных источников, расширения возможностей анализа и сопоставления данных материалов, а также создания системы обратной связи с потребителями услуг и повышения информированности общества о результатах мониторинга качества государственных и муниципальных услуг в 2011 году по заказу Минэкономразвития России разработана ИАС МКГУ.

12 декабря 2012 г. Правительство Российской Федерации утвердило Постановление № 12843, которое дает гражданам возможность напрямую влиять на качество предоставления государственных услуг, оценивая работу государственных служащих в конкретном месте, по конкретной услуге. Для этого мнения граждан собираются с помощью различных каналов: отправка СМС-сообщений и телефонные звонки с просьбой оценить качество услуги, опросы через электронные терминалы в МФЦ, сбор мнений через сеть интернет, включая ЕПГУ. Все эти оценки аккумулируются в ИАС МКГУ.

## Автоматизированная информационная система «Федеральный телефонный центр сбора мнений граждан о качестве государственных услуг» в РФ

Источник: <https://en.ppt-online.org>, <http://mfc53.novreg.ru>, [www.garant.ru](http://www.garant.ru)

The image shows a screenshot of the 'Vash Kontrol' website on the left and a promotional graphic on the right. The website screenshot includes the following text: 'Минэкономразвития России также создан инструмент обратной связи, позволяющий гражданам оценить качество предоставления государственных и муниципальных услуг, – публичная система "Ваш контроль" (Информационно-аналитическая система мониторинга качества государственных услуг или ИАС МКГУ)'. Below this, there are statistics: '2780 ОЦЕНОК КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ ЗА ПЕРИОД С 15.03.2014 ПО 15.03.2015', '2819 ОТЗЫВОВ ЗА ВЧЕРА', and '190,6 ТЫС. ОСТАВЛЕННЫХ ОТЗЫВОВ'. The promotional graphic on the right features a man and a woman, a smartphone displaying the 'Vash Kontrol' app, and the text: 'Получили госуслугу? Оцените ее качество с помощью СМС. Это просто!'. It lists three steps: 1. Оставьте свой номер контакту, который предоставляет госуслугу с номера ФССП. 2. Вам придет СМС с номером ФССП. 3. Оцените качество госуслуги по 5-балльной шкале с помощью бесплатной СМС. Below this is the website address 'vashkontrol.ru' and a QR code.

На основании мнений получателей государственных услуг в ИАС МКГУ ежеквартально формируется сводная оценка по каждому ведомству, его региональному или структурному подразделению. Сводные оценки направляются в федеральные органы исполнительной власти, которые в соответствии с постановлением Правительства № 1284 принимают соответствующие меры.

Также необходимо увязать оценку гражданами качества государственных и муниципальных услуг, осуществляемую посредством системы мониторинга качества государственных услуг с функционированием сети центров телефонного обслуживания граждан и организаций, в том числе «горячих линий» по вопросам предоставления (исполнения) государственных услуг (функций). В каждом субъекте Российской Федерации должен быть создан единый центр телефонного обслуживания по вопросам предоставления (исполнения) государственных и муниципальных услуг (функций). В частности, механизм обратной связи должен включать возможность ответов на вопросы граждан, поступивших через систему мониторинга качества государственных услуг, с использованием единой экспертной системы центров телефонного обслуживания. Для этих целей в каждом органе власти должен быть определен эксперт (эксперты), подготавливающий ответы на зафиксированные в системе запросы<sup>1</sup>.

«Оценки граждан качества предоставленной государственной услуги обобщаются и анализируются с использованием автоматизированной информационной системы «Информационно-аналитическая система мониторинга качества государственных услуг» (далее – ИАС МКГУ).

ФССП России и МФЦ с помощью своих ведомственных информационных систем в автоматическом режиме передают с согласия гражданина абонентский номер устройства подвижной радиотелефонной связи в ИАС МКГУ.

Поступившие в ИАС МКГУ данные обрабатываются и в автоматическом режиме передаются в автоматизированную информационную систему «Федеральный телефонный центр сбора мнений граждан о качестве государственных услуг».

В течение одного рабочего дня с момента поступления данных в федеральный телефонный центр сбора мнений граждан о качестве государственных услуг направляет на предоставленный гражданином абонентский номер устройства подвижной радиотелефонной связи короткое текстовое сообщение (далее - СМС-сообщение) с предложением дать интегральную оценку качества предоставленной ему государственной услуги по пятибалльной шкале.

СМС-сообщение получателям государственной услуги может направляться только по рабочим дням с 10.00 до 19.00 по местному времени в соответствии с часовой зоной, установленной

<sup>1</sup> Применение информационных технологий в сфере государственного управления в целях повышения качества оказания государственных и муниципальных услуг и повышения открытости органов государственной власти. 28.04.2014 Автор статьи: Галкин А.И., к.э.н., доцент Финуниверситета, начальник отдела Минэкономразвития России

на территории субъекта Российской Федерации, в котором была предоставлена государственная услуга.

Направление СМС-сообщения осуществляется федеральным телефонным центром сбора мнений граждан о качестве государственных услуг в соответствии с Федеральным законом от 7 июля 2003 г. N 126-ФЗ «О связи».

Гражданин оценивает качество предоставленной государственной услуги посредством направления ответного СМС-сообщения, содержащего цифру от 1 до 5, на номер, определенный оператором федерального телефонного центра сбора мнений граждан о качестве государственных услуг. Отправка ответного СМС-сообщения для гражданина является бесплатной.

СМС-сообщения с просьбой оценить качество оказанных госуслуг могут приходиться гражданам после каждого посещения государственных органов или МФЦ. Результаты этих опросов затем отражаются на общедоступном сайте «Ваш контроль».

Если гражданин отказался от участия в оценке с помощью устройства подвижной радиотелефонной связи, ему предлагается оценить качество предоставленной государственной услуги посредством терминального устройства (при наличии технических возможностей)<sup>2</sup>

«В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей» гражданам предоставляется возможность оценить качество предоставления государственных услуг Пенсионного фонда России.

Мнение гражданина о качестве предоставления государственных услуг выявляется посредством использования:

- устройств подвижной радиотелефонной связи;
- терминальных и иных устройств, расположенных в территориальных органах ПФР (при наличии технических возможностей), а также в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг;
- информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В целях выявления мнения гражданина о качестве предоставления государственных услуг с использованием сети «Интернет»:

сотрудник территориального органа ПФР или многофункционального центра предоставления государственных и муниципальных услуг, предоставивший гражданину результаты государственных услуг, обязан проинформировать его о возможности оценить качество предоставления государственных услуг с использованием сети «Интернет»;

гражданин вправе оценить качество предоставления услуг посредством опросного модуля информационной системы мониторинга государственных услуг, который размещается на официальном сайте ПФР, на специализированном сайте («Ваш контроль») в сети «Интернет», а также в личном кабинете Единого портала государственных и муниципальных услуг<sup>3</sup>.

## Казахстан

«Переход на новые форматы работы ЦОНов позволил повысить качество оказания государственных услуг для населения, а также создать инструменты для их мониторинга и оценки

<sup>2</sup> <http://fssprus.ru/2275677/?print=1>

<sup>3</sup> [http://www.pfrf.ru/info/smev/ocenka\\_kachestva/](http://www.pfrf.ru/info/smev/ocenka_kachestva/)

качества. Так, для совершенствования контроля деятельности ЦОН и обеспечения обратной связи с населением создан Ситуационный центр, которым в режиме онлайн проводится видео-мониторинг деятельности всех ЦОНов. Открытие такого центра позволило оперативно реагировать на недостатки в процессе работы, в том числе и в случаях возникновения очередей за получением той или иной услуги.

### Центры обслуживания населения в Казахстане

Источник: [www.mid.gov.kz](http://www.mid.gov.kz), [www.novoetv.kz](http://www.novoetv.kz), [www.today.kz](http://www.today.kz)



В целях обеспечения качественного оказания консультаций гражданам по вопросам получения государственных услуг в 2013 году на базе Call-центра «электронного правительства» был создан «Единый контакт центр» (далее - ЕКЦ) с бесплатным номером телефона 1414. На сегодняшний день в рамках работ в ЕКЦ ежедневно поступает не менее 11 тысяч обращений от граждан. С каждым годом количество обращений в ЕКЦ увеличивается, и, учитывая расширение основных функций ЕКЦ, предусмотренных законодательством, прогнозируется рост количества обращений в среднем на 15% от общего количества обращений ежегодно»<sup>4</sup>.

## Опыт Кыргызстана

В рамках исследования, было проанализировано 6 методов общественного мониторинга государственных и муниципальных услуг на местном и страновом уровнях в разных регионах Кыргызской Республики.

Следует отметить то, что разрабатывались, но не подвергались апробации другие методы, либо они укладываются в описанные ниже 6 методов.

### Метод 1. Мониторинг в г. Ош, ОО «Интербилим-Ош»

В рамках проведения мониторинга в г.Ош, были исследованы некоторые государственные и муниципальные услуги, а также деятельность хозяйствующих субъектов:

- Назначение и выплата социальных пособий
- Муниципальные услуги, связанные с выделением земельных участков и улучшением жилищных условий жителей г.Ош
- Вывоз ТБО
- Обеспечение питьевой водой
- Деятельность Госдирекции по восстановлению г.Ош

<sup>4</sup> Отчет «Развитие сектора ИКТ в Республике Казахстан на 2016 год» Версия 2.0. 2016 г.



Мониторинг проводился на уровне города Ош. О проведении ОМ население информировалось через общественные слушания, Круглые столы, СМИ, социальные сети и т.д. Организатором проведения ОМ выступала НКО «Интербилим», которая является членом сети оценщиков КР – IPN.

Предметом мониторинга в основном выступают муниципальные и государственные услуги, иногда муниципальные закупки и вопросы местного значения.

#### *1. Возможность применения метода на уровне местного сообщества.*

Для участия в проведении ОМ в рабочую группу приглашались все заинтересованные стороны: сеть НКО «Региональный формальный форум», поставщики услуг, мэрия г.Ош.

Данные, полученные в ходе мониторинга, используются ОМСУ, депутатами местных Кенешей и ЖК, международными организациями, представителями гражданского общества и СМИ. Решения принимались в основном на местном уровне. Например, горводоканал по рекомендациям мониторинговой группы установил счетчики учета воды; Госдирекция по восстановлению г.Ош открыла приемную по работе с обращениями граждан, стала вести инф.работу, создала сайт; мэрия приняла решение по демонтажу незаконных строений на территории общего пользования. Было также принято Постановление Правительства о регулярной публикации на сайте ГАМСУМО списков очередников, нуждающихся в улучшении жилищных условий.

По результатам мониторинга всем сторонам, исполнительной, законодательной власти, а также сообществу даются рекомендации. Предметом другой работы является претворение в жизнь предложенных рекомендаций.

Сложности при продвижении ОМ связаны с недостатком финансов, для реализации ответственным органом за предоставления услуги тех рекомендаций, которые ему предоставляются. Из практики: более объективный мониторинг будет проводиться лишь независимой стороной. Мониторингом было охвачено примерно 5% населения.

#### *2. Необходимость владения специальными компетенциями.*

Мониторинг проводился в разные годы по разным методикам. Одна из них была разработана Урбан Институтом. Также использовались открытые данные DPI, электронные материалы ЦОТ. Перед началом проводилось обучение через мастер-классы, вебинары с зарубежными специалистами и местными экспертами. В последнем случае, нанимаются специалисты для проведения тренингов.

В группу для проведения мониторинга входили люди, обладающие необходимой компетенцией на основании отбора. В группу включались представители, а/о, депутаты местных кенешей.

Мониторинговая группа, обычно на 30% состоит из представителей сообщества, 30% - из независимых экспертов и 30% - из депутатов местных кенешей.

#### *3. Сложность рабочего процесса:*

Сложности возникают в подборе методологии и обработке данных, а также при разработке рекомендаций. Сложности в инструментариях нет, если следовать инструкциям при проведении мониторинга.

Для реализации проекта, в начале, приглашаются эксперты, проводятся встречи с членами сообщества, выявляются проблемы и проблемные зоны для мониторинга. Далее, при поддержке приглашенных экспертов разрабатывается методология, которая отвечает утвержденному бюджету и временным рамкам. Инструменты мониторинга могут быть разными. Нами использовались: визуальное наблюдение, сбор базовых данных и сравнение их с фактическими данными, опрос, анкетирование. Обязательно проводятся общественные слушания или круглые столы, где получается обратная связь по результатам мониторинга. Результаты мониторинга предоставляются заказчику и учреждению, где проходил ОМ. Дальше отслеживается выполнение рекомендаций.

#### *4. Универсальность метода для разного типа услуг:*

Используемые инструменты (наблюдение, опрос потребителей, сравнение) могут быть применены как к различным услугам, так и функциям/сервисам муниципальных и государственных органов.

#### *5. Ресурсоемкость:*

Сроки:

- Подготовка к ОМ – 2 недели.
- Проведение ОМ – 4 – 5 дней.
- Обработка результатов - 2-3 дня.
- Подготовка презентации - 1 день.

Основные ресурсы: расходы на проведение опроса и обработку данных, информационные/раздаточные материалы и мероприятия, интернет, телефонная связь, доступ к материалам и документам, коммунальные расходы организации. Если проводить мониторинг на регулярной основе, то стоимость его составит 5-20 тыс. долларов в год в зависимости от объема работы.

Мониторинг и оценку можно проводить без привлечения внешних финансовых источников, но, для получения лучшего результата и популяризации идеи мониторинга среди населения, желательно изыскивать финансирование на проведение информационных мероприятий и доведение результатов мониторинга до широких слоев населения.

В проведенном мониторинге было задействовано 4 человека. Для качественного мониторинга опрашиваются 15%, но в данном случае, было опрошено около 5%.

## **Метод 2. Отчетные карточки граждан. Ассоциация женских сообществ Иссык-Куля (АЖС ИК).**

- *Предоставление дошкольного образования;*
- *Обеспечение населения питьевой водой.*

Данный мониторинг проводился в Иссык-Кульской области в Кара-Жальском а/о (с.Боз-Болун) и Ак-Чийском а/о (с. Ак-Чий) на уровне сел.

#### *1. Возможность применения метода на уровне местного сообщества:*

Результаты ОМ были обсуждены в селах на местном уровне. Над представленными рекомендациями работают специалисты а/о. Сложности возникли в Кара-Жальском а/о во время общественного обсуждения результатов мониторинга и заключались они в отсутствии навыков коммуницирования у части жителей – обсуждение периодически переходило в споры на повышенных тонах и нежелание некоторых членов сообщества услышать окружающих.

По результатам ОМ появилась готовность и согласие главы Кара-Жальского а/о и заведующей детским садом работать с предложениями и вопросами по улучшению качества услуги. Готовность и согласие главы Ак-Чийского а/о работать с предложениями и вопросами по доступу к чистой питьевой воды. Подтверждение готовности и желания жителей и АО в участии в подобных исследованиях. Готовится проект на расширение водопроводной сети.



Население информировалось через сельские сходы перед ОМ и после. Во время опроса жители принимали активное участие. В опросе участвовали с. Ак-Чий - 100 чел. (из 250) или 40%, и с.Боз-Булуң 70 чел (из 450 чел) или 15,5%.

#### *2. Необходимость владения специальными компетенциями:*

Для проведения ОМ использовалась методика, основанная на заполнении и анализе отчетных карточек граждан. Обучение организовывал PSI. Тренинг проводился в течении 2-х дней, в теоретической форме и на практических примерах. Мониторам было предложено самим составить вопросник для опроса населения. Проведение ОМ и подготовительные работы осуществлялись силами получателей услуг и НПО.

В состав группы ОМ входили представители НПО по 2 человека на каждое село. Мониторы подбирались из числа активных, заинтересованных и ответственных лиц.

#### *3. Сложность рабочего процесса:*

Метод, предложенный PSI, вызвал небольшие сложности с обработкой результатов, подготовкой выводов и рекомендаций, ввиду отсутствия аналитических навыков у мониторов.

Этапы: обучение, разработка анкеты, установочный семинар на месте, составление меморандума с а/о, проведение собраний в селах, подворовой опрос, обработка данных, подготовка отчета с рекомендациями, проведение итоговых сельских сходов с презентацией результатов. Мониторами составлены анкеты, подготовлены вопросы. Метод подразумевал опрос жителей. Высказывалось пожелание исследовать бизнес-процессы и проводить фокус-группы. По мнению исполнителей проекта, эти инструменты позволят оценить в чем причина существующих проблем.

#### *4. Универсальность метода для разного типа услуг:*

Можно применять ко всем видам деятельности муниципалитетов, но, в основном, учитывает мнение потребителей услуг/функций/сервисов. Опрос помогает определить существующие проблемы, но не всегда выявляет причины их появления. Заполнение отчетных карточек граждан является достаточно трудоемким (т.к. опрашивается большое количество потребителей) и менее объективным, т.к. в не проводится обследование самих мест предоставления услуг.

#### *5. Ресурсоемкость:*

Сроки:

- Подготовка к ОМ, 7-10 дней;
- Проведение ОМ, 12 дней;
- Обработка результатов 7 дней;
- Подготовка презентации 1-2 дня;

В процессе мониторинга использовались: ПК, копир, проектор, анкеты. Проектом была предусмотрена з/плата специалистам, проводящим мониторинг. Расходы на проведение мониторинга составили 90 000 сом.

По словам исполнителей проекта, для проведения ежемесячного мониторинга необходимо 10-12 тыс. долл. в год. ОМ возможно проводить и без донорской поддержки, если сумеет правильно мотивировать население. Нужно проводить информационную и обучающую работу. Нужен независимый мониторинг.

Местные люди более зависимы от местных властей. Для проведения ОМ необходимо по два монитора в каждом селе. Для качественной оценки необходимо опрашивать 30% от населения.

### Метод 3. Мониторинг в Таш-Мойнокском айыл-окмоту

- *Закупка мебели и оборудования для детских садов;*
- *Прокладка труб для обеспечения питьевой водой;*
- *Строительство здания айыл-окмоту*

Грантовая помощь в рамках проекта «Voice and Accountability», финансируемого правительством Швейцарии и выполняемого Институтом политики развития.  
Источник: Институт политики развития



Данный мониторинг проводился в Таш-Мойнокском а/о, Аламединского района Чуйской обл. ОМ проводился на уровне местного сообщества в селах Таш-Мойнокского а/о.

#### 1. *Возможность применения метода на уровне местного сообщества:*

Информирование проводилось на собрании родителей в детсаде, на сельских сходах, через местную газету. Возможность высказать свое мнение по поводу ОМ у жителей есть во время проведения собраний, сходов, а также при обращении к членам мониторинговой группы. Все желающие могли войти в мониторинговую группу. 90% населения, не считая детей, охвачено мониторингом в общем, по разным проектам. Жители участвуют в опросах, анкетировании.

Проектом были охвачены родители детей, посещающих детские сады в а/о. Айыл Окмоту заинтересован в проведении мониторинга. Специалисты а/о обращаются к членам мониторинговой группы по вопросам лучшей организации закупок услуг и товаров для нужд муниципалитета.

#### 2. *Необходимость владения специальными компетенциями:*

В процессе мониторинга использовались следующие инструменты: анкеты, фотофиксация, визуальный осмотр, акты мониторинга. Проведению мониторинга обучали специалисты DPI. До проведения ОМ было организовано несколько разных тренингов в течение года.

Сама методика предполагала обучение по разным темам (бюджет, мониторинг, коммуникации...).

Инициатива проведения ОМ принадлежала заинтересованным сторонам, в частности заведующим детских садов и родителям.

В состав группы ОМ входили: 3 заведующих д/с, 1 депутат, 1 специалист АО, 3 активиста из числа местных жителей. Состав мониторинговой группы и ее полномочия были утверждены приказом айыл-окмоту.

#### 3. *Сложность рабочего процесса:*

Методы ОМ выбирались группой. Группа участвовала в выборе поставщиков услуг. Проверялось качество и соответствие требованиям поставляемого оборудования для д/с.

Сложности при проведении ОМ были связаны с тем, что для выбора оборудования приходилось выезжать в Бишкек, а также понадобилось изучение нормативов, технических

характеристик необходимого оборудования. Некоторые трудности возникали и с пониманием предмета ОМ. Ощущалось незнание стандартов, регламентов, нормативов. Этапы реализации проекта: был выигран конкурс в Швейцарском правительстве, создана группа ОМ, проведен тендер для поставщиков необходимого оборудования, а/о заключил договор с выигравшим поставщиком, группа отслеживала качество, сроки поставки оборудования.

При проведении ОМ использовались: опросники, анкеты, инф. буклеты, которые составлялись группой по шаблонам, предложенным ИПР. Также использовались фотофиксация, интернет, телефон (вотсапп).

#### *4. Универсальность метода для разного типа услуг:*

Метод хорошо зарекомендовал себя на местном уровне. Созданные комиссии действуют на постоянной основе, и их работа получила хорошие отзывы. Однако, данным методом удобно мониторить только часть функций жизнеобеспечения, производство закупок, ремонт и строительство, озеленение и т.д. Для мониторинга некоторых функций жизнеобеспечения (питьевая вода, ТБО, муниципальные услуги) нужно проводить анкетирование, изучение соответствия стандартам и регламентам и т.д.

#### *5. Ресурсоемкость*

Сроки:

- Подготовка к ОМ, обучение 2-3 дня
- Проведение ОМ, 1 месяц
- Обработка результатов 1-2 дня
- Подготовка презентации 1-2 дня

При проведении ОМ использовались: компьютеры, фотоаппарат, майки, кепки, рупор, проектор, информационные материалы и многое другое. ОМ проводился на общественных началах, благодаря инициативности активистов.

Не имеет смысла проводить ОМ без финансового обеспечения. Необходимы средства для подготовки инф. материалов. На содержание техники, покупку расходных материалов. Состав группы ОМ был оптимальным. В ОМ было задействовано 8 человек. Общее количество опрошенных от общего числа населения - 10-20%.

## **Метод 4. Мониторинг государственных и муниципальных услуг. ЦОТ.**

*Предметом мониторинга выступали государственные и муниципальные услуги. В течение 2-х лет мониторингу было подвергнуто более 20 услуг, предоставляемых населению территориальными подразделениями органов государственного управления и ОМСУ на местах.*

Мониторинг проводился на местном уровне в 9-ти муниципалитетах Кыргызской Республики. Проектом было охвачено 3 сельских муниципалитета и 6 городских. В основе методики лежало изучение 5 основных показателей (критериев): условия, в которых предоставляется услуга; отношение сотрудников к получателям; информирование об услуге; требования, предъявляемые к получателям; сроки предоставления.

### **1. Возможность применения метода на уровне местного сообщества**

Результаты по каждой услуге были обсуждены на местном уровне с представителями мэрии и госорганов, а также переданы в Бишкек для включения в итоговый отчет и передачи в Аппарат Правительства, Минэконом и ГАМСУМО. В качестве примера реагирования на результаты проведенного мониторинга можно привести г.Ош, где после обсуждения результатов при мэрии была создана комиссия по устранению выявленных недостатков или с.Боконбаево, Тонского р-на, Иссык-Кульской области, где администрация района взяла под контроль устранение выявленных недостатков.



Основные сложности - отсутствуют механизмы обратной связи по продвижению результатов ОМ, не предусмотрена ответственность лиц, принимающих решения на центральном уровне, за принятие мер по устранению проблем. Наиболее действенные решения принимаются на уровне муниципалитетов и районов, руководители подразделений госорганов принимают решения по исправлению тех проблемных ситуаций, которые были озвучены мониторами на общественных обсуждениях результатов ОМ и которые можно решить на местном уровне. Проблемы, озвученные в результате мониторинга, также обсуждались на круглых столах, на заседаниях руководителей местных и районных администраций. На национальном уровне, результаты ОМ рассматривались и обсуждались на итоговой конференции по проекту с участием представителей Аппарата Правительства КР, органов гос.управления, неправительственных и международных организаций, а также на расширенном заседании Правительства КР.

Результаты обобщались на страновом уровне, выводы и рекомендации готовились как для муниципальных и государственных органов и НПО на местном уровне, так и для центральных аппаратов госорганов, Аппарата Правительства КР, НПО и международных организаций на страновом уровне. Публиковались посты в интернете, в газете и по телевидению.

Был подготовлен инф. ролик на кырг. и русск. языках. Опубликован аналитический отчет, и подготовлен проект Стратегии информирования населения о гос. и муниципальных услугах для Аппарата Правительства. Активные граждане приглашались на общественные обсуждения результатов ОМ посредством электронных рассылок НПО и через СМИ.

Также желающие могли принять участие в фокус-групповой работе и в общественных обсуждениях. По каждой услуге опрашивалось 4-5 человек, непосредственно получавших услугу во время проведения мониторинга. Руководители органов, чьи услуги были охвачены ОМ, согласились с его результатами.

## *2. Необходимость владения специальными компетенциями*

В качестве источников использовались: Методика проведения ОМ, Руководство по проведению общественных слушаний, Общественный мониторинг услуг, разработанные ЦОТ. Был организован тренинг до начала проекта, и была консультационная поддержка во время проведения мониторинга.

Инициатива исходила от Аппарата Правительства КР. С Аппаратом Правительства был согласован список услуг, получено письмо поддержки. Все результаты и продукты были переданы в АП КР для принятия решений.

Организовать мониторинг может любой из перечисленных субъектов, но для достижения лучших результатов необходимо согласование с ОМСУ и поставщиками услуг. В проведении мониторинга обязательно должны быть задействованы представители НПО и получатели услуг. Желательно чтобы полномочия мониторинговой группы были закреплены официально.

## *3. Сложность рабочего процесса*

ОМ проводился по методике, разработанной ЦОТ и утвержденной МВК по оптимизации системы предоставления услуг. Имелись сложности с написанием отчета. Некоторые затруднения возникли при формулировании выводов и выработке рекомендаций для всех сторон интересов.

Трудность заключалась еще и в том, что не все параметры качества услуги для проведения контрольной закупки можно запомнить сразу.

Этапы проведения ОМ: подготовка, согласование с АПКР, конкурсный отбор мониторов, обучение мониторов, подготовка к проведению мониторинга, сбор данных (контрольная закупка, опрос потребителей услуг, фокус-групповая дискуссия), обработка данных, анализ и формулирование выводов и рекомендаций, подготовка общественного обсуждения, общественное обсуждение результатов, передача результатов мониторинга в ОМСУ, территориальные подразделения госорганов для принятия на местном уровне, а также в ЦОТ для обсуждения на национальном уровне. При проведении ОМ использовались анкетирование, контрольная закупка, ФГД и общественное обсуждение.

Также использовалась фотофиксация, а для ФГД - диктофон.

#### 4. Универсальность метода для разного типа услуг

Данный метод применим к ОМ услуг/функций/сервисов любого типа и на любом уровне. Применяемые инструменты легко адаптировать под задачи и требования мониторинга.

#### 5. Ресурсоемкость

Сроки:

- Подготовка к ОМ – 2 дня
- Проведение ОМ – 4-5 дней
- Обработка результатов – 2-3 дня
- Подготовка презентации – 1 день

Мониторинг проводился за счет грантовых средств ЦОТ. Этапы реализации: подготовка, согласование с АПКР, конкурсный отбор мониторов, обучение мониторов, подготовка к проведению мониторинга, сбор данных (контрольная закупка, опрос потребителей услуг, фокус-групповая дискуссия), обработка данных, анализ и формулирование выводов и рекомендаций, подготовка общественного обсуждения, общественное обсуждение результатов, передача результатов мониторинга в ОМСУ, территориальные подразделения госорганов для принятия на местном уровне, а также в ЦОТ для обсуждения на национальном уровне.

ЦОТ предоставил все методические материалы, анкеты для опроса и формы для контрольной закупки. ЦОТ оплатил работу 3 мониторов по 100 Евро каждому. Активисты на местах готовы были сделать эту работу и без оплаты, т.к. это было им интересно. У некоторых из них появилась возможность быть услышанными и влиять на улучшение качества работы гос. и муниципальных органов.

Финансовые затраты могут быть только на распечатку раздаточных материалов. Зал и проектор для общественного обсуждения был предоставлен мэрией. На уровне муниципалитета для проведения мониторинга достаточно заинтересованности активистов и политической поддержки муниципалитета.

В ОМ было задействовано 3 человека, прошедших конкурсный отбор. При формировании групп были учтены гендерные, возрастные, этнические признаки. Но мониторинговая группа может быть и больше, все зависит от заинтересованности граждан. Для этого метода достаточно опросить несколько человек - получателей услуги.

## Метод 5. Исследование и создание он-лайн карты. НПО «Youth of Osh»

- *Опрос населения.*
- *Он-лайн карта обращений населения г.Ош.*
- *Инновационная платформа по 8 муниципальным услугам и 13 территориальным советам.*
- *25 городских служб, управлений и предприятий.*
- *Качество работы коммунальных служб и управления образования.*

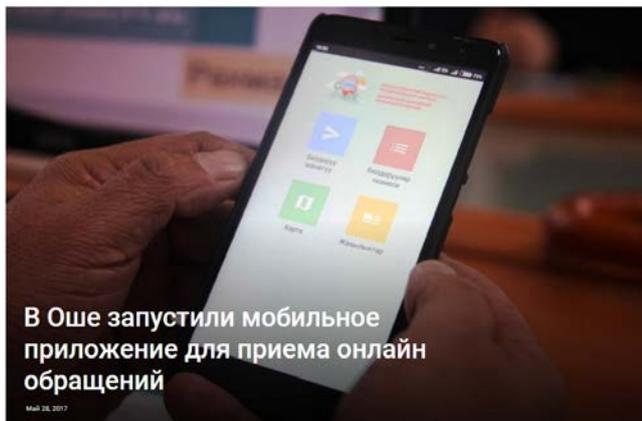
Мониторинг проводился в г.Ош

#### 1. Возможность применения метода на уровне местного сообщества:

Мэрия использует результаты для улучшения деятельности муниципальных служб. Проблемы возникали при взаимодействии с муниципальными службами, которые не всегда соглашались с

результатами. Были приняты следующие решения - постановление мэрии о выделении дополнительных средств для уборки и вывоза ТБО. Кенеш принял решение о реализации проекта «Чистый двор» и о передаче муниципальных стоянок частным лицам. Было принято решение по ребрендингу города. Но пока не все решения внедрены.

Источник: <https://www.youthofosh.kg>, <http://rcf.kg>



ОМ проводился местном уровне в г.Ош. Информирование проводилось во время собраний, встреч, презентаций. Были подготовлены информационные баннеры, использовались муниципальные рекламные щиты. Все желающие могут оставлять свои пожелания, жалобы, рекомендации на он-лайн карте.

Опросом выборочно было охвачено около 1500 человек. По карте, за два года участвовало в собраниях, презентациях, встречах около 6 тыс. человек. Приложение скачано более 1600 раз. На сайт поступило 500 обращений. Результаты ОМ были, в целом, объективными.

### *2. Необходимость владения специальными компетенциями*

Были использованы материалы исследования компании «Авентика» из Москвы. Они разработали методологию и анкету, по которой проводился опрос. Обучение для данного метода не потребовалось. Инициатива проведения ОМ принадлежала «Youth of Osh» совместно с Региональным гражданским форумом (сеть НПО организаций). По мнению исполнителей проекта, ОМ должен инициироваться активистами и НПО. В мониторинговую группу вошли наиболее активные НПО, журналисты и специалисты муниципальных служб. В СМИ было объявление о создании группы МиО, в которую предлагалось войти всем желающим. Изначально в группе было также 2 представителя ТОСов, но они впоследствии сами отстранились от работы.

Разработкой он-лайн карты и мобильного приложения занимались профессиональные программисты. Поддержкой сайта также занимаются подготовленные, квалифицированные специалисты.

### *3. Сложность рабочего процесса*

Исследование (опрос, интервью с экспертами, фокус группы) проводилось по методике, разработанной компанией "Авентика" (Россия). Наиболее сложный этап – вовлечение и мотивация людей. В целом, ОМ проходил без особых проблем.

Этапы реализации проекта: по готовой методике была продумана выборка. Опрос проводила местная Ошская компания. Далее была организована фокус-групповая дискуссия для НПО, бизнеса, других заинтересованных сторон. Московские эксперты подготовили анализ. Далее создали рабочую группу, где были высказаны рекомендации, выработанные в ходе исследования.

Рассматривались услуги «Тазалык» и общественного транспорта. В итоге принято решение запустить программу «Чистый двор» по уборке придомовых территорий. Второй задачей было создание карты. Через год было запущено моб. Приложение, дублирующее карту. Мэрия осуществляет и информационную работу. Через год создана рабочая группа из НПО, журналистов и представителей мэрии по анализу мер, принятых мэрией по жалобам горожан.

Специальной методики не было. В качестве инструментов применялось исследование (опрос, интервью с экспертами, фокус группы). Для использования мобильного приложения и карты нужен доступ к интернету с установленным мобильными приложениями.

#### 4. Универсальность метода для разного типа услуг.

Опрос и анализ можно применять для мониторинга различных услуг/функций/сервисов. Использование он-лайн карты и мобильного приложения в большей степени подходит для обозначения существующих/возникающих проблем в деятельности коммунальных предприятий и наглядности деятельности муниципальных служб по их устранению. Использование интерактивных инструментов, привлекательно для молодежи и жителей среднего возраста, но вряд ли будет использоваться населением, чей возраст старше 55 лет.

#### 5. Ресурсоемкость

Расходы составили: 2000\$ - карта, по 500\$ два приложения (для IOS и Андроид). Содержание регулярного ОМ на волонтерской основе. Расходы несет мэрия (информационные материалы, содержание и администрирование сайта). Последний МиО проводился за счет Программы по совместному управлению ЮСАИД

Данный метод можно применять без финподдержки со стороны, если в этом будет заинтересован муниципалитет и активисты, готовые работать на общественных началах. Но расходы на создание он-лайн карты и мобильного приложения необходимы.

В ОМ было задействовано 12 человек. Для исследования достаточно опросить 1000-1500 человек, а для качественного функционирования он-лайн карты желательно участие 10% горожан.

### Метод 6. Исследование и создание WhatsApp группы в Теплоключенском айыл-окмоту

Механизм использования социальных сетей и мессенджеров, разработки муниципальных сайтов и мобильных приложений был изучен проектом USAID (DAI). Для проведения исследования была привлечена независимая компания, специалисты которой рассмотрели возможности создания сайтов, мобильных приложений, а также достоинства и недостатки использования социальных сетей, мессенджеров и СМС-рассылки. В результате проведенного анализа был сделан вывод, что наиболее доступным, наглядным и удобным в использовании является использование мессенджеров, в частности WhatsApp.

Источник: Проект USAID CAMI, [www.municipalitet.kg](http://www.municipalitet.kg)



По предложению молодежной инициативной группы и Теплоключенского айыл-окмоту, использование WhatsApp мессенджера было апробировано на территории данного муниципалитета. В ходе апробации группой из пяти активистов были изучены знания населения о муниципальных функциях, подвержена мониторингу работа квартальных комитетов и коммунальные услуги. В настоящее время WhatsApp группа состоит из 398-ми членов.

### *1. Возможность применения метода на уровне местного сообщества:*

Данный инструмент хорошо зарекомендовал себя и стал пользоваться популярностью среди населения. На начальном этапе была проведена информационная кампания: для жителей всех сел, входящих в айыл-окмоту были проведены сходы и собрания, подготовлены обычные и электронные баннеры.

Для активистов был проведено трехчасовое обучение, во время которого основным было распределение функций, согласование типов работ, демонстрация возможностей мессенджера и программы Microsoft Excel. Также был разработан и принят «Регламент по внедрению механизма обратной связи».

В айыл-окмоту был выделен специалист, в функции которого входит администрирование WhatsApp группы, сбор данных, полученных через мессенджер, о существующих проблемах, их обработка, передача их руководству АО и ответы заявителям. Руководство АО, в свою очередь, рассматривает все поступившие обращения и принимает по ним решения. Информацию по принятым решениям получают все члены группы.

В какой-то период времени состав группы был больше, но из-за большого количества спама, рассылаемого некоторыми участниками, было принято решение сократить состав группы. На мой взгляд, было бы удобнее создать WhatsApp группы в каждом селе, а в основную группу могут входить по несколько активистов из каждого села, в задачи которых будет входить администрирование сельской группы, сбор поступающей информации о проблемах, первичная фильтрация, передача их в группу АО и информирование жителей своих сел о принятых решениях и мерах.

### *2. Необходимость владения специальными компетенциями*

Специальные компетенции необходимы только на уровне администрирования WhatsApp группы, что сейчас умеет делать практически каждый пользователь WhatsApp, а также умение работать с таблицами Microsoft Excel на уровне пользователя.

### *3. Сложность рабочего процесса*

Особых сложностей во время апробации механизма не возникло. Жители айыл-окмоту с интересом воспринимали информацию о том, как можно обращаться по всем возникающим вопросам. Использует WhatsApp большинство пользователей смартфонов вне зависимости от возраста.

Небольшие затруднения возникли с работой в Excel, куда заносится и регистрируется вся информация по поступившим обращениям и принятым решениям, но и они были быстро преодолены. Подобные затруднения могут возникнуть и в других муниципалитетах, особенно там, где компьютерная техника практически не используется.

### *4. Универсальность метода для разного типа услуг.*

Рассмотренный механизм больше подходит для привлечения внимания к существующим/возникающим проблемам в деятельности муниципалитета и коммунальных предприятий, а также наглядности деятельности муниципальных служб по их устранению.

### *5. Ресурсоемкость*

В качестве ресурсов в муниципалитете необходим специалист, в функции которого будет входить администрирование WhatsApp группы, сбор данных, полученных через мессенджер, о существующих проблемах, их обработка, передача их руководству АО и ответы заявителям, компьютер для ведения базы данных по обращениям населения и доступ к сети интернет. Смартфоны имеются у большинства пользователей мобильной связи.

На начальном этапе также необходимо небольшое количество средств для информирования населения (баннеры, листовки, стикеры и т.д.)

## **Опыт использования ИКТ государственными и муниципальными органами**

Некоторые государственные и муниципальные органы в Кыргызстане успешно используют информационно-коммуникационные технологии для быстрого реагирования на обращения граждан и обратной связи с ними.

Мэрия Бишкека принимает от горожан и гостей столицы жалобы и заявки через WhatsApp, регулярно распространяя телефонные номера ответственных сотрудников мэрии и ее подразделений.

В отчетах, публикуемых в СМИ, регулярно предоставляется информация о количестве и составе жалоб и обращений, а также предпринятых мерах.

Помимо этого, мэрия принимает обращения граждан по телефонам (185) и электронной почте.

На сайте мэрии предусмотрена возможность для граждан обратиться с вопросами и предложениями на специальной странице:

[http://www.meria.kg/index.php?option=com\\_content&view=article&id=409&Itemid=362&lang=ru](http://www.meria.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=409&Itemid=362&lang=ru)

В Главном управлении по обеспечению безопасности дорожного движения также работают телефон доверия и мобильное приложение WhatsApp. Теперь кыргызстанцы могут жаловаться на действия инспекторов или других участников дорожного движения, подкрепляя свои сообщения фото- и видеоматериалами, по телефонам: 0(312) 63-09-00 и 0(706) 63-09-00 (WhatsApp). Жалобу можно оставить и, заполнив специальную форму на новом сайте ГУОБДД.

Возможность использовать WhatsApp предоставляют и некоторые другие госорганы, и бюджетные учреждения, предоставляющие услуги, например, Министерство

здравоохранения, школы, детские сады и др.

## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ МЕТОДОВ МИО

Для определения метода, который бы соответствовал цели исследования, был проведен сравнительный анализ на основе согласованных критериев, в который были вовлечены независимые эксперты.

Для сравнения использовались степени: высокая, средняя низкая. При этом для критериев «Необходимость владения специальными компетенциями», «Сложность рабочего процесса» и «Ресурсоемкость» степень «высокая» означает отрицательное значение.

Результаты данного анализа выглядят следующим образом:

Методики	Интерб илим-Ош	АЖС ИК	Группа СМиО Таш-Мойнок	ЦОТ	Youth of Osh	Использование WhatsApp
<b>Критерии</b>						
1. Возможность применения метода на уровне местного сообщества	Высокая	Высокая	Высокая	Высокая	Средняя	Высокая
2. Необходимость владения специальными компетенциями	Средняя	Средняя	Средняя	Средняя	Высокая	Низкая
3. Сложность рабочего процесса	Средняя	Средняя	Низкая	Средняя	Высокая	Низкая
4. Универсальность метода для разного типа услуг	Высокая	Средняя	Средняя	Высокая	Низкая	Низкая
5. Ресурсоемкость	Низкая	Низкая	Низкая	Низкая	Высокая	Низкая

Анализ методов мониторинга в соответствии с выбранными критериями показал, что:

- Первые четыре метода и шестой метод могут применяться на местном уровне вне зависимости от того, городской это муниципалитет или сельский и от количества населения в нем. Пятый же метод можно использовать в крупных муниципальных образованиях;
- Для реализации мониторинга в первых четырех случаях было проведено предварительное обучение по использованию инструментов. В пятом случае привлекались отдельные специалисты (Российская компания для проведения исследования, программисты для разработки он-лайн карты, мобильных приложений и для их поддержки), шестой метод не предполагает особого обучения достаточно половины рабочего дня для согласования работы;
- Сложность рабочего процесса обусловлена тем, что в трех случаях были применены описанные методики, в соответствии с которыми проводился мониторинг и которые подразумевали обработку и анализ данных. В Таш-Мойноке группа СМиО работала по закупкам оборудования и услуг, где требовалось только проверять соответствие выполняемых действий процедурам и соответствие качества поставляемых товаров и услуг. Работа по проекту Youth of Osh осложнялась большой текучкой в коммунальных службах города и необходимостью обучать новых сотрудников работе с электронными приложениями. Использование мессенджера очень просто для населения и совсем технологически несложно для тех, кто его применяет;
- Не существует универсального метода для мониторинга услуг, функций и сервисов. Поэтому целесообразнее говорить о применении некоторых инструментов, нежели отдать предпочтение какой-то одной методике. Из исследованных инструментов наилучшим образом себя зарекомендовали: контрольная закупка, сравнение базовых показателей с фактическими, опрос потребителей, недавно получавших услугу, фокус-групповые дискуссии. Эти инструменты являются и достаточно гибкими, в различных вариациях их можно использовать как для мониторинга государственных и муниципальных услуг, так и для мониторинга деятельности муниципалитетов по решению вопросов местного значения, таких как: водоснабжение, сбор и вывоз ТБО, строительство и ремонт дорог, озеленение, освещение, обеспечение поливной водой и функционирование объектов социального назначения. Важным также является общественное обсуждение результатов мониторинга с участием всех групп интересов;
- Первые четыре метода и шестой метод могут применяться без привлечения финансовых ресурсов со стороны, но при условии наличия активных членов местного сообщества, готовых осуществлять мониторинговые мероприятия. Пятый метод, при том же условии, требует финансовых вложений в разработку электронных средств мониторинга.

## ВЫВОДЫ

Улучшение качества функций/услуг невозможно только усилиями их поставщиков. Текущие реформы в сфере государственного и муниципального управления по большей части основаны на собственном опыте и внутренних процессах «производства» функций и услуг, без учета мнения потребителей. До последнего времени у потребителей не было другого инструмента воздействия на качество услуг, кроме индивидуальных жалоб в определенный орган, без ожиданий, что обжалованные действия не будут повторяться в дальнейшем в отношении других потребителей. Еще не существует устоявшегося инструмента для систематизации жалоб на качество исполнения функций и предоставления услуг, предоставляемых органами власти. Таким образом, качество работы государственных и муниципальных органов власти целиком и полностью зависело от сотрудников, ответственных за выполнение функций и предоставление услуг, деятельность которых зачастую регламентируется только внутренними инструкциями, недоступными для населения. Граждане же, в свою очередь, не имеют представления о должном качестве функций/услуг, условиях их предоставления, требуемых документах и собственных правах и вынуждены подчиняться требованиям провайдеров функций/услуг.

Для того, чтобы граждане могли эффективно влиять на качество деятельности государственных и муниципальных органов, а сами органы были заинтересованы в устранении недостатков, необходимо, чтобы стороны четко представляли собственные выгоды от участия в совместной работе.

Так как значительная часть населения пока еще не владеет современными технологиями, инструменты мониторинга должны быть универсальными и сочетать в себе инновационные интерактивные элементы с классическими. При этом они должны быть дешевыми, простыми и удобными в использовании, доступными для всех категорий граждан и привлекательными для населения.

1. Общественный мониторинг является неотъемлемой частью системы предоставления услуг населению. Государственная политика в страновых программах: «Жаны Доорго – Кырк кадам», «Таза коом. Жаны доор» и «Таза коом» показывает особое место для улучшения системы предоставления государственных и муниципальных услуг.
2. Нормативная правовая база, регламентирующая сферу предоставления услуг физическим и юридическим лицам, включает в себя: Конституцию КР, Закон КР «О Государственных и муниципальных услугах», Постановления Правительства КР и т.д. В то же время, общественных мониторинг не закреплён в нормативных правовых актах, за исключением 2 случаев: в Законе «О государственных и муниципальных услугах», есть статья, регламентирующая оценку государственных и муниципальных услуг, а также методика проведения общественного мониторинга, рекомендованная Правительством КР. На сегодняшний день общественный мониторинг не является обязательной деятельностью для улучшения качества предоставления государственных услуг.
3. Опыт зарубежных стран подтверждает значимость общественного мониторинга, как важного инструмента для улучшения доступности и качества публичных услуг. Зарубежные методики общественного мониторинга разнообразны, но ни одна из них не может быть механически перенесена на практику Кыргызстана, так как они нуждаются в адаптации к местным условиям и особенностям.
4. Анализ показал, что изученные методики общественного мониторинга из отечественной практики могут применяться на местном уровне. Данные методики разрабатывались с учетом сложившихся в обществе традиций и местной специфики.
5. Использование любой изученной методики требует овладения специальными компетенциями (коммуникативные, аналитические и др.). Проведение тренингов и информационных мероприятий помогает не только обучить участников, но и мотивировать их, показать выгоды каждой из сторон.
6. Проведение общественного мониторинга является технологическим процессом, от соблюдения которого зависит эффективность работы. Рабочие процессы включают в себя исследовательские, коммуникативные, аналитические компоненты. Изученные методы общественного мониторинга могут применяться к различным услугам/функциям/сервисам как в сельских, так и в городских сообществах с разницей в усилиях, которые возникают в зависимости от численности населения.
7. Проведенный мониторинг показал, что в небольших сельских муниципалитетах плохо работает инструмент контрольной закупки в силу того, что все друг друга знают, и подобный метод может послужить ухудшению взаимоотношений.
8. Ни одна из исследованных методик не имеет бесспорного преимущества перед всеми остальными. Все изученные методы требуют вложения ресурсов, в той или иной степени, при этом основным ресурсом является человеческий потенциал. Наименее затратными являются инструменты контрольной закупки, сравнения базовых данных с фактическими, опроса на выходе и проведения ФГД. На местах мало используются современные методы обмена информацией (социальные сети, широко используемые мобильные приложения и мессенджеры и т.п.).
9. Ни одна методика не будет действенной, если у населения в целом, и у активистов в частности не будет понимания важности и необходимости проведения мониторинга как инструмента для улучшения качества услуг.
10. Процесс принятия решений на местном уровне происходит достаточно быстро, оперативно и эффективно так как результаты в местном сообществе сразу видны. Те выводы и рекомендации, которые передаются на центральный уровень требуют более длительного рассмотрения и реакции государственных органов. Отсутствуют механизмы обратной связи по продвижению результатов ОМ, не предусмотрена ответственность лиц, принимающих решения на центральном уровне, за непринятие мер по устранению проблем.

## РЕКОМЕНДАЦИИ:

1. Необходимо разработать предложения по внедрению общественного мониторинга в государственные, стратегические и программные документы. Следует особое внимание обратить на легализацию методик применимых на местном уровне.
2. Разработать предложения по изменению закона «О государственных и муниципальных услугах», который сделает общественный мониторинг обязательным по примеру РК. Эта работа может осуществляться на основе закона о государственном социальном заказе или государственных закупках.
3. Рекомендуется создать библиотеку инструментов проведения общественного мониторинга включающих лучшие международные и отечественные практики.
4. Разработать методику общественного мониторинга услуг/сервисов для местных сообществ, предусматривающую использование простых в применении и наименее затратных инструментов и современных технологий обмена информацией (социальные сети, широко используемые мобильные приложения и мессенджеры и т.п.). Например, создание групп в Whatsapp для обозначения проблемных вопросов и информирования по принятым решениям, более активное использование вебсайтов ОМСУ для обращений населения и обратной связи.
5. Разработать учебный модуль общественного мониторинга на кыргызском и русском языках для усиления потенциала гражданских активистов на местах. Учебный модуль должен предусматривать возможность дистантного обучения или самоподготовки.
6. Необходимо разработать регламент проведения общественного мониторинга (технологическую карту) с подробным описанием последовательных действий с учетом особенностей типов услуг/функций/сервисов и особенностей местных сообществ (город/село).
7. Необходимо создать на государственном уровне централизованную базу данных результатов общественного мониторинга и предусмотреть ответственность должностных лиц за принятие/непринятие мер по устранению существующих недостатков.
8. Необходима массированная информационная программа для местного сообщества о роли общественного мониторинга и роли каждого гражданина в оценке качества предоставления публичных услуг.
9. Включить в учебные программы вузов, которые готовят государственных и муниципальных служащих курс по проведению ОМ услуг на государственном и местном уровнях.

**Для осуществления простого и незатратного мониторинга на уровне муниципалитетов предлагается следующий вариант:**

1 шаг	Создание группы инициативных членов местного сообщества, заинтересованных в проведении МиО
2 шаг	Определение предмета мониторинга (конкретные услуги, функции или сервисы муниципалитета)
3 шаг	Согласование целей и задач с руководством муниципалитета, депутатами местного кенеша
4 шаг	Создание группы МиО с включением в нее представителей муниципалитета и депутатов местного кенеша и с закреплением ее полномочий решением главы муниципалитета
5 шаг	Составление плана мониторинга
6 шаг	Выбор инструментов мониторинга (контрольная закупка; сравнение базовых показателей с фактическими; опрос потребителей, недавно получивших услугу; фокус-групповые дискуссии; создание группы в Whatsapp, Facebook и т.д.) и согласование в группе МиО критериев оценки
7 шаг	Проведение мониторинга
8 шаг	Фиксация проблем и формулирование выводов
9 шаг	Общественное обсуждение результатов мониторинга
10 шаг	Участие в принятии решений по выявленным проблемам
11 шаг	Мониторинг исполнения принятых решений

# ПРИЛОЖЕНИЯ

## Техническое задание

### Предпосылки

Проект «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемый Швейцарским управлением развития и сотрудничества и выполняемый Институтом политики развития (далее – Проект ГППОМСУ), работает на уровне местных сообществ и органов местного самоуправления в целях улучшения качества услуг за счет улучшения управления местным бюджетом. Важным направлением Проекта является развитие методологии общественного мониторинга публичных услуг, предоставляемых на местном уровне. В Кыргызской Республике в настоящее время применяется несколько методов общественного мониторинга услуг, привнесенных, в основном, теми или иными проектами развития в рамках международной помощи. Данные методы обладают рядом достоинств и рядом недостатков, некоторые из них могут быть эффективными при наличии либо финансовых ресурсов, либо больших организационных усилий. Двумя основными проблемами существующих методов являются их неустойчивость после окончания проектов поддержки и отсутствие внутри органов МСУ механизмов трансформации результатов мониторинга и оценки в решения, направленные на улучшение качества оказываемых услуг. Вместе с тем, во многих странах мира и международных сообществах развиваются новые методы общественного мониторинга услуг, в том числе, с широким использованием информационных технологий.

### Цель

Выявить наиболее эффективные, экономичные и устойчивые методы общественного мониторинга публичных услуг, оказываемых гражданам органами местного самоуправления Кыргызской Республики, которые легко могут быть использованы потребителями услуг и позволят эффективно трансформировать результаты общественного мониторинга услуг в решения органов МСУ, направленные на улучшение данных услуг.

### Задачи и продолжительность выполнения задания

№	Вид работ	Продолжительность исполнения
1	Разработать структуру описания метода для последующего сравнительного анализа	1 рабочий день
2	Совместно с Проектом ГППОМСУ разработать критерии оценки и сравнения методов общественного мониторинга с учетом привлекательности для граждан и возможности трансформироваться в решения для органов МСУ	2 рабочих дня
3	Провести сравнительный анализ применяемых в КР методов общественного мониторинга и оценки услуг на основе разработанных критериев	5 рабочих дня
4	Выявить наиболее распространенные в других странах и международных сообществах (страны СНГ, GPISA) методы общественного мониторинга и оценки услуг и провести их сравнительный анализ на основе разработанных критериев	5 рабочих дня
5	Подготовить отчет и презентацию результатов сравнительного анализа, включая рекомендации по применению того или иного метода (плюсы и минусы)	5 рабочих дня
6	Принять участие в обсуждении результатов сравнительного анализа в январе 2018 года	1 рабочий день
7	Подготовить операционный отчет о выполнении задания	1 рабочий день
	<b>ИТОГО</b>	<b>20 рабочих дней</b>

### Продукты

1. Отчет о результатах сравнительного анализа методов общественного мониторинга публичных услуг, предоставляемых органами местного управления в Кыргызской Республике и других странах, включая рекомендации по применению того или иного метода в Кыргызской Республике (объем не более 15 страниц без приложений, с учетом того, что описания и примеры использования методов выносятся в приложения).
2. Презентация результатов сравнительного анализа методов общественного мониторинга публичных услуг, предоставляемых органами местного управления в Кыргызской Республике и других странах, включая рекомендации по применению того или иного метода в Кыргызской Республике (длительность около 30 минут)
3. Операционный отчет о выполнении задания

**Руководитель задания со стороны заказчика**

- ✓ Сабина ГРАДВАЛЬ, заместитель руководителя Проекта ГГПОМСУ

**Дополнительные консультации со стороны заказчика**

- ✓ Надежда ДОБРЕЦОВА, председатель правления ИПР
- ✓ Медет СУЛТАНБАЕВ, специалист по МиО Проекта ГГПОМСУ
- ✓ Нурбек ИМАКЕЕВ, специалист по грантам и МиО Проекта «Улучшение услуг на местном уровне» (в рамках синергии)

**Период выполнения задания**

- ✓ С 10 по 29 декабря 2017 года.

**Период презентации результатов**

- ✓ С 1 по 30 января 2018 года.

### Список интервьюируемых

№	ФИО	Организация	Контакты	Электронный адрес
1.	Мамасалиева Гульгакы	Интербилим-Ош	0555077764	
2.	Намазова Айнакан	Ассоциация женских сообществ Иссык-Куля	0778 013 216	ainash77@mail.ru
3.	Шарипова Айнура	Таш-Мойнокский АО	0501 681414	tak_780@mail.ru
4.	Касеева Назира	Центр общественных технологий	0555021228	nkaseeva@gmail.com
5.	Бекболотова Бегимай	ОО «Youth of Osh»	0557 899797	<a href="mailto:bb.osh.youth@gmail.com">bb.osh.youth@gmail.com</a>
6.	Арбаналиева Джамиля	Development Alternatives, Inc. (DAI)	0700 003949	