

## МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ РЕГИСТРАЦИИ НА ОСНОВЕ ТЕОРИИ РАЗРЫВОВ

© 2014 С.И. Макаров, Е.В. Соловьева\*

**Ключевые слова:** государственные услуги регистрации, показатели результативности, теория разрывов, GAP-analysis.

Рассматривается процесс оказания государственных услуг регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, анализируются показатели эффективности деятельности Федеральной службы государственной регистрации, уровень связи данных показателей с удовлетворенностью потребителей, методические подходы к анализу уровня качества земельно-кадастровых услуг и возможность применения теории разрывов.

Федеральный закон “Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг” (с изменениями и дополнениями)<sup>1</sup> определяет в качестве приоритета направлений данной деятельности улучшение обслуживания населения. В области государственных услуг<sup>2</sup> регистрации прав данное направление получило развитие в ряде подзаконных нормативных актов.

Федеральной службой государственной регистрации 8 сентября 2011 г. был издан приказ № П/338 “Об организации мониторинга качества и доступности государственных услуг, предоставляемых территориальными органами Росреестра и подведомственными федеральными бюджетными учреждениями “Кадастровая палата” по субъектам Российской Федерации”<sup>3</sup> в целях повышения качества и доступности государственных услуг в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, государственного кадастрового учета недвижимости, а также оценки эффективности деятельности Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, ее территориальных органов, подведомственных федеральных бюджетных учреждений “Кадастровая палата” по субъектам Российской Федерации в соответствии с Положением о мониторинге качества и доступности государственных услуг Росреестра.

Все показатели в соответствии с данным приказом разбиты на две большие группы: 1) показатели, характеризующие деятельность

организаций, непосредственно оказывающих земельно-кадастровые услуги - территориальных отделов территориальных органов и подведомственных ФГУ “Земельно-кадастровая палата” (ФГУ “ЗКП”); 2) показатели, характеризующие в целом деятельность территориальных органов управления по организации процесса оказания услуг подчиненными организациями.

Первая группа предусматривает деление показателей качества и доступности земельно-кадастровых услуг на следующие подгруппы (табл. 1).

Вторая группа показателей, предназначенных для оценки действий территориального органа, содержит две подгруппы: критерии качества учетно-регистрационных действий (количество жалоб на качество и доступность оказываемых услуг) и критерии организации процесса.

В целом следует констатировать несоответствие заявленной цели улучшения качества государственных услуг и предложенных показателей для их оценки.

Проиллюстрируем данное утверждение результатами анализа представленных показателей по уровню связи с удовлетворенностью потребителей (табл. 2). Критерием для отнесения к различным группам стал факт изучения отношения потребителей к тому или иному параметру качества земельно-кадастровой услуги. Те показатели, которые формируются в результате опроса потребителей, мы отнесем к показателям с сильной связью с удовлетворенностью клиентов. Показатели, которые формируются как результат обработки действий потребителей

\* Макаров Сергей Иванович, доктор педагогических наук, профессор; Соловьева Елена Вячеславовна, соискатель. - Самарский государственный экономический университет. E-mail: kafedra-kl@yandex.ru.

Показатели качества государственных услуг

Группа показателей	Перечень показателей
Основные показатели деятельности территориальных органов Росреестра	Общее количество действий по исправлению технических ошибок, допущенных при государственной регистрации прав Общее количество зарегистрированных прав, ограничений (обременений) прав, сделок Общее количество поступивших заявлений о государственной регистрации прав Общее количество поступивших запросов о предоставлении сведений о зарегистрированных правах на недвижимое имущество и сделках с ним Общее количество регистрационных действий по государственной регистрации прав, исполненных с нарушением установленных законом сроков Общее количество выданных сведений о зарегистрированных правах на недвижимое имущество и сделках с ним Общее количество отказов в государственной регистрации прав Общее количество решений о приостановлении государственной регистрации прав и т.д.
Основные показатели деятельности ФБУ "КП"	Общее количество действий по исправлению технических ошибок, допущенных при государственном кадастровом учете Общее количество принятых решений по заявлениям о государственном кадастровом учете Общее количество поступивших запросов о предоставлении сведений, внесенных в государственный кадастр недвижимости Общее количество внутриведомственных запросов, поступивших от иных федеральных бюджетных учреждений "Кадастровая палата" по субъектам Российской Федерации, о предоставлении сведений, внесенных в государственный кадастр недвижимости Общее количество поступивших заявлений, принятых от заявителей, обратившихся по предварительной записи, о государственном кадастровом учете Общее количество заявлений о государственном кадастровом учете, исполненных с нарушением установленных законом сроков Общее количество запросов о предоставлении сведений, внесенных в государственный кадастр недвижимости, исполненных с нарушением установленных законом сроков и т.д.
Расчетные (интегральные) показатели эффективности и результативности, характеризующие качество и доступность государственных услуг, оказываемых территориальными органами Росреестра	Качество регистрационных действий Предоставление государственной услуги в электронной форме Востребованность информационной системы предварительной подготовки данных (далее - ИС ППД) Востребованность предварительной записи Доступность предварительной записи Соблюдение сроков предоставления государственной услуги Жалобы граждан по вопросам предоставления государственной услуги Обжалование в судебном порядке действий по предоставлению государственной услуги Качество телефонного обслуживания Среднее время ожидания в очереди на прием документов при обращении граждан или организаций в Росреестр и т.д.
Расчетные (интегральные) показатели эффективности и результативности, характеризующие качество и доступность государственных услуг, оказываемых ФБУ "КП"	Качество учетных действий Предоставление государственной услуги в электронной форме Востребованность информационной системы предварительной подготовки данных (ИС ППД) Востребованность предварительной записи Доступность предварительной записи Соблюдение сроков предоставления государственной услуги Жалобы граждан по вопросам предоставления государственной услуги Обжалование в судебном порядке действий по предоставлению государственной услуги Качество телефонного обслуживания Среднее время ожидания в очереди на прием документов при обращении граждан или организаций в ФБУ "КП" и т.д.

(жалоб) и которые напрямую связаны с удобствами получения услуги (например, среднее время ожидания), мы отнесем к группе показателей со слабой связью с оценкой удовлетво-

ренности потребителей. Данная связь оценивается нами как слабая, поскольку названные показатели показывают лишь крайнее выражение недовольства потребителей услуг или содержат

вероятностную связь. Третья группа формируется из показателей, которые являются показателями ресурсной обеспеченности процесса оказания услуг или эффективности использования ресурсов. Содержание данных показателей не дает никакого представления о параметрах услуги, с точки зрения восприятия клиентов.

Результаты проведенного анализа свидетельствуют, что в большинстве случаев отсутствует связь с оценкой удовлетворенности потребителя у тех показателей, которые предложены в нормативном акте. Таким образом, существующая система оценки требует значительной доработки и пересмотра методического подхода. С нашей точки зрения, анализ уровня и качества земельно-кадастровых услуг целесообразно осуществлять в рамках концепции разрывов в восприятии качества различными субъектами. Ее положения основываются на теории разрывов, или на ГАП-анализе.

Gap Analysis представляет собой комплексное исследование несоответствий, разрывов между текущим состоянием компании и желаемым<sup>4</sup>, позволяя выделить факторы, препятствующие развитию, и оценить степень

готовности компании к переходу от текущего состояния к желаемому. Содержание разрывов может быть различно в зависимости от сферы и характера деятельности компании, тем не менее, в теории маркетинга рассматриваются такие группы разрывов, как:

1) разрывы между рыночным предложением компании и рыночным спросом;

2) разрыв между существующими бизнес-процессами и эталонными процессами, решениями руководства;

3) разрыв между целями и задачами в целом компании и отдельных сотрудников в частности;

4) разрыв между текущими показателями работы и лучшими показателями в данном сегменте рынка.

Если говорить о сфере государственных услуг, и земельно-кадастровых услугах в частности, то следует заметить, что названные группы разрывов конкретизируются в следующие несогласования:

♦ несоответствие объема и качества земельно-кадастровых услуг предъявляемому спросу, что проявляется в низкой степени

Таблица 2

**Анализ связи установленных законодательством показателей качества и доступности земельно-кадастровых услуг с удовлетворенностью потребителя**

Группа показателей	Общее количество показателей	Количество показателей, сгруппированных по уровню связи с удовлетворенностью потребителей		
		Связь отсутствует	Присутствует слабая связь	Присутствует сильная связь
Основные показатели деятельности территориальных органов Росреестра	43	24	19	0
Основные показатели деятельности ФБУ "КП"	50	32	18	0
Расчетные (интегральные) показатели эффективности и результативности, характеризующие качество и доступность государственных услуг, оказываемых территориальными органами Росреестра	17	17	0	0
Расчетные (интегральные) показатели эффективности и результативности, характеризующие качество и доступность государственных услуг, оказываемых ФБУ "КП"	15	14	0	1
Итого	125	87	37	1
Доля, %	100	70	29	1

удовлетворенности клиентов отдельными характеристиками процесса оказания услуг;

◆ несоответствие деятельности организации, предоставляющей земельно-кадастровые услуги, требованиям нормативных актов, регламентирующих содержание и процесс предоставления услуг;

◆ неверное понимание сотрудниками, оказывающими земельно-кадастровые услуги, целей и задач организации;

◆ отставание уровня предоставления земельно-кадастровых услуг данным учреждением от уровня оказания услуг в других регионах и от мировой практики.

Виды разрывов представлены в табл. 3.

Результат GAP-анализа - выявление проблем текущей ситуации как во внешней, так и во внутренней среде организации, описание оптимальных параметров процесса оказания услуги, определение основных направлений модернизации деятельности, оценка возможности достижения оптимального состояния, разработка детальной программы развития компании в желаемом направлении.

Рассмотрим целесообразность определения соответствующих видов разрывов применительно к земельно-кадастровым услугам.

Разрыв коммуникаций определяется неполным и недостаточным информированием потребителей о деятельности соответствующей

Таблица 3

**Виды разрывов в зависимости от их принадлежности к внешней или внутренней среде**

№ п/п	Среда / Виды разрывов	Содержание разрыва
1	Внешняя среда Рыночный разрыв	Разрыв между возможностями организации и внешней средой Разрыв между производимой продукцией или оказываемыми услугами, с одной стороны, и, с другой стороны, потенциальными потребностями и ожиданиями клиентов. А также несоответствие ассортимента структуре спроса, несоответствие продукции аналогичной продукции конкурентов, несоответствие восприятия продукции и ее отдельных качеств восприятию продукции конкурентов, различия между брендом и его восприятием
1.1	GAP коммуникаций	Разрыв между фактически оказанной услугой, купленным товаром и коммуникацией по поводу качества этих услуги или товара
1.2	GAP оценки клиентом качества услуги	Ожидания основываются на собственном опыте и знаниях клиента и сравниваются с результатом - восприятием фактически оказанной услуги, купленного товара
1.3	GAP реализации стандартов	Разрыв между стандартами обслуживания и фактически оказываемой услугой, продаваемым товаром
1.4	Конкурентный GAP	Разрыв между текущими преимуществами компании и возможностями конкурентов, сравнение характеристик продуктов и компаний конкурентов с учетом важности факторов
1.5	Имиджевый GAP	Разрыв между имиджем компании и восприятием продуктов
1.6	GAP выполнения	Разрыв между планами высшего руководства и восприятием продукции клиентами
2	Внутренняя среда Организационные разрывы	Разрывы между стратегическими и тактическими задачами и фактическим состоянием внутренней среды организации
2.1	GAP стратегия - реализация	Разрыв между стратегическими планами и их реализацией
2.2	Производственный GAP	Разрыв между фактическим производством, с одной стороны, и, с другой стороны, имеющимися резервами: неполная занятость сотрудников, наличие свободных мощностей и производственных площадей - или потенциальными ресурсами: реорганизация структуры, обучение персонала, переналадка оборудования, повышение эффективности работы оборудования, повышение экономичности и т.д.
2.3	GAP вовлеченности	Разрыв между планами высшего руководства и реальной ситуацией
2.4	GAP отношения	Разрыв между видением, планами, установками высшего руководства и пониманием исполнительного звена компании
2.5	GAP планирования	Разрыв между пониманием и отношением сотрудников исполнительного звена и реальной ситуацией
2.6	GAP понимания	Разрыв между пониманием и отношением сотрудников исполнительного звена и восприятием клиентов
2.7	GAP стандартизации	Разрыв восприятия менеджментом ожиданий клиентов и внутренних стандартов оказываемых услуг, производимых товаров

щих государственных учреждений, о характере и режиме обслуживания. Данный разрыв связан с отсутствием рекламы и в целом комплекса продвижения данных услуг, государственной формой собственности соответствующих организаций, определением нормативными актами лишь содержательной и основных черт процессуальной сторон предоставления информации.

Разрыв оценки клиентом качества земельно-кадастровой услуги образуется из-за отсутствия четкого представления о специфике ведения земельного кадастра, из-за несформированности собственного имиджа государственного учреждения земельно-кадастровых услуг, отличного от общего имиджа государственного учреждения, из-за различного уровня опыта и знаний широкого круга потребителей, из-за низкого уровня правовой подготовленности населения.

Разрыв реализации стандартов обозначает разрыв между принципами организации государственной службы, правилами ведения земельно-кадастрового учета, установленными нормативными актами и способами, формами ведения соответствующей деятельности в конкретном учреждении, уровнем трудовой дисциплины лиц, оказывающих земельно-кадастровые услуги, их личными качествами.

Разрыв "конкурентный GAP" определяется разрывами в уровнях оказания земельно-кадастровых услуг в различных регионах России, отличиями практики ведения земельного кадастра в зарубежных странах.

Имиджевый GAP. Для организаций, оказывающих земельно-кадастровые услуги, актуальность его рассмотрения невысока, поскольку с точки зрения целесообразности расходования бюджетных средств государства, отсутствия конкурентной среды, монопольного положения на региональном рынке, формирование имиджа государственного учреждения не входит в число приоритетных направлений.

Разрыв выполнения, по сути, означает либо отсутствие анализа потребительских оценок, либо нежелание или неспособность корректировать процессы оказания земельно-кадастровых услуг в зависимости от восприятия клиентов.

Разрыв "стратегия" - его реализация также не является существенным фактором управления процессом оказания земельно-ка-

дастровых услуг в связи с государственной формой собственности соответствующего учреждения, безальтернативным источником предоставления данных услуг.

Производственный разрыв характеризует неэффективность использования или недостаточность ресурсов для осуществления процесса обслуживания. Оценку данного разрыва целесообразно производить путем анализа динамики показателей эффективности использования ресурсов для оказания земельно-кадастровых услуг.

Разрыв вовлеченности связан с недостаточным информированием руководства о состоянии ресурсов, с принятием необоснованных планов развития, со стохастическими изменениями внешней среды. Данные проблемы носят не критичный характер для бюджетных организаций, поскольку в силу их государственного статуса существует система контроля регулирующих индикаторов и имеются административные ресурсы для преодоления данного разрыва.

Разрыв отношения имеет особо важное значение для любых процессов оказания услуг. Услуга предполагает субъект-субъектное взаимодействие, поэтому велико значение личности, квалификации, отношения, понимания установок руководства, принятие культуры и стандартов обслуживания субъектом, непосредственно оказывающим земельно-кадастровые услуги. Причинами данного разрыва могут служить проблемы информационного обмена между различными уровнями управления, неэффективные системы стимулирования и мотивации.

Разрыв планирования возникает в связи с отсутствием механизма адаптации к изменениям параметров внешней и внутренней среды, неспособностью лиц, оказывающих земельно-кадастровые услуги, принимать самостоятельные решения, вносить коррективы в планы.

Разрыв понимания возникает в результате рассогласования установленных лицами, оказывающими земельно-кадастровые услуги, приоритетов и реальных потребностей клиентов. Он также обусловлен различными уровнями образования, осведомленности, языковыми барьерами лиц - участников процесса обслуживания, несовершенством законодательства.

Разрыв стандартизации имеет большое значение для управления именно государственными услугами, поскольку стандарты обслуживания разрабатываются в виде нормативных актов центральными органами государственной власти, а процесс оказания услуг осуществляется на локальном уровне, что потенциально увеличивает соответствующие разрывы за счет недостаточного или неточного информирования об ожиданиях потребителей.

Таким образом, методические подходы теории разрывов могут быть применимы при управлении качеством государственных услуг как основа для проведения анализа процесса обслуживания.

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 30.06.2006 г. № 93-ФЗ // Собр. законодательства РФ". 2006. № 27. Ст. 2881; Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федер.

закон РФ от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ // Рос. газ. 2010. № 5247; О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг": федер. закон РФ от 27.07.2010 г. № 227-ФЗ // Рос. газ. 2010. № 5248.

<sup>2</sup> Белоусова А. Н. Роль сферы услуг в рыночной экономике России // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2013. № 3 (101). С. 16.

<sup>3</sup> Об организации мониторинга качества и доступности государственных услуг, предоставляемых территориальными органами Росреестра и подведомственными федеральными бюджетными учреждениями "Кадастровая палата" по субъектам Российской Федерации: приказ № П/338 / доступ из нормативно-правовой базы "Консультант плюс". URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=120465>.

<sup>4</sup> Гершун А., Горский М. Технологии сбалансированного управления. М., 2006.

*Поступила в редакцию 09.12.2013 г.*