

## Центр гражданского анализа и независимых исследований

### Методика проведения «контрольной закупки»

[www.grany-center.org](http://www.grany-center.org)  
[info@grany-center.org](mailto:info@grany-center.org)

# Суть

**Контрольная закупка** - совокупность экспериментальных измерительных операций при непосредственном прохождении процедур получения услуги получателем услуги. Отличается от других методов тем, что:

- а) позволяет получить актуальный срез качества предоставления услуги, исполнения норм и т.д.
- б) эмпирические измерения осуществляются с позиции получателя услуг.

Суть метода контрольной закупки состоит в том, что информация собирается в процессе обращения за получением услуги, при этом исследователь обращается за получением услуги анонимно, обладая правами «обычного получателя» и не декларируя своих исследовательских целей. Он проходит все (или некоторые) этапы получения услуги – от поиска информации о правилах, до получения результата - и фиксирует значимые характеристики этапов получения услуги, все свои впечатления от процесса получения услуги, проблемы, вопросы и пути их разрешения.

Особенности и ограничения метода контрольной закупки предполагают чрезвычайную зависимость объема исследования и характера закупок от ракурса, в котором рассматривается проблема качества. Строго говоря, такое тестирование позволяет выявлять хотя бы один сбой в реализации процесса и описать этот сбой, используя характеристики регламента, с позиции получателя услуги. **Т.е. результатом контрольной закупки является минимально достаточная информация, свидетельствующая о том, что сбой происходит.**

## Ключевые факторы успеха «контрольной закупки»

Результаты исследования должны учитывать ограничения метода, при котором опускаются характеристики административного процесса, которые происходят без взаимодействия с исследователем.

Специалисты ОИВ не должны быть информированы о факте закупки, хотя могут знать о процессе. Это обеспечивает чистоту эксперимента.

Исследуемый процесс должен быть доступен для исследователя «открытым», как минимум для инициирования предоставления услуги (информационного запроса).

Принципиальная и практическая возможность рекрутинга субъекта закупки, поскольку некоторые регламенты предусматривают ряд жестких требований к лицам, имеющим право на получение услуги.

Сценарий и рабочая карта, должны обеспечивать агенту баланс между его обычностью (стандартно информированный), и одновременно обеспечить фиксацию значимых характеристик.

## Объект и Предмет

**Объектом исследования** является процесс взаимодействия гражданина (юридического лица), участвующего в получении услуги с ОИВ

**Предметом исследования** является качество взаимодействия между ОИВ и гражданами (юридическими лицами), а также соблюдение процедур, закрепленных в административном регламенте, требований к среде взаимодействия (удобство, комфорт и т.п.)

Под качеством исполнения административного регламента применительно к методу «контрольной закупки» понимается тождественность реального процесса предоставления государственной услуги тому, как она описана в административном регламенте.

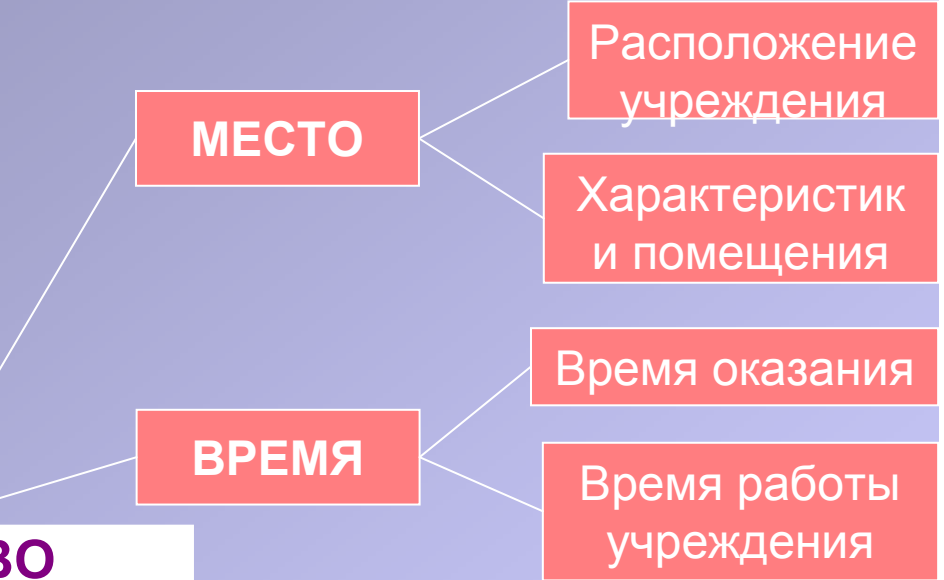
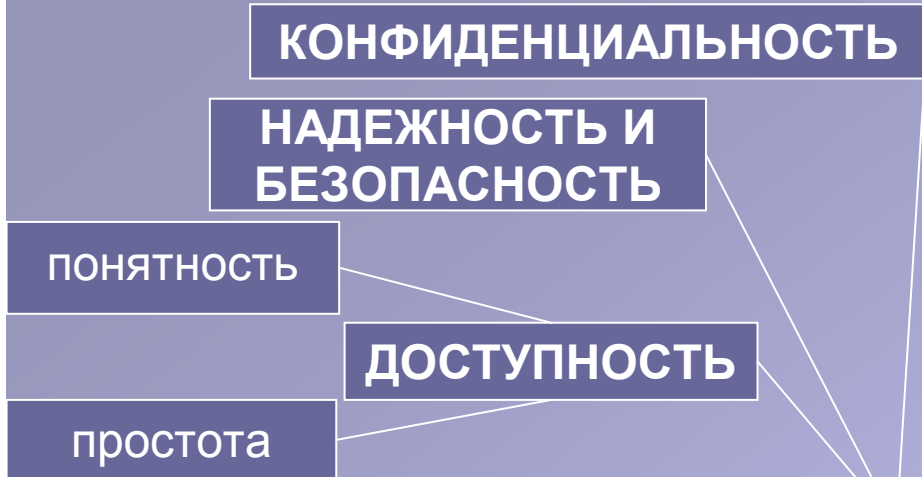
## Возможные результаты

**Результатами** исследования с использованием «контрольной закупки» является описанная с использованием конкретных характеристик и зафиксированная практика взаимодействия гражданина (представителя организации) с органом исполнительной власти, позволяющая:

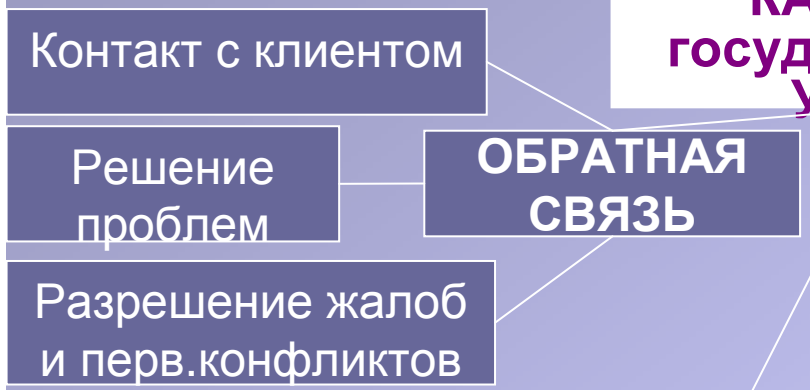
- оценить соблюдение обязательств перед получателями государственной услуги, закрепленных в административных регламентах,
- проверить соответствие сложившейся практики конкретным показателям административных процессов в текстах административных регламентов, в т.ч. выявить пробелы и проблемы, возникающие у одной или нескольких целевых групп,
- ревизовать соответствие действий сотрудников ОИВ установленным правилам,
- сравнить реальную практику с требованиями оптимизации процедур и процессов,
- замерить комфортность среды взаимодействия в конкретный момент,
- оценить издержки получателя в совокупности единичных процессов получения государственной услуги (исполнения функции) и т.д.

**Информационные потребности**

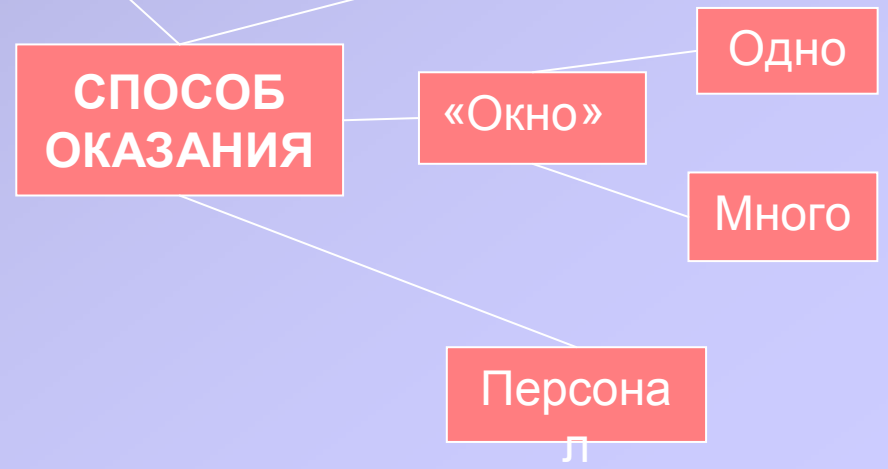
**Функциональные потребности**



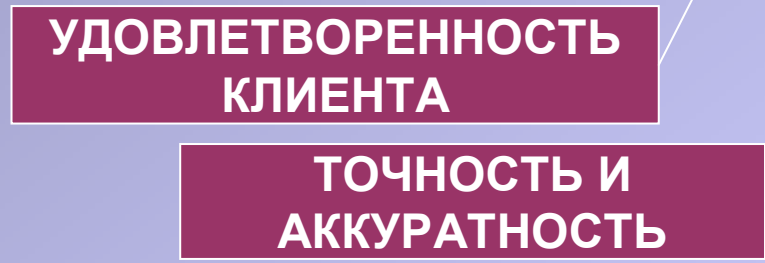
**КАЧЕСТВО государственной УСЛУГИ**



**Возможность вирт. обращения**



**Эмоциональные потребности**



# Административный регламент

Упорядочивает  
административные  
процедуры

Устраняет  
избыточные  
процедуры

Административный  
Регламент  
должен/может

Снижает  
количество  
взаимодействий

Устанавливает  
ответственность  
должностных лиц

Сокращает срок  
предоставления  
услуг

# Выявление критериев тестирования процесса



Сбор правовой информации через анализ текста административного регламента

Разработка системы показателей, проверяемых при прохождении процедур получения государственной услуги



# Виды «контрольных закупок»

Расширенная - фиксируются все возможные значимые параметры, например, все способы инициирования контроля или осуществления запроса (телефон, факс, email, почта, личное обращение).

Целевая - оценивается отдельный, типичный (или нетипичный), значимый (или незначимый) для определенной целевой группы параметр (например наличие пандусов на входе в здание)

Полная - исследуется весь процесс реализации государственной функции до достижения конечного результата (такая полная закупка возможна далеко не во всех случаях).

Частичная – оценивается взаимодействие с ОИВ лишь на определенных этапах, где могут быть зафиксированы промежуточные результаты (например, качество информирования о функции)

**Во время «контрольной закупки» мы всегда остаемся по «свою сторону прилавка» и не вмешиваемся во внутренние административные процедуры ведомства.**

**Нас интересует то, как чиновник взаимодействует с потребителем.**

**Встреча человека и государства!**

## Общие требования к агентам «контрольной закупки»

Для анонимной закупки приглашается агент, не имеющий специальных познаний о процессе взаимодействия с ОИВ. Он получает государственную услугу, и с «чистого листа» фиксирует все параметры качества услуги и возникшие сложности.

### Требования

1. «Неискушенность» агента «контрольной закупки», т.е. отсутствие у него глубоких знаний (и тем более профессиональных) о том, что происходит «за окошком», т.е. знаний об административных процедурах, административных регламентах и т.п.
2. «Реальность» агента, т.е. использование в качестве агента «контрольной закупки» человека, действительно получающего государственную услугу.

# Инструктаж



## Принципы агента «контрольной закупки»

Агент во время получения услуги должен оставаться на позиции получателя услуги («по эту сторону прилавка»).

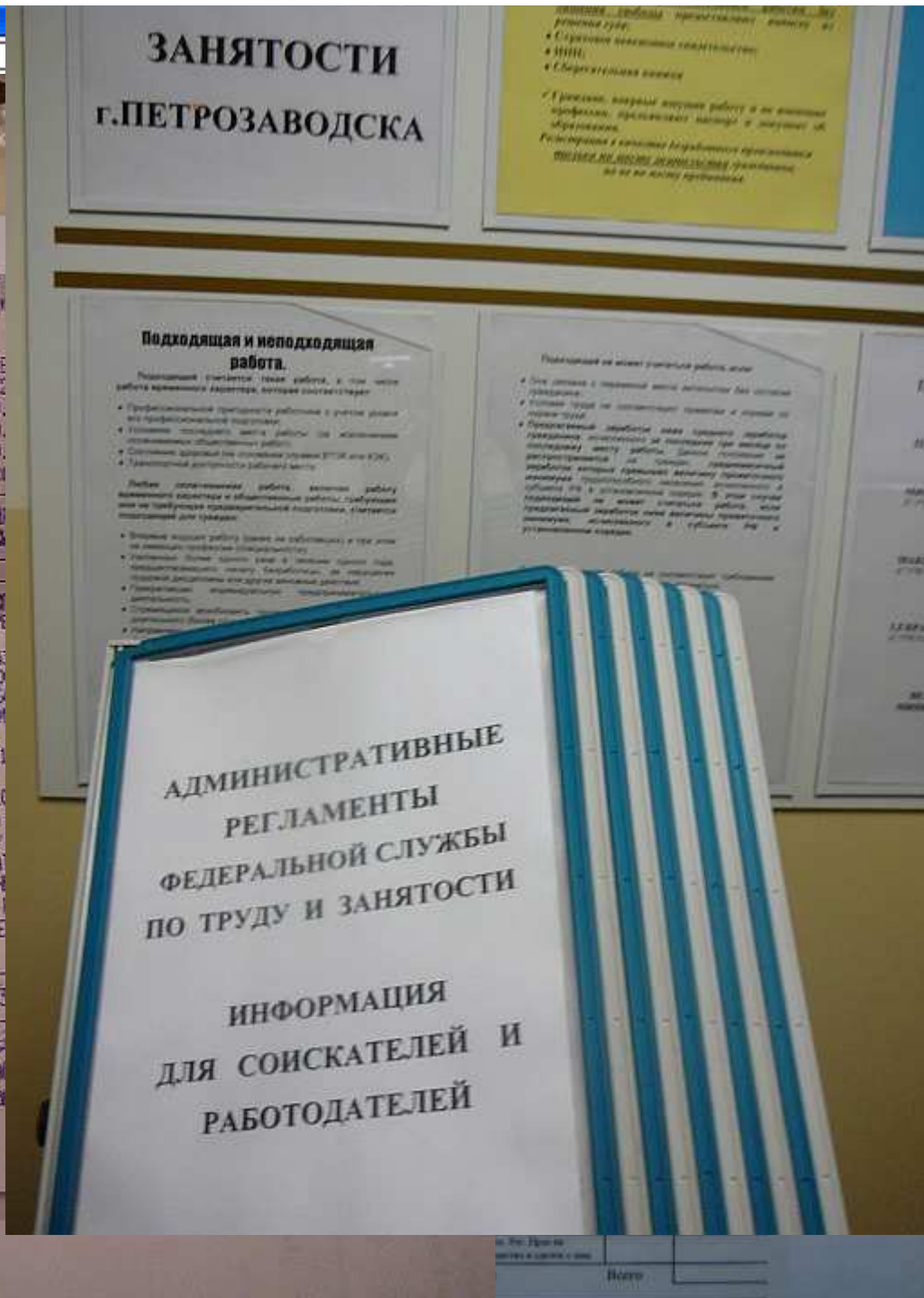
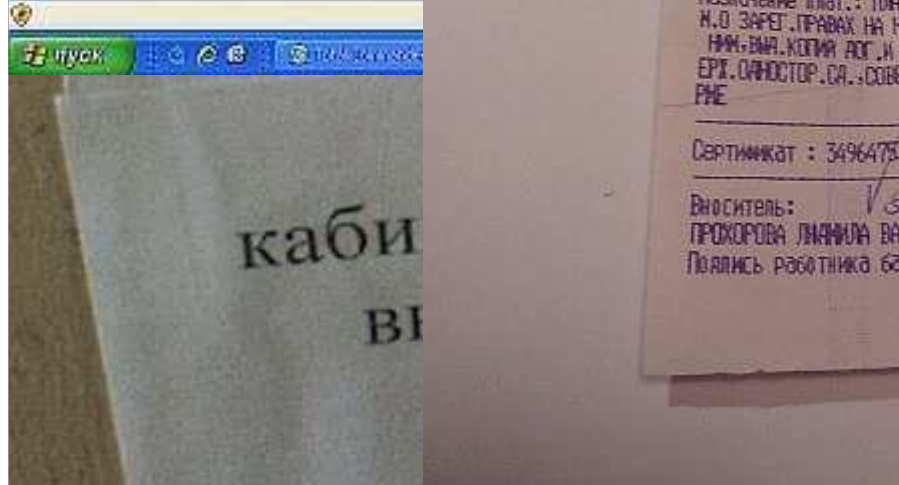
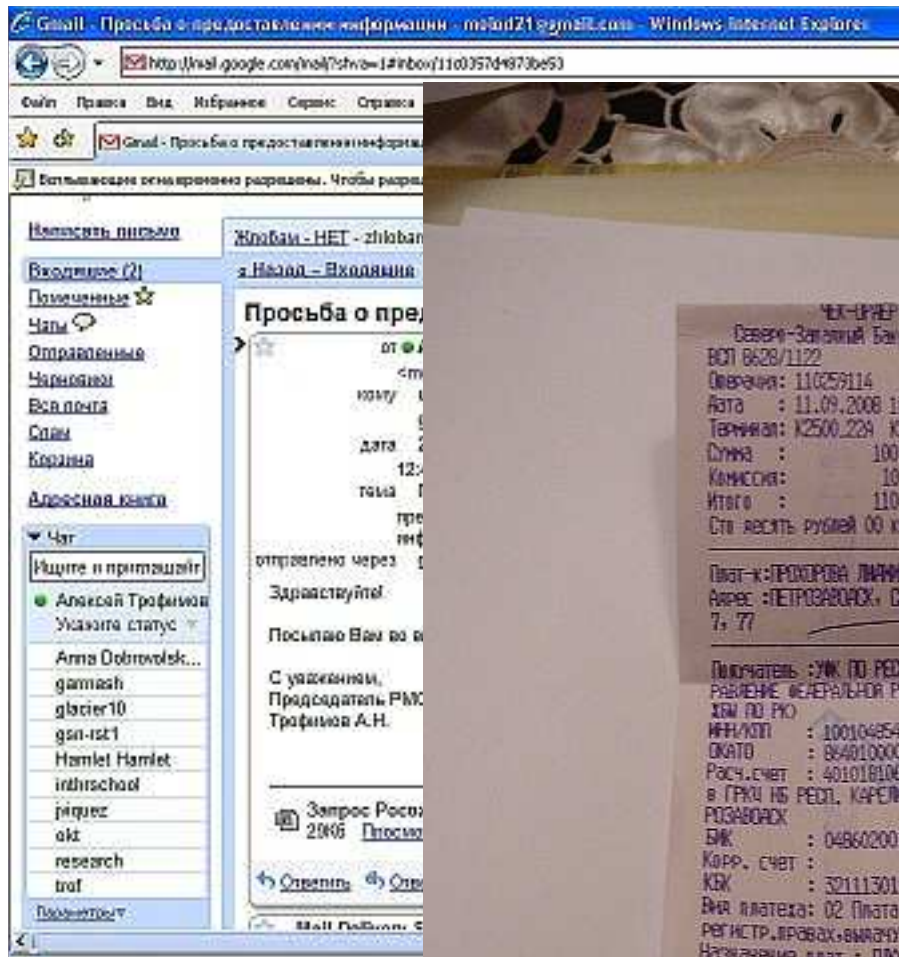
Агент не может мешать специалистам ОИВ исполнять свои функции

Агент не может мешать другим гражданам или организациям получать услугу, а также не должен нарушать их права, в т.ч. право на приватность и защиту коммерческой тайны

Агент не должен подвергать себя излишнему риску и опасности

## Инструменты валидации

- Скриншот Интернет-сайта.
- Фотографии размещения информационных стендов, зданий, указателей, условий приема посетителей.
- Аудиозаписи сообщения на автоинформаторе.
- Аудиозапись бесед с сотрудниками ОИВ по телефону.
- Официальные ответы на письменные запросы.
- Образцы документов и бланки заявлений.
- Визитки, информационные материалы.
- Квитанции об оплате госпошлины.
- Фиксация ФИО сотрудников, предоставивших информацию.
- Ксерокопии документов, подтверждающих этапы контрольных и надзорных действий, в т.ч. предписания, протоколы, записи в журнале проверок и т.п.
- Тексты обращений и заявлений, переписка с органами власти.
- И т.д.



## Демонстрационный кейс

### **Описание конкретной ситуации**

Контрольная закупка описывается в виде связного рассказа с кратким изложением произошедшего в ходе закупки.

Повествование от третьего лица (гражданин N обратился в ... (пытался получить..., инициировал проведение ... и т.п.).

Субъект закупки описывается без личной информации как гражданин N, представитель организации N и т.п. Однако в рассказе необходимо кратко указать какие-то характеристики гражданина и организации, которые важны для анализа и интерпретации конкретной ситуации.

Процесс получения услуги описывается последовательно (т.е. как он происходил в жизни) с указанием всех значимых параметров (аналогичных параметрам административного регламента и рабочей карты), которые особенно наглядно демонстрируют, как именно организован процесс.

В тексте кейса необходимо указать на все несуразности (или преимущества) организации процесса получения услуги, которые обладают высокими демонстрационными эффектами. Желательно, чтобы параметры процесса сравнивались с данными регламента либо прямо по ходу повествования (показывать в скобках « а в требованиях регламента - ...»), либо в резюме в конце кейса.

Если в процессе получения услуги нарушались права организации или гражданина, необходимо прямо указать на это.

По возможности стараться «не засушивать» повествование, чтобы оно не превращалось в «материалы дела».

Объем кейса – до двух страниц.



## При разработке рабочей карты

1. Зафиксировать любые расхождения реальной практики и требований регламента, как в лучшую, так и в худшую сторону. Для решения этой задачи рабочая карта должна отражать все нормативные требования, соблюдение которых необходимо проверить на соответствие регламенту, а также предусматривать вопросы для фиксации дополнительных издержек и требований.
2. Оценить качество предусмотренных регламентом процедур как таковых с т.зр. удобства для заявителей. Зафиксировать востребованность и значимость тех или иных процедур для потребителей, расхождения общественных ожиданий с реальной практикой и требованиями регламента, зафиксировать трудности которые возникают у потребителей в связи с применением норм регламента на практике.
3. Создать условия для сопоставления и сравнения результатов отдельных контрольных закупок

## Качественные показатели

**значим/не значим** данный параметр для потребителя

**приемлемо/не приемлемо** для потребителя  
такое качество взаимодействия

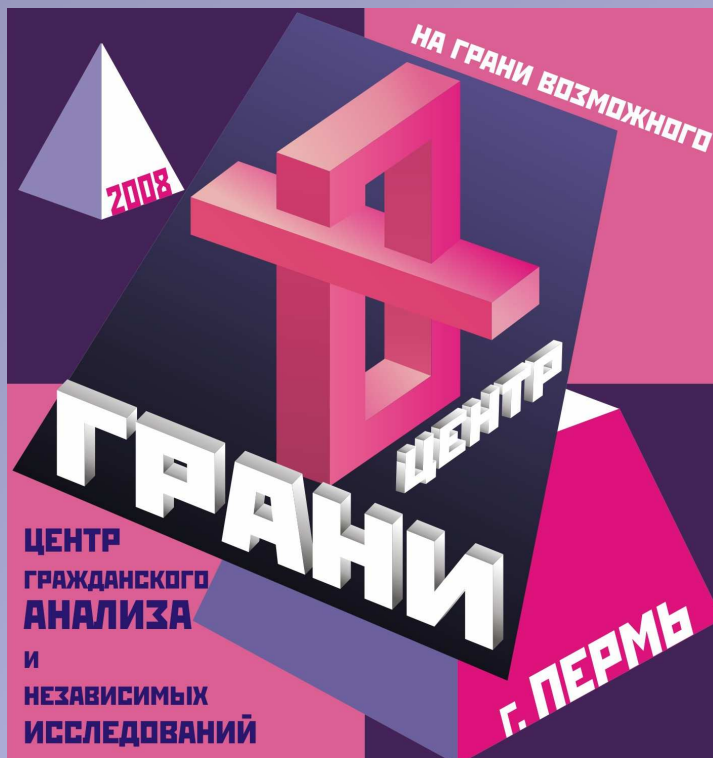
В некоторых случаях можно использовать  
дополнительную оценку **понятно/не понятно**

## Представление результатов закупок

*Мы рекомендуем Вам придерживаться следующей схемы:*

- 1. Зафиксировать все дельты между практикой и нормой:*
  - закрепить за каждым членом группы какой-либо один регламент;*
  - участник сравнивает текст регламента с заполненной Рабочей картой;*
  - фиксирует все значимые отклонения практики от норм, прописанных в регламенте (как в худшую, так и в лучшую сторону).*
- 2. Провести интерпретацию выявленных расхождений:*
  - попытаться понять причины расхождений;*
  - сформулировать расхождения как проблему;*
  - рассмотреть проблему с точки зрения управления (ведомственного менеджмента) и с точки зрения интересов потребителей. Условно ответить на вопрос: это чиновник – злодей или потребитель неграмотный?*
- 3. Предложить возможные пути решения проблемы для разных целевых групп:*
  - что могут сделать чиновники в этой ситуации?*
  - как сами потребители могут отстаивать свои интересы?*
  - какие еще аудитории можно привлечь для решения выявленных проблем (эксперты, журналисты, правозащитники и т.д.)?*

# Центр гражданского анализа и независимых исследований



Спасибо  
за внимание!

[www.grany-center.org](http://www.grany-center.org)  
[info@grany-center.org](mailto:info@grany-center.org)