В.С. Комаровский,
доктор философских наук, профессор

МОНИТОРИНГ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИНФОРМАЦИОННЫХ УСЛУГ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ОРГАНА ВЛАСТИ: ПРОБЛЕМА ПОСТРОЕНИЯ СИСТЕМЫ ПОКАЗАТЕЛЕЙ

Начавшиеся в последние десятилетия ушедшего века административные реформы в большинстве стран Запада, а затем и в России предполагают кардинальные изменения вектора и параметров деятельности исполнительных органов власти, работы административного аппарата. Главной их заботой становится качество тех услуг, которое они поставляют обществу и конкретному человеку. Именно гражданин как потребитель услуг, а не чиновники, аппарат, определяет, в какого рода услугах, в какой форме и какого качества он нуждается.

Услуги, предоставляемые исполнительными органами государственной власти (в дальнейшем – ИОВ) должны быть высокого качества, более востребованными населением, разнообразными и дифференцированными для различных групп населения, в большей мере отвечать их реальным потребностям (а не удобству тех, кто их предоставляет), быть более концентрированными в одном месте. Более совершенным должен стать механизм их распределения. Соответственно оценка пользователем качества услуг, способа и времени их предоставления рассматривается как одна из ведущих основ оценки эффективности государственного управления. Это, в свою очередь, ставит перед наукой, прежде всего социологией, задачу выявления запросов населения в отношении государственных услуг, оценки качества, удовлетворенности теми из них, которые реально предоставляет населению тот или иной исполнительный орган власти.

Очевидно, что соответствующие социологические исследования не могут носить разового характера. Они должны осуществляться на постоянной основе. Речь идет о мониторинге государственных услуг населению, а значит, о выборе показателей. Последнее является непростой задачей. Во-первых, этот выбор должен отвечать общим требованиям социологической науки, во-вторых, отражать специ-

фику исследуемой сферы. В данной статье акцент сделан на второй стороне заявленной проблемы.

Основания мониторинга

Основой для выбора и построения системы показателей может служить Хартия гражданина Великобритании, которая раньше других стран обратилась к проблемам повышения качества госуслуг для населения и добилась значительных успехов в решении этой проблемы. Приведем основные положения Хартии, имеющие прямое отношение к задачам данной разработки.

1. Услуга должна отвечать *определенным стандартам:* стандарты устанавливаются, подлежат мониторингу, публикуются, чтобы пользователи могли знать, что они могут ждать от государства.

2. *Открытость*: информация об услугах должна быть полной, точной, понятной, с ясным указанием того, кто ответствен за оказание той или иной услуги, как эти услуги оказываются и какова их стоимость.

3. *Выбор*: выбор услуги должен быть предусмотрен везде, где это в принципе возможно, и реализован по согласованию с пользователями.

4. *Вежливость и предупредительность*: услуги должны быть доступны всем в равной степени, а госслужащие должны носить карточки со своими именами и фамилиями.

5. *Оказание услуг надлежащим образом*: в противном случае госслужащие должны давать объяснения или приносить извинения пользователям; должен быть установлен ясный порядок обжалования их действий.

6. *Эффективность и малозатратность:* предоставление услуг не должно выходить за рамки бюджетных ассигнований.

Общие принципы Хартии конкретизируются применительно к деятельности конкретного ИОВ, что позволяет оценить ее эффективность в плане предоставления госуслуг. В то же время зарубежными специалистами разработаны общие критерии оценки предоставляемых услуг как показатель эффективности госуправления: а) оценка потребителем конечных результатов предоставления услуг (степень удовлетворенности); б) своевременность предоставляемых услуг; в) точность, полнота, доступность информирования об услугах соответствующего ИОВ; г) отношение персонала ИОВ к потребителю услуг (вежливость, участие и т. д.).

Предложенный подход оценки эффективности госуправления в принципе может быть применим и к российским условиям.

Что касается спецификации интересующих автора информационных услуг, то он исходит из установок проекта закона Минэконом-

развития «Об обеспечении доступа граждан и организаций к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Согласно этому законопроекту, услуги, позволяющие обеспечить информационную открытость власти, связаны с решением самостоятельной задачи в рамках административной реформы, изменением принципов работы ИОВ с информацией, ее открытостью, доступностью и полнотой.

Суть новых принципов работы ИОВ с информацией состоит в том, что: а) предоставление определенного набора информационных услуг является не одолжением, а долгом, обязанностью ИОВ, реализацией «права знать» гражданина, получать по первому требованию информацию, касающуюся его лично или интересов организации; б) информационные услуги и открытость ИОВ являются необходимым элементом системы управления, принятия решений (решения ИОВ, которые не доведены своевременно, до их вступления в силу до заинтересованной стороны, во Франции, например, могут быть оспорены в судебном порядке); в) открытость и транспарентность государственной власти РФ призвана обеспечить прозрачность и подконтрольность деятельности ИО для политического руководства страны, граждан и их объединений, организаций, внутренних структур ИОВ.

Хотя данная разработка ориентирована лишь на открытость ИОВ для потребителей, она затрагивает и другие составляющие открытости ИОВ. Тем более что, по данным автора (как и других специалистов), деятельность ИОВ на сегодняшний день едва ли не в равной мере непрозрачна по всем трем названным направлениям.

Информационные услуги – неотъемлемая составляющая любого рода госуслуг, следовательно, есть возможность выделить общую составляющую деятельности ИОВ по оказанию информационных услуг, представив ее в виде определенного стандарта требований. В названном проекте закона сформулировано 35 позиций обеспечения открытости госоргана. Для мониторинга это излишне. Отслеживание изменений в системе госуправления по 35 позициям представляет большую сложность. Поэтому автор предлагает следующий стандарт требований, касающихся информационных услуг ИОВ: а) наличие карты-схемы ИОВ, позволяющей потребителю госуслуг ориентироваться в структуре организации, знать, кто за что отвечает, к кому обращаться по поводу конкретной услуги; б) наличие стандартной процедуры ответов на письма, звонки граждан, их фиксации и опубликования; в) наличие стандартов ответа на запросы и жалобы пользователей, их фиксация и опубликование; г) организация регулярных консультаций для пользователей услуг.

Целевые группы

Построение мониторинга в качестве первого шага предполагает выявление целевых групп, т.е. групп лиц, которым предназначаются соответствующие услуги. Информационные услуги, оказываемые ИОВ, позволяют реализовать потребности населения как потребителя других госуслуг и как граждан, принимающих участие в политической жизни общества и госуправлении.

Связанные между собой, эти потребности тем не менее обладают спецификой, которую необходимо учитывать. Современные системы госуправления реформируются не только в направлении предоставления населению максимально возможного числа услуг высокого качества, но и привлечения его к процессам выработки решений ИОВ, контролю за их реализацией, что, в свою очередь, должно способствовать укреплению доверия населения к ИОВ, более целенаправленной и продуктивной их работе по удовлетворению потребностей населения. Суть данного подхода охарактеризована французскими специалистами двумя словами: «сообщая – приобщать». Вопрос, однако, состоит в том, в какой мере граждане доверяют ИОВ, готовы к сотрудничеству и стоит ли ИОВ открываться, если это не будет востребовано гражданами.

В настоящее время большинство населения России не доверяет ни одному из органов власти России и не готово к конструктивному сотрудничеству с ними. Во многом аналогичные процессы происходят сегодня и в благополучных странах. Поэтому на Западе в вопросах сотрудничества ИОВ и граждан ориентируются на узкий слой «активистов» (в России этот слой активистов еще тоньше). Активистам, партнерам ИОВ для конструктивного взаимодействия с ним необходимо максимально полная информация от него, максимально возможная степень его открытости. Проблема, однако, в том, чтобы выявить и описать этот тонкий слой активистов, чтобы предложить ему информацию об ИОВ в том виде, в той форме, через те каналы, которые для него наиболее приемлемы.

Осуществляемый на протяжении ряда лет под руководством автора мониторинг требований и запросов населения в отношении административных услуг[1] позволяет высказать некоторые соображения на этот счет. Активисты, готовые конструктивно взаимодействовать с ИОВ, обладают рядом общих черт. Это прежде всего жители больших городов, с достатком несколько выше среднего, с высоким уровнем образования. Они больше других интересуются политикой,

[1] См., например: *Комаровский В.С.* Власть и административные услуги: ожидания населения и реальность // Социология власти. 2005. № 5.

потребляют значительное число источников информации, участвуют в работе различного рода общественных организаций. Специальное изучение этого вопроса позволило бы найти наиболее адекватные формы и каналы информационного общения с активистами, предоставления им соответствующих услуг.

Из сказанного вытекает, что принцип гибкости, дифференциации госуслуг, предоставляемых различным группам населения, распространяется, на наш взгляд, и на информационные услуги.

Одновременно обратим внимание на другую сторону вопроса. «Право знать», утвердившееся в законодательстве западных стран, рассчитано на то, что любой человек может получить информацию об ИОВ в любой момент. Это право фактически исходит из постулатов «пассивной активности» гражданина: если все идет нормально, он не вмешивается в деятельность ИОВ, но в случае возникновения каких-либо неурядиц гражданин всегда будет в курсе дела.

Таким образом, открытость ИОВ через предоставление информационных услуг гражданам делает его подконтрольным обществу. Но при этом гражданин должен, конечно, интересоваться деятельностью ИОВ хотя бы в пассивном варианте. Целевой группой в этом случае становится вся та часть населения, на которую распространяется деятельность соответствующего ИОВ. Так, если речь идет об администрации субъекта Федерации, то целевой группой будет все взрослое население региона, если об администрации города – население города и т. д.

Более тонкая дифференциация информационных услуг зависит от того, с какими другими услугами они выступают в единой связке. Возьмем для примера ситуации предоставления информационных услуг в связи с выходом граждан на пенсию.

Время и условия выхода граждан на пенсию оговорены российским законодательством и соответствующими нормативно-правовыми актами. Исходя из них и психологии россиянина, который все делает в последний момент, можно с уверенностью сказать, что основной целевой группой являются мужчины в возрасте, приближающемся к 59 годам, и женщины около 54 лет. Далее можно выделить группу лиц, занятых на вредном производстве (они выходят раньше на пенсию); лиц, получающих пенсию по инвалидности и т. п. Хотя признаки адресности услуги меняются (возраст, состояние, здоровье и т. д.), они менее зафиксированы в нормативно-правовых актах, и определить адресата услуги не представляет труда. Проблема лишь в том, чтобы найти адекватную форму донесения информации об услуге до ее потребителя. Так, очевидно, что для работающего человека вполне приемлемо было бы информирование о необходимых документах и условиях выхода на пенсию через отдел кадров, что часто

нельзя сделать для лица, выходящего на пенсию по состоянию здоровья.

Рассмотрим пример, касающийся получателей льгот. Их практически невозможно объединить в единое целое, хотя все они нуждаются в информационных услугах, касающихся их льгот. Московские власти нашли выход из положения, разослав брошюру соответствующего содержания каждой семье, проживающей в городе. К брошюре обратятся, естественно, только те, для кого проблема льгот представляет интерес. Таким образом, происходит самоорганизация адресной группы как получателя информационных услуг. Некоторые лишние затраты на производство информационного продукта вполне окупаются простотой его доставки потребителю. При наличии же отлаженной компьютерной системы издержки могут быть фактически сведены к нулю.

Описанный подход, конечно, не универсален. Во многих случаях дифференциация информационных услуг (как с точки зрения их содержания, так и формы донесения) является мерой необходимой или, по крайней мере, желательной. Значит, необходима и более серьезная работа по дифференциации целевых групп. Будет она проведена или нет – зависит от финансовых ресурсов ИОВ, а также общей установки на отношение к меньшинствам, ущемленным группам. На Западе им уделяется повышенное внимание, а Россия к решению этого вопроса только приступает.

Заключая, отметим: заранее, без учета соответствующих нормативно-правовых актов, условий предоставления услуги и ресурсов ИОВ, часто невозможно назвать целевые группы. Речь может идти скорее о принципах их выделения.

Принципы выбора показателей мониторинга информационных услуг

Опыт автора по проведению мониторинга административных услуг, как и разработки других специалистов, позволяют сформулировать основные принципы разработки мониторинга информационных услуг. Они сводятся к следующему:

1. Необходимо учитывать общие требования к стандарту госуслуг (качество, доступность, разнообразие, удобство получения, короткий временной отрезок). До пользователя должно быть доведено, какого именно рода услуги оказывают ИОВ, что он может ожидать от ИОВ и при этом информация об услугах должна быть полной, доступной с точным указанием, кто ответствен за оказание услуги, где и как эти услуги оказываются и какова их стоимость, с кем можно проконсультироваться по поводу услуг, как и к кому обращаться с претензиями.

2. Для построения мониторинга информационных услуг могут быть использованы только те показатели, которые поддаются количественному исчислению.

3. Не все информационные услуги могут быть стандартизированы, поэтому для целей сравнения и сопоставления различных ИОВ с позиций оказания информационных услуг предпочтительнее отобрать небольшую группу показателей и стандартов.

4. На Западе сейчас главный упор при создании мониторинга сделан на анализе «выхода» – удовлетворенности потребителя качеством услуги, условиями и временем ее предоставления. Для России одинаково важно в мониторинговом режиме отслеживать как «вход» госуслуг (что предлагается пользователю), так и «выход».

5. Одним из основных показателей качества информационных услуг в российских условиях должно стать снижение издержек потребителя, связанных с их получением.

Конкретизируем названные принципы, применительно ко «входу» и «выходу» услуг.

А. Основные показатели «входа» информационных услуг.

Исходя из общих принципов оказания госуслуг, осуществленного анализа, практического опыта построения мониторинга, особенностей информационных услуг и того обстоятельства, что Россия находится на начальной стадии внедрения стандартов услуг, предполагается следующая система показателей: 1) наличие карты ИОВ, характеризующей принципы, содержание и место оказываемых услуг; ответственных лиц за их предоставление, стоимость услуги, условия получения, где и когда и от кого можно получить консультацию об услугах, Интернет и справочные телефонные адреса ИОВ по поводу услуг, к кому обращаться с жалобами; 2) разнообразие каналов донесения содержания информации об услугах ИОВ до потребителя (наличие Интернет-страницы, соответствующей вывески в учреждении, подготовке рассылки); 3) количество времени, затраченное на получение информационной услуги; 4) регулярность и содержание консультаций, проводимых с использованием услуг; 6) наличие системы, позволяющей своевременно анализировать жалобы и предложения граждан (включая письма, телефонные звонки, встречи с использованием услуг).

Б. Показатели «выхода», обратной связи с пользователем услуг.

В дополнение к вышесказанному о принципах выбора показателей информационных услуг «на выходе» необходимо: 1) составление общей рейтинговой оценки потребителей госуслуг и отдельных их составляющих; 2) обеспечение сравнимости данных в рамках однотипных ИОВ и регионов, районов, поселений; 3) обеспечение сегмента-

ции пользователей, выделение целевых групп; 4) обеспечение устойчивости выбранных показателей; 5) анализ факторов, формирующих «удовлетворенность-неудовлетворенность» услугой; 6) анализ опыта деятельности ИОВ, добившихся высших результатов в своем классе.

Основным показателем «на выходе» является удовлетворенность пользователя различными сторонами оказания услуги и услугой в целом.

Для этих целей вполне подходит перечень общих показателей, названных выше (степень удовлетворенности конечным результатом и способом предоставления услуги; своевременность предоставления услуги, включая время ожидания, время, потраченное на вхождение в контакт с ИОВ; удовлетворенность отношением персонала к пользователям – вежливость, участие, дружелюбие и т. д.). Как доказали, в частности, британские исследователи, эти общие подходы не зависят от ведомственной принадлежности ИОВ.

Измерение показателей

В настоящее время предложить механизм измерения показателей «входа» не представляется возможным. Так, в предложенной Минэкономразвития схеме требований к стандартам госуслуг содержится 12 позиций, внутри каждой из которых еще несколько пунктов (в первой – 14). Даже с учетом того, что не все они имеют отношение к информационным услугам, объем работы выглядит необозримым. Пока не найден более приемлемый вариант решения проблемы, целесообразно сосредоточить усилия на измерении показателей «выхода» услуги, осуществлении «обратной связи» с пользователем, поскольку они имеют более обобщенный вид.

Мониторинг показателей «выхода» основан на измерении степени удовлетворенности качеством услуг (в широком смысле этого слова). Проблемы его измерения затрагивают: надежность источников информации; методы измерения; интерпретацию результатов. При разработке мониторинга следует иметь в виду также различие целей мониторинга. Они могут иметь следующий вид: определение приоритетов улучшения качества услуг; сравнение различных ИОВ (подразделений ИОВ), производящих однотипные услуги; сравнение качества различного типа услуг; отслеживание динамики предпочтений пользователей деятельностью ИОВ по оказанию услуг в различные периоды времени.

Кроме того, в идеале мониторинг предполагает фиксацию не только оценки потребителем качества услуг (или деятельности ИОВ по их оказанию), но и факторов, влияющих на удовлетворенность услугами, деятельность ИОВ.

Исходным моментом построения мониторинга является измерение ожиданий пользователей по отношению к ИОВ как поставщику услуг.

Ряд ученых подчеркивает, что эти ожидания касаются не только конкретных услуг ИОВ, но и характера деятельности государства в целом. Наши данные также свидетельствуют, что ожидания россиян по отношению к исполнительной власти связаны не только с требованиями определенного перечня и качества услуг, но и демократическим характером ее деятельности.

Существует прямая связь между уровнем ожиданий и удовлетворенностью услугами: чем ниже уровень ожиданий, тем больше удовлетворенность. С одной стороны, российский пользователь не выдвигает высоких требований к качеству госуслуг, с другой – диапазон его требований существенно превышает возможности государства. В этой ситуации важно выстроить систему приоритетов, определяющую важность тех или иных услуг для пользователя, и сосредоточить внимание на тех из них, которые являются определяющими.

Удовлетворенность услугой зависит от тех усилий, которые затрачивает пользователь на ее получение, а также с адекватностью его представлений о тех ресурсах, которыми располагает ИОВ для оказания услуги. Здесь важна полная и адекватная информация со стороны ИВО о своих возможностях и ресурсах, ее донесение до пользователя. Важным фактором, влияющим на удовлетворенность услугами, является общий контекст и характер самой услуги (предоставляется ли подобная услуга частным сектором и какого качества; является ли услуга платной или нет; обращается ли потребитель за услугой регулярно или лишь от случая к случаю и т. д.) Измерение уровня ожидания и удовлетворенность услугами пользователей, их динамика основывается на методах социологической науки (массовый опрос, фокус-группы, анализ документов, контент-анализ и т. д.). Данные же анализа факторов, влияющих на ожидание и удовлетворенность пользователей услугами, не всегда поддаются статистической обработке и нередко носят качественный характер. Тем не менее это не препятствует использованию соответствующей информации для целей построения мониторинга, хотя и в меньшем масштабе.