
**МОНИТОРИНГ В СИСТЕМЕ ОКАЗАНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ
УСЛУГ КАК ИНСТРУМЕНТ РЕАЛИЗАЦИИ
СТРАТЕГИИ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА
ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНО-
ГО УПРАВЛЕНИЯ**

Москва
2008

УДК 316.34

ББК 67.99(2)7я2

К 63

Авторский коллектив:

С.И. Неделько (1.1, 1.2, 4.1), А.В. Осташков, (1.3, 4.2, 5.1, 5.3, 5.4, 6, 7, 9.1, 9.2, 9.4-9.10), С.В. Матюкин (2, 5.2, 10.3), В.Н. Ретинская (8, 9.3), И.А. Мурзина (3), И.Г. Кревский (10.2), А.В. Луканин (5.3), О.С. Кошевой (10.1)

Рецензенты:

Заведующий кафедрой экономической социологии, руководитель ЛЭСИ, первый проректор ГУ-ВШЭ д.э.н., профессор В.В. Радаев

Главный редактор журнала «Президентский контроль» Администрации Президента РФ, д.с.н., профессор А.Г. Киселёв

Мониторинг государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: опыт, проблемы, рекомендации / С.И. Неделько, А.В. Осташков, С.В. Матюкин, В.Н. Ретинская, И.А. Мурзина, И.Г. Кревский, А.В. Луканин, О.С. Кошевой. Под общ. ред. В.В. Маркина, А.В. Осташкова. – Москва, 2008. – 321 с.

В учебном пособии рассматриваются основные подходы к определению качества оказания государственных и муниципальных услуг и публичного администрирования в целом, применяемые в мировой практике и внедряемые в органы публичной власти современной России. Проанализированы проводимые в рамках Административной реформы мероприятия по регламентации и стандартизации государственных и муниципальных услуг как основы формирования системы нормативных требований к качеству, доступности публичных услуг и комфортности их оказания. По результатам опытного исследования авторами предложена модель организации мониторинга государственных и муниципальных услуг.

Учебное пособие может быть интересно всем, интересующимся проблемами эффективности работы органов публичного управления.

© Коллектив авторов, 2008

© Издательство Экслибрис Пресс

Содержание

ВВЕДЕНИЕ	7
1. Концепция нового государственного управления и административная реформа в современной России	10
1.1. Теоретико-методологические основы концепции современного государственного управления	10
1.2. Административная реформа в Российской Федерации: предпосылки и методологическая база преобразований	17
1.3. Формирование системы стратегического управления как основы долгосрочного развития публичного администрирования в современной России	35
2. Эффективность государственного и муниципального управления: понятие и подходы, отечественная практика оценки	44
2.1. Проблема определения эффективности государственного и муниципального управления	44
2.2. Международные методики определения эффективности государственного и муниципального управления	46
2.3. Оценка качества государственного управления в современной России на федеральном уровне	52
2.4. Оценка качества управления в современной России на региональном и муниципальном уровнях	58
3. Понятие и классификация государственных и муниципальных услуг....	76
3.1. Проблема дефиниции «публичная услуга»	76
3.2. Классификация государственных и муниципальных услуг	84
4. Регламентация и стандартизация государственных и муници-	92

пальных услуг

4.1. Понятие стандартов и регламентов государственных и муниципальных услуг 92

4.2. Проблемы разработки стандартов и регламентов государственных и муниципальных услуг в современной России. 96

5. Качество государственных и муниципальных услуг и проблема его оценки 99

5.1. Понятие и подходы к определению качества государственной (муниципальной) услуги. 99

5.2. Система показателей оценки качества и доступности государственных и муниципальных услуг. 104

5.3. Система факторов, оказывающих негативное влияние на качество и доступность государственных и муниципальных услуг. 109

5.4. Методика оценки удовлетворенности потребителя качеством и комфортностью (доступностью) предоставляемой государственной (муниципальной) услуги (на примере пилотного исследования). 116

6. Мониторинг как инструмент обеспечения качества государственных и муниципальных услуг. 121

6.1. Понятие и направления мониторинга эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг. 121

6.2. Подходы к построению модели мониторинга государственных и муниципальных услуг. 124

7. Информация в системе государственного и муниципального управления и оказания услуг 128

7.1. Понятие, классификации и требования к информации, используемой при принятии решений в сфере государственного и муниципального управления и оказания услуг 128

7.2. Понятие и содержание вторичной информации: общие сведения	141
7.3. Понятие документальной информации	144
7.4. Анализ вторичной (документальной) информации	147
8. Работа с первичной информацией	157
8.1. Сбор первичной информации: общие сведения	157
8.2. Выборочное исследование первичной информации: конструирование выборки	159
8.3. Случайные выборочные методы	165
8.4. Формирование ступенчатой выборки	170
8.5. Неслучайные выборочные методы	174
8.6. Объемы выборочных совокупностей.	179
9. Методы получения первичной информации о внешней и внутренней среде	182
9.1. Подход к классификации социологических методов получения первичной информации	182
9.2. Понятие и виды опросов	186
9.3. Анкетный опрос (Анкетирование)	192
9.4. Социологические опросы в Интернет	222
9.5. Метод фокус-групп	234
9.6. Глубинное интервью	239
9.7. Экспертные оценки	248
9.8. Эксперимент	265
9.9. Наблюдение	268
9.10. Моделирование	276
10. Обработка первичных данных	279
10.1. Инструментальные средства поддержки анализа материалов мониторинга и их представления	279

10.2. Использование информационно-коммуникационных технологий для автоматизации работ в области мониторинга и оценки качества предоставления государственных и муниципальных услуг	285
10.3. Представление результатов анализа (требования к отчету, презентации и визуализации информации)	303
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	309
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ ИНФОРМАЦИИ	311

ВВЕДЕНИЕ

В современных условиях функционирования системы публичного управления в различных странах значительно возрастает актуальность проблемы повышения эффективности государственного администрирования. Данная проблема не может быть решена без внедрения в работу органов государственной власти эффективных современных методик управления, адекватных по сложности новым условиям и требующих от системы публичного администрирования открытости, оперативности и адекватности по отношению к запросам внешней среды.

Повышение эффективности государственного и муниципального управления является основной целью проводимой в современной России Административной реформы. Важным направлением в рамках достижения данной цели выступает повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг как основной аспект эффективности публичного управления. Так, согласно концепции Нового государственного управления, являющейся методологической основой административного реформирования в современных странах, суть современных реформ государственного управления состоит в переходе на клиентскую ориентацию органов исполнительной власти, предполагающую, прежде всего, нацеленность их работы на удовлетворение запросов своих потребителей – граждан и организаций.

При этом необходимым элементом организации управления в системе органов исполнительной власти является мониторинг эффективности работы органов власти, который представляет собой систему регулярного наблюдения и оценки результатов деятельности органов управления, связанную с достижением целей их работы, выполнением задач и программ, а также своевременного выявления и устранения ошибок и отклонений в работе, контроль достоверности полученных результатов. Важнейшим компонентом системы мониторинга публичного управления является монито-

ринг оказываемых органами исполнительной власти государственных и муниципальных услуг.

Как демонстрирует практика административных преобразований последних лет в современной России, одной из сложностей проводимых реформ является отсутствие единого методического обеспечения реализуемых мероприятий. К примеру, в федеральном законодательстве не сформулировано четкое определение качества публичных услуг. В науке же существует несколько подходов, оценивающих качество услуг с различных позиций. Авторы настоящего пособия обосновывают подход к определению качества государственной (муниципальной) услуги с точки зрения двух важнейших параметров: 1) качество содержания её конечного результата; 2) качество получения услуги, связанного с комфортностью её оказания и доступностью для потребителя. При этом данные параметры должны быть четко прописаны в административных регламентах и стандартах государственных и муниципальных услуг и выступать в качестве основы формирования системы нормативных требований к качеству, доступности публичных услуг и комфортности их оказания.

Как показывает проведенный анализ отечественного опыта организации предоставления органами исполнительной власти государственных и муниципальных услуг, на сегодняшний день проблема построения комплексной системы оценки эффективности публичных услуг является актуальной ввиду отсутствия сложившихся общепринятых моделей мониторинга на федеральном и региональном уровнях.

Авторским коллективом по результатам реализации в 2006-2007 гг. опытных проектов «Разработка и внедрение стандартов государственных услуг, административных регламентов исполнения государственных функций и оказания государственных услуг в исполнительных органах государственной власти Пензенской области» и «Разработка и внедрение системы мониторинга доступности и качества государственных услуг Пензенской области на основе исполнения административных регламентов и

стандартов комфортности и качества» в рамках реализации ФЦП «Административная реформа» предложена модель организации мониторинга государственных и муниципальных услуг в регионе на основе комплексного анализа информации первичных и вторичных источников с использованием программных средств её обработки, анализа, представления результатов.

1. Концепция нового государственного управления и административная реформа в современной России

1.1. Теоретико-методологические основы концепции нового государственного управления

В современных условиях функционирования системы публичного управления в различных странах значительно возрастает актуальность проблемы повышения эффективности государственного администрирования. Данная проблема не может быть решена без внедрения в работу органов государственной власти эффективных современных методик управления, адекватных по сложности новым условиям и требующих от системы публичного администрирования открытости, оперативности и адекватности по отношению к запросам внешней среды.

В международной практике изменения институтов (отношений, организаций, правил функционирования) исполнительной власти определяют понятием «**административная реформа**». Под этим термином понимаются *комплексные изменения в системе государственного управления: как в функционировании самих органов администрирования (внутренние административные процессы и процедуры), так и в организации взаимодействия с гражданами и различными общественными институтами и организациями*. При этом следует отметить, что административная реформа как проект (программа) охватывает ограниченный период времени.

В тоже время, в целях сохранения и развития результатов реформы, задачей административных преобразований является внедрение **системы управления изменениями**, обеспечивающей «доводку» сложившихся в процессе реформирования институтов государственного управления, распространение лучшей практики и формирование повестки дня будущих реформ. Постоянное улучшение исполнительной власти является условием

решения национальных политических и социально-экономических задач, обеспечения конкурентоспособности страны в глобализируемом мире.

Традиционными **ориентирами административных реформ**, проводимых в разных странах мира, являются: 1) *повышение качества общественных услуг* (включая государственные); 2) *экономичность общественно-го сектора* (снижение удельных расходов на исполнение государственных функций и оказание услуг); 3) *укрепление исполнительной дисциплины* (обеспечение выполнения указов, постановлений, решений, планов).

Началом активного реформаторского движения в сфере государственного управления являются конец 70-х - начало 80-х гг. XX века. Характерным признаком административных преобразований с данного момента времени является глобальность этого движения, о которой можно говорить в двояком смысле: 1) оно затронуло очень многие страны, различные как по типу политической системы, так и по уровню развития (от Монголии до США); 2) проводимые реформы преследуют масштабные цели: правительства в ходе реформ заново определяют роль и задачи государства, его отношения с гражданами и общественными институтами.

По мнению американского эксперта в области госуправления Д. Кеттла ¹, в современном реформаторском процессе сферы публичного администрирования можно выделить пять стратегий:

1. **Эффективность.** Во всех странах граждане требуют снижения налогов, не снижая при этом своих требований относительно услуг, предоставляемых правительством. Соответственно, органы власти должны искать способы увеличения числа услуг, которые можно предоставить при неизменных или меньших государственных затратах.
2. **Маркетизация.** Правительства стремятся внедрить стимулы «рыночного типа», чтобы искоренить недостатки и патологии,

¹ Подробнее см. Дональд Кеттл. Глобальная революция в государственном управлении. <http://www.strana-oz.ru/?numid=17&article=821>

присущие бюрократии в классической веберовской её интерпретации ². Некоторые правительства осуществляли интенсивную приватизацию государственных предприятий, другие же пытались опереться на негосударственных партнеров, способных оказывать требуемые услуги. И в том, и в другом случае речь шла об изменении движущих побуждений государственной политики. В основе всех подобных действий лежит одна стратегия – замены традиционных бюрократических командно-контрольных механизмов рыночными.

3. **Ориентация на предоставление услуг.** Опросы общественного мнения показывают, что доверие людей к институтам управления падает, а правительственные программы воспринимаются как неэффективные. Соответственно, правительства стремятся пересмотреть систему предоставления своих услуг населению. Вместо разработки программ оказания услуг посредством бюрократических структур на основе разработанных чиновниками программ, предпринимаются усилия, направленные на создание или поощрение альтернативных систем предоставления услуг, ориентированных в первую очередь на потребителя (чтобы предоставить гражданам возможность выбора услуг, подобно тому как рынок предоставляет возможность выбора товаров). Для реализации сходных целей используются также специальные программы подготовки менеджеров публичного управления, ориентированные на взаимодействие с потребителями.
4. **Децентрализация.** Во многих странах стратегия административного реформирования включает смещение центра реализации раз-

² Немецкий социолог М.Вебер в начале XX в. сформулировал теорию «рациональной бюрократии» как идеальной формы административной организации. Он отмечал, что бюрократическая форма организации управления с точки зрения точности, постоянства, надежности её организации превосходит другие формы построения управляющей системы. Долгое время модель «рациональной бюрократии» считалась наилучшим способом организации управленческого аппарата органов публичной власти.

личных государственных программ на более низкие уровни управления.

5. **Ответственность за результаты.** Правительства стремятся заменить системы отчетности на основе норм и правил, разработанных наверху и спускаемых вниз, системами, где успех работы административной системы оценивается результатами для непосредственного потребителя государственных услуг.

В самом общем виде можно сказать, что проводившиеся в разных странах мира реформы публичного управления были призваны заменить традиционные способы администрирования, опирающиеся на правила и авторитет, рыночными, движимыми конкуренцией.

Подобные современные подходы к реформированию государственного аппарата и механизмов его функционирования рассматриваются в рамках концепции **Нового государственного управления – НГУ** (New Public Management). Концепция базируется на *адаптации успешных управленческих технологий, используемых в бизнес-среде, для системы органов публичного администрирования.*

Ключевым аспектом концепции НГУ выступает ориентация деятельности органов власти на **удовлетворение запросов потребителей как базовой ценности.** В этой связи можно говорить о смене самой парадигмы государственного управления, заключающейся в смене его цели и смысла, переходе от идеи *«граждане для государства и государство для выполнения функций»* к задаче *«государство для граждан».* Именно такая установка позволяет полноценно реализовать положения статьи 7 Конституции РФ о социальном государстве.

Переход на клиентскую ориентацию в работе органов исполнительной власти (ОИВ) предполагает появление для системы государственной службы **новых задач** и соответствующих функций в сфере государственного управления:

1. **Маркетинговых функций:** 1) сегментацию рынка государственных услуг; выявление потребностей потребителей в конкретных государственных услугах; 2) формулировку содержания государственных услуг; 3) определение места и роли государственных услуг в системе целевых программ; 4) отслеживание уровня удовлетворенности потребителей (граждан и организаций) содержанием получаемых государственных услуг, а также системой организации их предоставления; 5) выработку соответствующих рекомендаций по корректировке набора, содержания и технологии оказания государственных услуг; 6) выработку рекомендаций по корректировке набора, содержания и технологии реализации целевых программ в разрезе оказания государственных услуг; 7) учет факторов (прежде всего внешних по отношению к исполнительным органам государственной власти региона), влияющих на спрос и предложение на рынке государственных услуг; 8) изучение передового отечественного и зарубежного опыта в области оказания государственных услуг и программного управления (бенчмаркинг услуг),

2. **Планирования** (стратегического и финансового),

3. **Мониторинга качества оказания государственных услуг** (включая как внутреннюю оценку эффективности административных процессов и процедур предоставления услуг, так и выявление удовлетворенности потребителей качеством и доступностью получаемых услуг).

Клиентская ориентация в деятельности государственных служащих и, следовательно, установка на то, что государство предназначено для оказания разнообразных услуг гражданам:

- с одной стороны *предполагает учет потребностей потребителей* в получении государственных услуг,
- с другой – должна стать основой формирования *системы управления по результатам* в сфере госуправления, базой оценки деятельности и мотивации госслужащих. При этом система управле-

ния должна быть ориентирована на достижение не просто результата, а **общественно-значимого результата**.

Целями реформ госуправления в соответствии с моделью НГУ является обеспечение большей эффективности, гибкости, прозрачности, более тесной связи с гражданами и организациями – потребителями государственных услуг. *Ключевыми задачами реформ государственного управления в рамках НГУ* выступает снижение государственных расходов, улучшение выполнения государством своих функций и системы предоставления публичных услуг гражданам и организациям, укрепление доверия к власти со стороны частного сектора и общества ³.



Рисунок 1.1.1. Основные элементы концепции НГУ

Попыткой синтеза перечисленных подходов стала концепция «*активизирующего государства*», которая легла в основу философии реформ госуправления по модели НГУ. Эта концепция по новому определяет отношения между государством и гражданами (переход от опеки к партнерским отношениям): задачи государства определяются в ходе общественной дискуссии; между обществом и государством развивается сотрудничество и разделяется ответственность. Государство инициирует процессы реше-

³ Клименко А.В.. Механизмы нового государственного управления и модернизированной бюрократии в концепции административной реформы. // Чиновник. №5 (39), 2005. // <http://chinovnik.uapa.ru/modern/article.php?id=605>

ния общественных проблем и выступает в роли посредника; устанавливает рамки ответственности граждан в этих процессах.

Следствием реформирования публичного администрирования в соответствии с концепцией НГУ является делегирование ряда функций, ранее осуществлявшихся государством, рыночным структурам; широкомасштабная маркетизация госуправления, которая предполагает полиаспектное распространение оснований коммерческой деятельности на сферу публичного администрирования. В свою очередь глубинная трансформация системы госуправления на новых принципах влечет за собой изменение принципов работы госаппарата: в оборот вошли свойственные рынку категории (прибыль, издержки, конкуренция, расчет затрат и т.д.)⁴.

Таким образом, принципиально новые задачи, стоящие перед ОИВ, требуют комплексного подхода к развитию системы публичного управления, основанного на органичном соединении научных знаний, научной методологии и методики с новейшими управленческими технологиями (в том числе, заимствованными из бизнес-среды) с целью повышения эффективности деятельности ОИВ. Принципы и механизмы построения аппарата государственного управления в целях решения данных задач сформулированы в концепции НГУ, являющейся методологической основой административного реформирования в современных странах.

⁴ Клименко А.В.. Механизмы нового государственного управления и модернизированной бюрократии в концепции административной реформы. // Чиновник. №5 (39), 2005. // <http://chinovnik.uapa.ru/modern/article.php?id=605>

1.2. Административная реформа в Российской Федерации: предпосылки и методологическая база преобразований

Для современной России возросла значимость проблемы повышения управляемости государства в целях обеспечения его конкурентоспособности на основе современных методов управления социально-экономическим развитием. Поэтому с начала 2000-х гг. актуализировался вопрос комплексного реформирования системы ОИВ в РФ.

В качестве *главных предпосылок*, обусловивших необходимость изменения структуры и механизмов работы отечественных ОИВ, можно считать два аспекта:

1) глубокий социально-экономический кризис 90-х годов XX века, в значительной степени обусловленный низкой эффективностью государственного управления социально-экономическими и политическими процессами в стране, что, в свою очередь, порождало кризис доверия граждан и организаций к государственным институтам. Так в Концепции административной реформы в РФ на 2006-2008 гг. отмечены следующие последствия слабой эффективности государственного управления ⁵:

- отрицательная оценка гражданами деятельности государственных служащих (более 71% опрошенных, по данным ФОМ) качества оказываемых государственных услуг (только 14% опрошенных удовлетворены качеством государственных услуг)
- запределельные издержки бизнеса на преодоление административных барьеров (по оценкам, в среднем 8,5% выручки малых предприятий) и коррупцию.

⁵ Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2008 годах. Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. N 1789-р.

2) низкая эффективность национального управления по основным параметрам качества работы органов публичного администрирования⁶ в сравнении со значениями аналогичных показателей как развитых, так и развивающихся странах. Так в Концепции административной реформы в РФ на 2006-2008 гг. приводятся сравнения качества государственного администрирования по ряду интегральных показателей эффективности национального управления, используемых в международной практике. К примеру, низкая эффективность работы ОИВ в международных сопоставлениях обосновывается значением интегрального показателя качества государственного управления (индекс GRICS): место РФ по эффективности государственного управления из 209 стран – в последней трети рейтинга.

В Посланиях Президента России Федеральному Собранию РФ с 2000 г. главой государства неоднократно подчеркивалась значимость преобразований в сфере госуправления. *«Цель административной реформы состоит в обеспечении безусловного исполнения прямой обязанности государства, а именно – создание условий для развития экономических свобод, определение стратегических ориентиров, предоставление населению качественных публичных услуг и эффективное управление государственной собственностью. Для этого органам исполнительной власти необходима эффективная и четкая технология разработки, принятия и исполнения решений на всех уровнях госуправления. Ныне действующий порядок ориентирован не столько на содержание, сколько на форму»*⁷. Именно с этого периода принято вести отчет административной реформы в России как *системного и комплексного преобразования функций и структуры ОИВ*.

С точки зрения содержания административной реформы в ней можно выделить два аспекта: *оперативный и институциональный*. *Оперативная составляющая* заключается в отказе от избыточных функций, со-

⁶ Об основных показателях, используемых для оценки качества государственного управления в международных сопоставлениях, речь пойдет в следующей главе.

⁷ Послание Президента России Федеральному Собранию 18.04.2002. // Российская газета от 19.04.2002.

вершенствовании порядка реализации необходимых государственных функций, построении системы и структуры исполнительной власти, соответствующей новым функциям, исключаящим между ними конфликт интересов. *Институциональная часть реформы* состоит в создании механизмов, предотвращающих появление новых избыточных функций, закреплении процедур исполнения необходимых функций, обеспечении информационной открытости власти ⁸.

Методологической основой реализуемой в России административной реформы являются принципы **концепции НГУ**, основной позицией которой (как отмечалось в предыдущем параграфе) является адаптация опыта управления бизнесом для сферы публичного администрирования и, прежде всего, внедрение *принципа клиентской ориентации* работы органов исполнительной власти.

Указом Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 года. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» были определены приоритетные направления административной реформы на период до 2005 года. Решение указанных задач было возложено на Правительственную комиссию по проведению административной реформы, образованную Постановлением Правительства России.

На **первом этапе** административной реформы, в 2003-2005 годах, мероприятия были сфокусированы на двух ведущих направлениях: *первое* – *снижение издержек, которые связаны с избыточным государственным регулированием экономики*, и *второе* – *формирование действенных механизмов взаимодействия федеральных органов исполнительной власти при реализации ими признанных необходимыми функций*⁹.

⁸ Административная реформа в России Научно-практическое пособие. // Под ред. С.Е.Нарышкина, Т.Я.Хабриевой. – М., 2006.(с.26).

⁹ Подробнее о периодизации и ходе административной реформы см. :1. Административная реформа в России Научно-практическое пособие. // Под ред. С.Е.Нарышкина, Т.Я.Хабриевой. – М.: ИНФРА-М, 2006. – 86 с.; 2. Логунов А.Б. Административная реформа в Российской Федерации: основные этапы реализации. // Серия: Проблемы государственного строительства. Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, 2006, № 22 (310); 3. Шаров А.В. Об основных эле-

При реализации мероприятий данных направлений реформы осуществлена инвентаризация, анализ и классификация функций федеральных ОИВ, проделана работа по корректировке законодательства с целью снятия излишних, неоправданных административных барьеров для предпринимателей и созданию механизмов, препятствующих неэффективному государственному вмешательству в экономику. Значительный объём избыточных и дублирующих полномочий федеральных ОИВ был исключен после утверждения новых положений об этих органах. В них были включены только полномочия, признанные необходимыми в ходе административной реформы и закрепленные в федеральных законах. На данном этапе также была изменена система управления в федеральных органах исполнительной власти и их внутренняя структура за счет регламентации взаимодействия федеральных ОИВ, что в итоге позволило сформировать компактный корпус ответственных руководителей, персонально отвечающих за все сферы государственного регулирования.

Второй этап административной реформы связан с принятием Концепции проведения административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах и плана мероприятий по проведению административной реформы в 2006-2008 годах¹⁰. Согласно данным актам, реализация реформы направлена на достижение *трех основных целей* (рисунок 1.2.1.)

Для достижения поставленных Концепцией административной реформы целей предусматривался ряд важнейших задач, определяющих основные направления реализации реформы. Рассмотрим их подробнее.

ментах административной реформы. // "Журнал российского права", – 2005, – № 4.

¹⁰ См. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2008 годах. Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. N 1789-р.

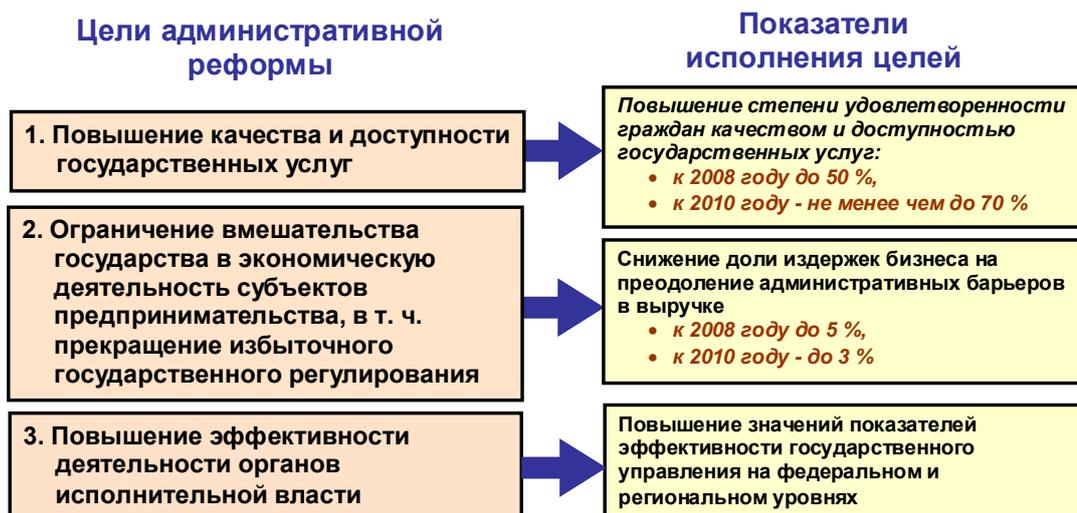


Рисунок 1.2.1. Основные цели административной реформы в РФ

1. Задача по внедрению в ОИВ принципов и процедур управления по результатам. Целью реализации этого направления является *внедрение методов и процедур управления, ориентированного на результат, и проектного управления* в Правительстве РФ, федеральных ОИВ, региональных органах власти и подведомственных государственным органам организациях (рис. 1.2.2.).

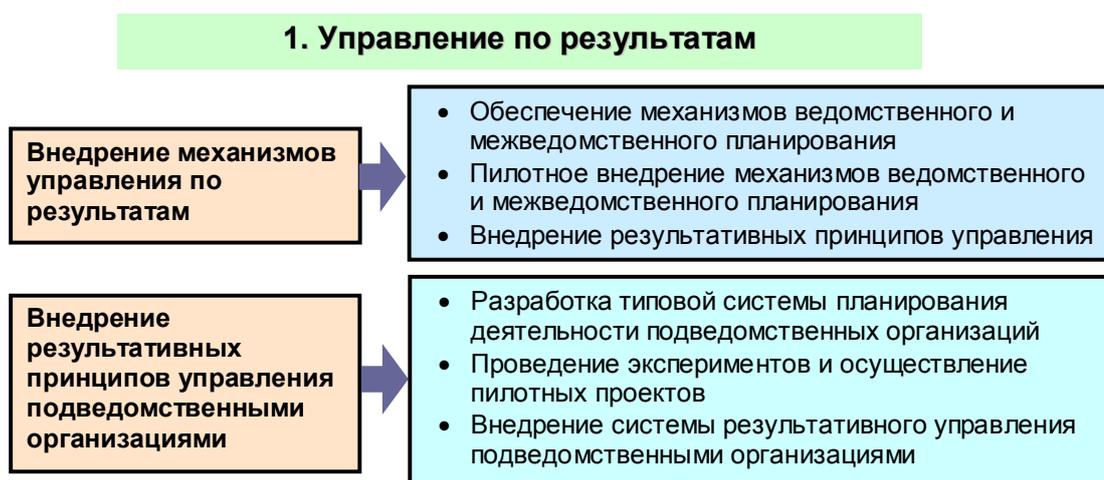


Рисунок 1.2.2. - Управление по результатам как направление административной реформы в России на 2006-2008 годы

В рамках административной реформы внедряется комплексная система ведомственного и межведомственного планирования, механизмы

проектного управления по целям и результатам деятельности, контроля за достижением результатов деятельности. Такая работа предполагает *создание ключевых измеряемых показателей эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти* по основным направлениям их деятельности в соответствии со стратегическими целями государства, увязку деятельности госслужащих с данными показателями.

Управление по результатам предполагает *модернизацию управленческого учета*, что позволит распределять ресурсы по поставленным задачам, а также обеспечивать контроль за достижением результатов и определять персональную ответственность руководителей и должностных лиц за решение поставленных задач. *Проектное управление* подразумевает использование механизма внутреннего аудита, позволяющего оценивать эффективность деятельности структурных подразделений и должностных лиц, ответственных за решение поставленных задач, а также проводить оценку эффективности бюджетных расходов.

2. Задача по разработке и внедрению стандартов государственных услуг, предоставляемых ОИВ, а также административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг. Административно-управленческие процессы в федеральных и региональных ОИВ недостаточно организованы, часто неэффективны и связаны с проявлением коррупции. Для повышения качества управления на основе этих процессов они должны быть существенно модернизированы, оптимизированы, регламентированы (рисунок 1.2.3).

Основной механизм модернизации административно-управленческих процессов – разработка и внедрение **административных регламентов и стандартов государственных и муниципальных услуг** с широким использованием возможностей информационно-коммуникационных технологий. Административные регламенты содержат информацию, необходимую и достаточную как для получения государст-

венной услуги гражданином или организацией, так и для исполнения государственной функции или предоставления государственной услуги должностными лицами органа исполнительной власти. *Для гражданина принятие административных регламентов* – это, прежде всего, доступность, а также комфортность предоставления государственных услуг, открытость и прозрачность административных процедур исполнения государственных функций. *Для предпринимателей* – это снятие излишнего государственного регулирования и оптимизация исполнения государственных функций. Утверждение административных регламентов позволит упорядочить и конкретизировать обязательства ОИВ перед обществом. Это, в свою очередь, будет способствовать созданию процедур контроля и оценки деятельности ОИВ.



Рисунок 1.2.3. Стандартизация и регламентация как направление административной реформы в России на 2006-2008 годы

Стандарты государственных и муниципальных услуг должны закрепить параметры требований к качеству и доступности данных услуг.

3. Задача по оптимизации функций ОИВ и введению механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности ОИВ.

В рамках этого направления предполагалось: 1) завершить процедуру определения необходимых и устранения избыточных и дублирующих

функций федеральных и региональных органов исполнительной власти;
2) контролировать оптимальный состав функций органов ОИВ (рис. 1.2.4.).



Рисунок 1.2.4. Оптимизация функций ОИВ и противодействие коррупции как направление административной реформы в РФ 2006-2008 гг

Ликвидация избыточных функций и полномочий государственных органов является известным, аксиоматичным условием повышения эффективности государства. Но эта работа не должна стать одноразовой кампанией, поскольку в этом случае не будут созданы гарантии оптимизации бюрократии в будущем. Требуется постоянно работающий механизм, позволяющий поддерживать оптимальный состав полномочий органов исполнительной власти и препятствующий неэффективному государственному вмешательству в экономику и другие сферы жизни общества.

Для предотвращения появления избыточных функций законодательное закрепление *процедуры публичного доказательства необходимости введения дополнительных функций органами исполнительной власти* представляется весьма важным. Если функция не имеет под собой достаточных правовых оснований и при этом препятствует реализации гражда-

нами своих конституционных прав или возлагает дополнительные обязанности на предпринимателей, то она должна быть упразднена в первую очередь. Такой порядок должен быть закреплён в нормативно-правовой базе. Это позволит сократить неэффективное вмешательство государства в экономику и общественную жизнь, уменьшить издержки бизнеса на преодоление административных барьеров, обеспечить реализацию гражданами конституционных прав, а также сосредоточить работу государственных органов на решении необходимых обществу и государству задач.

Наряду с упразднением избыточных функций идет процесс введения новых функций, помогающих эффективно решать общественные задачи, а также процесс модернизации и совершенствования выполнения необходимых государственных функций, который также требует изменения нормативно-правовой базы и проведения организационных мероприятий.

Необходимым условием оптимизации функций органов исполнительной власти является *ликвидация коррупции* в федеральных и региональных ОИВ, которая стала системной проблемой, препятствующей повышению эффективности государственного управления. В целях **исключения коррупционных действий в Концепции предусмотрено проведение следующих мероприятий**¹¹: 1) создание специальных антикоррупционных механизмов в сферах деятельности государственных органов с повышенным риском коррупции; 2) внедрение экспертизы нормативных правовых актов на коррупциогенность; 3) создание методических основ оценки коррупциогенности государственных функций; 4) формирование пакета антикоррупционных нормативных правовых актов; 5) подготовка ведомственных и региональных антикоррупционных программ.

В рамках мероприятий по внедрению экспертизы нормативных правовых актов на коррупциогенность предлагаются методики первичной и специализированной (предметной) экспертизы действующих нормативных

¹¹ Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 гг. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р

правовых актов и вносимых проектов, проведена их экспертиза, и на основе её результатов подготовлены изменения для внесения в действующие нормативные правовые акты и предлагаемые проекты.

На новом этапе административной реформы антикоррупционная политика выделена в приоритетное направление реформирования системы государственной службы. По замечанию Президента РФ Д.А. Медведева: «Коррупция превратилась в системную проблему. Этой системной проблеме мы обязаны противопоставить системный ответ». В настоящее время предложен Национальный план по борьбе с коррупцией, в котором антикоррупционные мероприятия сосредотачиваются по трем направлениям: 1) модернизация законодательства, 2) правовое просвещение, 3) разработка этических кодексов государственных и муниципальных служащих. Среди приоритетных мер - контроль за доходами публичных служащих, обеспечение открытости и прозрачности государственных и муниципальных закупок¹².

4. Задача повышения эффективности взаимодействия ОИВ с гражданским обществом и прозрачности деятельности органов исполнительной власти. Одной из ключевых проблем функционирования системы исполнительной власти в Российской Федерации является информационная закрытость ОИВ и органов местного самоуправления, а также отсутствие обратной связи с гражданами и организациями. Целями мероприятий по данному направлению являются повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, повышение открытости деятельности органов государственной власти и местного самоуправления (рисунок 1.2.5.).

Административная реформа предполагает разработку нормативно-правовой и методической базы и внедрение механизмов повышения открытости государственных и муниципальных органов, а также совершен-

¹² Фаляхов Р. Дмитрий Медведев начал с коррупции. // РБК daily 20.05.2008.
<http://www.rbcdaily.ru/2008/05/20/focus/344394>

ствование взаимодействия ОИВ и общества. В связи с этим в принимаемых ОИВ *нормативных правовых актах должны быть четко прописаны процедуры раскрытия и закрытия информации о деятельности государственных органов*, в том числе ¹³: 1) проведение публичных обсуждений подготавливаемых решений; 2) проведение общественной экспертизы социально значимых решений органов исполнительной власти; 3) включение представителей гражданского общества в коллегии надзорных органов, рабочие группы, другие структуры по подготовке нормативных правовых актов и иных затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций решений органов исполнительной власти; 4) создание и деятельность при органах исполнительной власти общественных советов с участием представителей гражданского общества; 5) определение рейтингов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по критерию открытости.



Рисунок 1.2.5 Повышение эффективности взаимодействия ОИВ и общества как направление административной реформы в РФ в 2006-2008 гг

5. Задача по модернизации системы информационного обеспечения ОИВ. Для успешной реализации административной реформы необходимо обеспечение органов исполнительной власти адекватными показателями эффективности их работы. Существующая система статистического

¹³ Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008гг. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р

учета не позволяет в полной мере оценивать эффективность работы ОИВ и качество предоставляемых государственных услуг. Ведомственные системы сбора данных не предоставляют возможностей по качественной оценке результативности деятельности ОИВ, отсутствуют систематические данные о состоянии государственного управления в субъектах РФ.



Рисунок 1.2.6 Модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти как направление административной реформы в РФ в 2006-2008 годах

Целью мероприятий по данному направлению является *модернизация системы информационного обеспечения деятельности ОИВ на основе внедрения международных стандартов и создания системы мониторинга по основным направлениям реализации административной реформы.*

В рамках данного направления разрабатываются системы мониторинга: процессов управления по результатам, качества предоставления государственных и муниципальных услуг, результативности ведомственных и региональных антикоррупционных программ, проведения закупок для государственных нужд, информационной открытости органов государственной и муниципальной власти, развития гражданского общества и участия его представителей в процессе подготовки и принятия органами власти решений.

6. Задача по формированию необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения администра-

тивной реформы, совершенствованию механизмов распространения успешного опыта государственного управления. Успех реализации административной реформы во многом зависит от понимания и поддержки гражданами и бизнесом целей и задач административной реформы, заинтересованности гражданского общества в результатах реформы, с одной стороны, и наличия объективной информации о ходе ее реализации, - с другой. Необходимым фактором успешного проведения реформы также является заинтересованность самих государственных служащих, призванных обеспечить её реализацию. Неподготовленность участников административной реформы к ее проведению приводит к замедлению процесса преобразований. Это обуславливает необходимость эффективной координации мероприятий по проведению административной реформы на федеральном и региональном уровнях.

Целями мероприятий по данному направлению являются: *формирование необходимого организационного, информационного, кадрового и ресурсного обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления* (рис. 1.2.7.).

Указанные мероприятия предполагают ¹⁴: 1) создание типовых программ проведения мероприятий административной реформы; 2) разработку программ обучения новым процедурам государственного управления и их реализацию в рамках образовательных программ и курсов повышения квалификации государственных и муниципальных служащих; 3) мониторинг результативности мероприятий административной реформы на федеральном и региональном уровнях; 4) совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления; 5) взаимодействие с общественностью по вопросам реализации административной

¹⁴ Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008гг. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р

реформы; б) формирование эффективного механизма управления мероприятиями по проведению административной реформы.



Рисунок 1.2.7 - Обеспечение административной реформы в РФ в 2006-2008 гг

Административная реформа не сможет развиваться достаточными темпами и согласованно, если не будет сформирована база данных лучших примеров успешного опыта государственного управления, если не обеспечить широкий обмен мнениями при разработке решений и распространение успешного опыта реализации мероприятий административной реформы среди ее участников.

Рассматривая *итоги реализации* мероприятий первого этапа и промежуточные результаты второго этапа административной реформы, следует отметить разногласия экспертов в оценке эффективности её исполнения. От оценок в «провальности реформы по сравнению с намеченными целями»¹⁵ до мнений о существенных позитивных преобразованиях, которые привнесла в функционирование системы ОИВ реализация реформаторских мероприятий и необходимости их продолжения для достижения главных целей реформы. В частности, экс-заместитель министра экономического

¹⁵ См. Антон Олейник - старший научный сотрудник Института экономики РАН, профессор Университета «Мемориал» (Канада). Административная реформа: Незачет по качеству власти. // Ведомости. 29.11.2007, №225 (1752). Так же Грязневич В. Цена спокойного сна. // «Эксперт Северо-Запад» №34(336) / 17 сентября 2007. // http://www.expert.ru/printissues/northwest/2007/34/spokoyniy_son/

развития и торговли РФ А. Шаров, занимавший этот пост с 1999 по 2007 год и курировавший большой блок вопросов административной реформы, основные результаты административного реформирования на первом этапе видит в следующем ¹⁶:

- **определена форма организации федеральных ОИВ** посредством разделения ведомств на три категории: правоустанавливающие, правоприменительные и контрольно-надзорные, статус которых предопределяет функциональную ответственность соответствующих структур;

- **регламентировано содержание работы каждого ОИВ**. С одной стороны, уточнены и ограничены функции исполнительных структур: необоснованные и избыточные функции перераспределены как с уровней вышестоящих ОИВ на нижестоящий уровень (от федеральных ОИВ на уровень субъектов федерации, муниципалитетов), так и в пользу гражданского общества, бизнеса. С другой, - описаны в формализованной форме процедуры предоставления государством услуг гражданам и организациям в административных регламентах исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. Так, в 2007 году федеральными ОИВ разработано около 300 административных регламентов, из них 140 согласовано, около 130 утверждено приказами.

По мнению бывшего Вице-премьера российского правительства С.Е. Нарышкина, административное реформирование должно являться **непрерывным процессом** совершенствования системы государственного управления, а административная реформа как проект, ограниченный временными сроками в Концепции административной реформы – необходимый первоначальный элемент к подобному перманентному процессу преобразований в ОИВ ¹⁷.

¹⁶ 1.Рубченко М. Бюрократия адаптивная и мимикрирующая (Интервью с А.Шаровым). // «Эксперт» №19(560), 21 мая 2007.

//http://www.expert.ru/printissues/expert/2007/19/interview_sharonov/

¹⁷ Например см. Е. Лашкина. Пока я беспартийный. Интервью с Вице-премьером Правительства РФ С. Нарышкиным. // «Российская газета» - Федеральный выпуск №4493 от 16 октября 2007 г.

Необходимость достижения сформулированных целей административной реформы обусловила продление сроков её реализации по сравнению с отведенным ранее периодом на её осуществление. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2008 года № 157-р внесены изменения в Концепцию административной реформы, предусматривающие **продолжение проведения реформы в 2009 и 2010 годах**. В рамках данного срока намечено осуществление работы по следующим направлениям:

1) создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг на территориях субъектов РФ;

2) переход федеральных органов исполнительной власти на оказание государственных услуг в электронном виде с использованием общероссийского государственного информационного центра.

Задача первого направления – создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ) состоит в обеспечении предоставления комплекса государственных услуг государственными ОИВ и органами местного самоуправления в режиме **«одного окна»**. МФЦ – организация, уполномоченная (учрежденная) высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ на организацию предоставления государственных и муниципальных услуг на основании соответствующих административных регламентов в едином помещении, оборудованном необходимыми для предоставления государственных и муниципальных услуг средствами, с использованием программных средств, обладающая персоналом, достаточным для организации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также заявителей – юридических и физических лиц. Следует отметить, что в регионах МФЦ создаются в рамках реализации мероприятий административной реформы с 2005 года. При этом сегодня список субъектов Российской Федерации, внедряющих институт МФЦ, не доста-

точно большой (около 20 субъектов РФ на конец 2007 г.). С выделением данного направления в качестве приоритета административной реформы на ближайшие годы число МФЦ в регионах возрастет. Так только в рамках проекта по федеральному софинансированию создания региональных МФЦ предполагается организация не менее 30 подобных центров.

В рамках второго направления реформы планируется создание системы региональных порталов государственных услуг, объединяющих в единое информационное пространство данные о государственных услугах, оказываемых как федеральными ОИВ, так и ОИВ субъектов Российской Федерации. Порталы государственных услуг будут доступны любому пользователю сети Интернет, позволят обеспечить простой и эффективный поиск информации и её предоставление, включая дистанционное (либо частично дистанционное) получение услуг с использованием электронных документов, удостоверенных электронной цифровой подписью.

Для интеграции информации по государственным услугам, предоставляемым в различных регионах РФ, намечено создание единого федерального сайта (портала) государственных услуг в сети Интернет, который объединит в единое информационное пространство данные о государственных услугах, предоставляемых органами исполнительной власти. Так же будет создан общероссийский государственный информационный центр, обеспечивающий взаимодействие информационных систем ОИВ между собой, с информационными системами органов местного самоуправления и иными информационными системами для оказания государственных услуг гражданам и организациям.

Наряду с Интернет-порталами должны заработать телефонные центры (call-центры), с помощью которых граждане по единому многоканальному телефону смогут получить информацию по необходимым им государственным услугам, о месте и порядке их предоставления ¹⁸.

¹⁸ Васильева Ю. Реформе добавили срок: Правительство продлило административную реформу до 2010 года. // "Российская Бизнес-газета" №642 - 26 февраля 2008 г.

Таким образом, административная реформа в РФ на современном этапе является *системным мероприятием* по совершенствованию деятельности ОИВ, базирующаяся на требованиях повышения эффективности государственного и муниципального управления. Следует отметить, что на текущем этапе важно в приоритетном порядке и скоординировано реализовать программу реформ в сфере государственного управления. Многие положения современных реформ являются *дискуссионными*. Однако по части из них не только достигнут консенсус, но создана нормативная и методическая база. Это касается отдельных элементов системы управления по результатам (планирования на основе стратегических приоритетов и показателей деятельности, бюджетирования органов исполнительной власти с учетом расходных обязательств), регламентации и стандартизации деятельности (на базе административных регламентов), стимулирования государственных служащих (результативных контрактов и должностных регламентов)¹⁹. Необходимо обеспечить комплексное и согласованное внедрение этих элементов нового государственного управления, которое должно обеспечить рост эффективности работы органов исполнительной власти. При этом, по мнению экспертов, ориентироваться нужно не столько на минимизацию сроков реформ, сколько на максимизацию результата, т.е. улучшение управляемости аппарата государственного управления и повышение качества государственных услуг.

¹⁹ Проблемы современного государственного управления в России. Материалы научного семинара./ Под ред. В.И. Якунина. Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. Выпуск № 3. М.: Научный эксперт, 2006. - 112 с. (с.97)

1.3. Формирование системы стратегического управления как основы долгосрочного развития публичного администрирования в современной России

Необходимым условием обеспечения устойчивого развития государства является создание комплексной системы стратегического управления, включающей взаимосвязанные и взаимодополняющие стратегии территориальных образований (региональный и муниципальный уровни управления) и общенациональную стратегию (федеральный уровень).

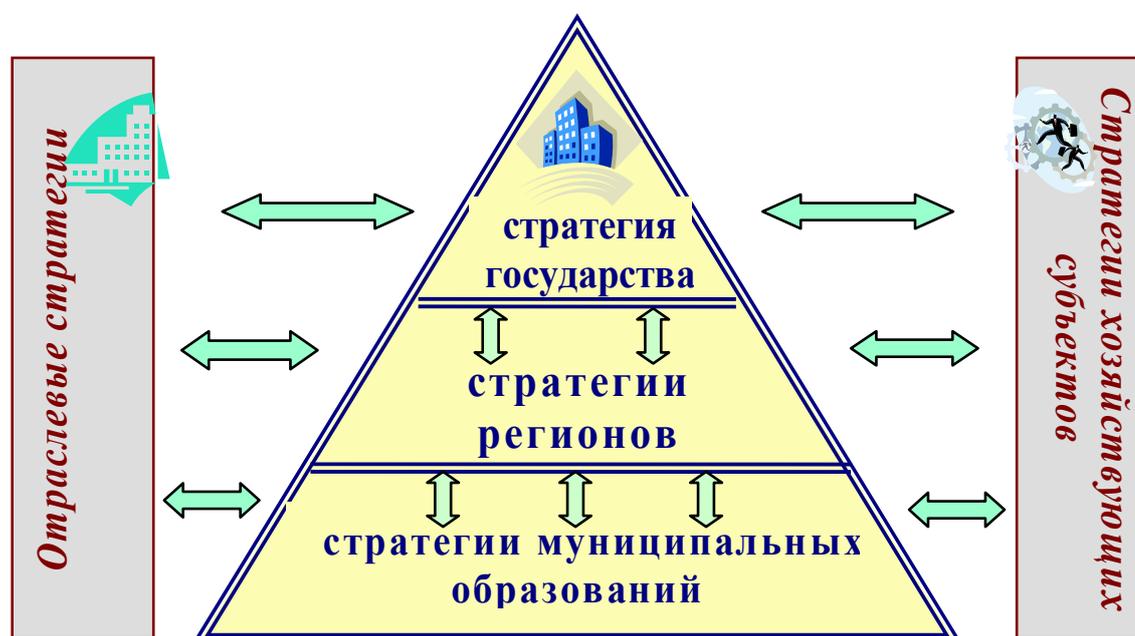


Рисунок 1.3.1 – Система стратегического управления в ОИВ на основе взаимосвязи стратегий федерального, регионального и муниципального уровней.

Приоритеты и конечные цели деятельности органов власти как федерального, так регионального и муниципального уровней должны быть едиными. Так согласно Конституции государственные органы власти в РФ вне зависимости от их уровней являются единой системой.

Оценивая текущее состояние стратегического планирования в ОИВ РФ можно отметить, что в определении долгосрочных приоритетов, выборе способов их достижения, ОИВ различного уровня самостоятельны.

Причина подобной ситуации в том, что в российском законодательстве не предусмотрено создание единой комплексной системы государственного планирования, пронизывающей федеральный, региональный и муниципальный уровни. Таким образом, с правовой точки зрения стратегических документов в области регионального планирования могут не разрабатывать ни Федерация, ни субъекты. Тем более в российском законодательстве не регламентируется вопрос необходимой взаимосвязи основных документов социально-экономического планирования федерального, регионального и муниципального уровней (рис. 1.3.2).



Рисунок 1.3.2 – Модельная схема стратегического планирования территориального развития в Российской Федерации²⁰

При этом очевидным является тот факт, что показатели деятельности Правительства РФ должны консолидировать в себе итоги работы в субъектах РФ. Итоги же развития региона РФ предопределяются агрегированными

²⁰ Кирсанов В.В. Модели стратегий регионального развития. // Материалы семинара «Стратегический менеджмент: опыт России и Франции», Саратов 13-24 ноября 2006 г.

ми показателями муниципальных образований, находящихся на его территории. При этом каждый уровень власти, как известно, имеет свои возможности, свои полномочия. Программа социально-экономического развития страны, принимаемая на основе Федерального закона о государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития, ориентирована в основном только на отраслевой принцип. Отсутствие в подобных документах конкретных предложений по развитию территорий затрудняет планирование социально-экономического развития субъектов.

Поэтому для обеспечения конкурентоспособности государства на основе концентрации и эффективного использования всех имеющихся у страны ресурсов необходимым является создание единой системы стратегического управления на основе определения национальных приоритетов, их каскадирования для каждого уровня управления с учетом объема имеющихся у него полномочий и наличествующими возможностями.

Рассмотрим предлагаемые подходы к построению вертикали стратегического управления подробнее.

Приоритеты долгосрочного национального развития должны закрепляться на федеральном уровне в Стратегии развития РФ. В данном документе должны быть определены пути и способы обеспечения укрепления национальной безопасности и динамичного развития экономики в долгосрочной перспективе, укрепления позиций страны в мировом сообществе. Стратегия должна выступать фундаментальным документом долгосрочного планирования национального развития, выполняя организующую роль для аналогичных программ субъектов РФ, служа основой для разработки средне и краткосрочных документов планирования.

На сегодняшний день в РФ разработан проект Концепции долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 года, одобренный на заседании Правительства РФ 2 октября 2008 года ²¹.

²¹ Кукол Е. 2020 год стал ближе :Минэкономразвития теперь точно знает, какой будет страна через двенадцать лет. // «Российская газета» №4722 от 6 октября 2008 г.

По словам Министра экономического развития Э.Ш. Набиуллиной, Концепция ставит амбициозные задачи по развитию экономики и социальной сферы. Согласно документу, стратегической целью России является достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI века, занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан. Так в 2015-2020 гг. Россия должна войти в пятерку стран-лидеров по объему ВВП (по паритету покупательной способности). При этом предполагается увеличение обобщающего показателя уровня жизни – ВВП на душу населения – с 13,9 тыс. долл. в 2007г. (42% от среднего уровня стран Организации экономического сотрудничества и развития, ОЭСР) до более чем 30 тыс. долл. в 2020г. (70%) и примерно до 50 тыс. долл. в 2030г.

Концепция предполагает, что к 2020 г. Россия, оставаясь мировым лидером в энергетической сфере, сможет занять значимое место на рынках высокотехнологичных товаров и интеллектуальных услуг в пяти-семи и более секторах. Кроме того, Россия намерена укрепить свое лидерство в интеграционных процессах на евразийском пространстве, постепенно становясь одним из глобальных центров мирохозяйственных связей (в том числе в качестве международного финансового центра) и поддерживая сбалансированные многовекторные экономические отношения с европейскими, азиатскими, американскими и африканскими экономическими партнерами.

Таблица 1.3.1 Приоритеты социально-экономического развития РФ согласно Концепции долгосрочного развития до 2020 года.

	2007	2020
ВВП на душу населения по ППС (тыс.долл.)	13,9	30
Среднегодовой темп прироста ВВП, %		6,5
Средняя продолжительность жизни, лет	66,5	72-75

Доля среднего класса, %	20	> 52 - 55
Доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, %	10,4	6-6,5
Доля высокотехнологичного сектора и экономики знаний в ВВП, %	10,9	17-20
Доля инновационной продукции в выпуске промышленности, %	5,5	25 - 35
Доля промышленных предприятий, осуществляющих инновации, %	9,5	40 - 50
Общие затраты на исследования и разработки, % ВВП	1,1	2,5 -3
Объем экспорта, млрд. долл.	354	>900
Экспорт машиностроительной продукции, млрд.долл.	19,7	110 – 130
Повышение производительности труда, 2020 к 2007 г.	1	2,6
Динамика энергоемкости, %	100	60
Доля России в мировой экономике, %	3,2	4,3

Предполагается, что инновационное развитие российской экономики в период 2008-2020гг. будет проходить в два этапа, различающиеся по условиям, факторам и рискам социально-экономического развития и приоритетам экономической политики государства. Первый этап (2008 – 2012гг.) базируется на реализации и расширении тех глобальных конкурентных преимуществ, которыми обладает российская экономика в «традиционных» сферах – энергетике, транспорте, аграрном секторе, переработке природных ресурсов. Одновременно планируется создавать институциональные условия и технологические заделы. Второй этап (2013—2020гг.) предполагает рывок в повышении глобальной конкурентоспособности экономики на основе ее перехода на новую технологическую базу (информационные, био- и нанотехнологии), улучшения качества человеческого потенциала и социальной среды, а также структурной диверсификации экономики. Развитие после 2020г. должно закрепить лидирующие позиции России в мировом хозяйстве и превратить инновации в ведущий фактор экономического роста, сформировать сбалансированную социальную структуру общества.

Следует отметить, что Концепция долгосрочного развития это ведущий, но не единственный документ в системе актов стратегического планирования. На основе Концепции должны быть разработаны соответ-

вующие отраслевые (например, стратегии развития электроэнергетики, машиностроения) и макрорегиональные документы стратегического планирования, детализирующие соответствующие направления развития. Действующие целевые стратегии и программы должны быть скорректированы в соответствии с обозначенными в Концепции приоритетами.

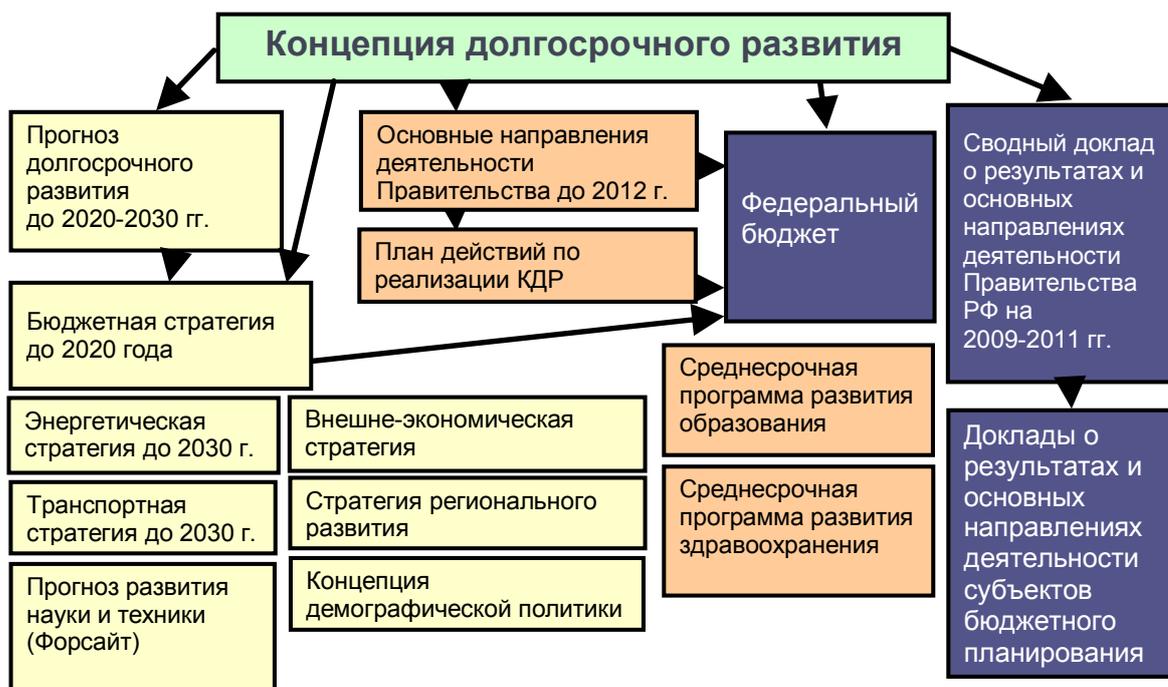


Рисунок. 1.3.3. Концепция долгосрочного развития как основа системы документов стратегического планирования в РФ

При этом заметим, что официальное принятие Концепции планировалось на начало 2008 года, однако по разным причинам оно откладывалось. На ноябрь 2008 года Концепция законодательно не утверждена в качестве нормативно-правового акта.

В тоже время следует отметить, что документы стратегического планирования российские регионы по рекомендациям федерального центра массово разрабатывали с 2005 года. Так до 2007 года в Министерство регионального развития России представили проекты долгосрочных программ социально-экономического развития (концепций, стратегий и схем) 62 субъектов Российской Федерации. Представленные субъектами Российской Федерации стратегические документы были различны по объему, структуре, степени проработке материала. В тоже время, отсутствие доку-

мента, закрепляющего стратегические приоритеты на федеральном уровне, предопределяло неясность перспектив развития государства в целом и его отдельных территорий в частности. Так по замечанию экс-министра регионального развития РФ Д. Козака, по причине отсутствия формализованных планов долгосрочного развития на федеральном уровне, регионам России не хватает исходных данных для разработки собственных стратегий развития. Д. Козак отметил: «Эти данные регионам должен дать федеральный центр. Регионы должны понимать, как будет осуществляться экономическое развитие страны в целом»²². Об этом же говорит исполнявшая в октябре 2008 года обязанности руководителя администрации губернатора Пермского края Н. Катаева²³.

На региональном уровне Стратегии должны фиксировать приоритеты, цели и задачи политики органов государственной власти, направленной на обеспечение социально-экономического развития региона, и реализуемых органами государственной власти субъекта РФ с учетом государственной политики РФ. При этом стратегия должна также разрабатываться с учетом межрегиональных связей, формирующих взаимосвязь и взаимозависимость экономик территорий. Данный аспект вызывает необходимость координации планов развития субъектов РФ.

Отметим, что на 2008 год большинство субъектов РФ разработали свои стратегии или концепции социально-экономического развития. Однако, по мнению многих экспертов, глубина проработки этих программ, их практическая применимость пока не всегда отвечает уровню стратегических задач, стоящих как перед регионом, так и страной в целом²⁴.

В свою очередь, закреплённые в стратегии субъекта приоритеты регионального развития должны отражаться в документах стратегического

²² Козак Д. Регионам России не хватает исходных данных для разработки стратегий развития до 2020 г.

http://www.urbanecomomics.ru/news.php?folder_id=109&mat_id=6223&page_id=9704

²³ Коваленко А. Стратегический фальстарт // «Эксперт Урал» №41 (349) – 20 октября 2008 – http://www.expert.ru/printissues/ural/2008/41/interview_kataeva/

²⁴ Кирсанов В.В. Модели стратегий регионального развития. //Материалы семинара «Стратегический менеджмент: опыт России и Франции», Саратов 13-24 ноября 2006 г.

планирования муниципальных образований, находящихся на территории данного субъекта. Стратегии развития, градостроительные планы, документы территориального планирования муниципального образования должны учитывать приоритеты развития региона в целом, координироваться с перспективами развития соседних муниципальных образований.

В реализации всего комплекса стратегических планов должны быть заинтересованы общество и бизнес. Поэтому стратегии развития должны формироваться на основе максимально широкого вовлечения бизнес-сообщества, общественности в процесс их разработки. При этом подобное участие является взаимовыгодным для всех субъектов взаимодействия. Так анализ потребностей бизнес-сообщества позволяет ОИВ: 1) получить информацию о намерениях, стратегиях и планах компаний и предпринимателей, 2) привлечь финансовые, интеллектуальные и политические ресурсы бизнеса для развития территории, 3) найти активных союзников в продвижении и реализации стратегии.

Для бизнес-структур стратегия развития территорий дает следующие преимущества:

1) возможность учета своих интересов в стратегии муниципального образования: а) формирование требований на инфраструктуру, обеспечиваемую за счет ОИВ; б) формирование требований на человеческие ресурсы; в) определение перспектив развития рынков; г) выделение новых рыночных ниш;

2) возможность определения ограничений на развитие бизнеса.

Таким образом, закрепленные в федеральной Стратегии национальные приоритеты должны, по сути, пронизывать деятельность всех органов государственного и муниципального управления как перспективные направления деятельности, иначе любая самая грамотная стратегия развития страны останется декоративным элементом, которым государственный аппарат не руководствуется вовсе или руководствуется в последнюю очередь. Поэтому создание единой системы стратегического управления на

основе концентрации и эффективного использования всех имеющихся ресурсов и консолидации общества вокруг обоснованной, ясной и привлекательной стратегии государства – необходимая и первоочередная задача обеспечения поступательного устойчивого развития страны.

Следует отметить, что на сегодняшний день в России предпринимаются значимые меры для выполнения данной задачи. Так разработана «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года», Минрегионразвития утверждены требования и технические стандарты к стратегии социально-экономического развития субъекта РФ, что задаёт общую методологию разработки документов стратегического характера. При этом нерешенным остается вопрос обеспечения согласованности федеральной, региональных и муниципальных стратегий. Поэтому дальнейшее развитие системы стратегического планирования национального развития – одна из приоритетных задач, так как нынешний уровень развития России, стоящие перед страной цели должны быть обеспечены соответствующей глубиной и качеством государственного планирования.

2. Эффективность государственного и муниципального управления: понятие и подходы, отечественная практика оценки

2.1. Проблема определения эффективности государственного и муниципального управления

Оценки качества государственного и муниципального управления стали систематически проводиться различными организациями лишь в течение последнего десятилетия. Этот факт отражает общественное признание важности качества работы институтов власти для решения проблем, волнующих современное общество.

При этом в зависимости от содержания проблемы *под качеством государственного управления* понимается *различный диапазон характеристик государства и его институтов*. Часто под этим понятием подразумевают качество государства в целом как единства трех ветвей власти – законодательной, исполнительной, судебной. Отсюда вытекает и набор компонентов оценки, в который входят характеристики подотчетности власти, ее прозрачности, соблюдения верховенства закона.

С точки зрения *конечного результата* качество государственного управления проявляется в его воздействии на социально-экономическое развитие страны, региона, их сравнительное положение. Очевидно, что такое воздействие значительно. Однако убедительно выразить его в количественных оценках не удастся, так как очень сильно влияние иных условий и факторов, не связанных с системой государственного управления²⁵. Поэтому такие попытки оценить государственное управление через его конечный эффект в экономике хотя и интересны, но в основном с исследовательской точки зрения. Их практическое применение вряд ли возможно, поскольку сравнение различных наборов социально-экономических пока-

²⁵ А.Н. Беляев, Е.С. Кузнецова, М.В. Смирнова, Д.Б. Цыганков. Измерение эффективности и оценивание в государственном управлении: международный опыт. ГУ-ВШЭ - М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005. - 54 с. (с.20)

зателей не позволяет сделать вывод о качестве управленческой системы, ее вкладе в динамику национального развития. Кроме того, чтобы измерить этот вклад, нужно прежде всего формализовано описать саму систему государственного управления. Без этого невозможно сравнивать его различные модели, а значит, и сопоставлять с соответствующими им конечными результатами.

В более *узком понимании* государственное управление рассматривается с точки зрения эффективности его организации, результативности администрирования, рациональности институтов и функций исполнительной власти²⁶. Такой подход к оценке качества в большей степени отвечает потребностям совершенствования управления и может дать информацию для мониторинга и выработки конкретных направлений реформирования исполнительной власти.

Таким образом, в первом случае оценивается собственно эффективность и результативность деятельности органов власти, во втором – создание в них условий для эффективности, но не эффективность как таковая.

С точки зрения последнего подхода определение эффективности государственного управления является необходимым элементом в процессе государственного администрирования, так как позволяет определить как качество работы системы публичного управления по исполнению государственных функций и оказанию государственных услуг, так и общее качество политического управления в стране.

Для оценки эффективности публичного управления на практике используются различные методологии, базирующиеся на системах показателей. Под показателями понимаются количественные измерители и качественные характеристики процессов и результатов государственного управления. Индикативные (плановые) значения показателей являются основой

²⁶ А.Н. Беляев, Е.С. Кузнецова, М.В. Смирнова, Д.Б. Цыганков. Измерение эффективности и оценивание в государственном управлении: международный опыт. ГУ-ВШЭ – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005. – 54 с. (с.21).

оценки результативности работы органов власти за определенный период времени.

Существуют различные методологии оценки качества государственного управления, которые можно разделить на две основные группы: 1) *межстрановые (международные) методики оценки качества государственного управления*; 2) *национальные методики оценки эффективности публичного администрирования*. Методики первой группы позволяют проводить межстрановые сопоставления положений в сфере публичного администрирования. Национальные методики используются в конкретных странах, отражая специфику системы публичного управления конкретного государства (в федеративных государствах используются также методики оценки эффективности регионального управления).

Данные подходы будут рассмотрены в следующих параграфах.

2.2. Международные методики определения эффективности государственного и муниципального управления

Мониторинг качества государственного администрирования проводится как на региональном и национальном уровне в каждой конкретной стране, так и на наднациональном уровне различными международными организациями. При этом в международной практике используется ряд интегральных показателей, отражающих определенные аспекты качества государственного управления. Основные из них представлены в таблице 2.2.1.

Наиболее распространенным в мировой практике оценки качества национального управления является **Интегральный показатель государственного управления (Governance Research Indicator Country Snapshot – GRICS)**. Данный композитный показатель оценки прогресса развития государственного администрирования был предложен в 1990-х гг. Всемирным банком и с 1996 г. измеряется с периодичностью раз в 2 года.

Таблица 2.2.1. Показатели качества государственного управления, рассчитываемые международными организациями ²⁷

№	Название показателя	Организация, проводящая расчет показателя	Характеристика показателя
1	<i>Интегральный показатель государственного управления (Governance Research Indicator Country Snapshot – GRICS)</i>	Всемирный банк	Оценка качества госуправления на основе 6 индексов по следующим параметрам государственного управления: право голоса и подотчетность; политическая стабильность и отсутствие насилия; эффективность правительства; качество законодательства; верховенство закона и контроль коррупции
2	<i>Показатель оценки качества целей и прогресса реформ в стране</i>	Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)	Оценка эффективности госуправления на основе исследования качества администрирования <i>по следующим блокам</i> : государственная служба, управление разработкой и реализацией политики, управление государственными расходами, контроль за международными финансовыми операциями, внешний аудит, государственные закупки.
3	<i>Показатель кредитоспособности страны, инвестиционный рейтинг</i>	Международные рейтинговые агентства Standart and Poor's, Moodis, инвестиционное агентство Fitch и др.	Рейтинговая оценка стране дается на основе анализа основных национальных макро- и микро экономических показателей.
4	<i>Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП)</i>	Комитет развития ООН	Оценка качества жизни населения страны на основе определения индексов по следующим показателям: ВВП на душу населения, ожидаемая продолжительность жизни, уровень образования населения страны.
5	<i>Индекс восприятия коррупции (ИВК)</i>	Международное агентство Transparency International	Определение качества госуправления на основе оценки степени представлений о распространенности коррупции среди государственных служащих и политиков
6	<i>Индекс непрозрачности</i>	Международное агентство Price waterhouse Coopers	Определение качества госуправления на основе оценки воздействия непрозрачности страны на стоимость и эффективность капиталовложений

²⁷ Подробнее о показателях эффективности государственного управления и методиках их определения см.:

1. Добролюбова Е.И. Показатели эффективности реформ государственного управления в России: возможные подходы. Доклад Всемирного банка. М., 2006 г.
2. Справка по интегральным показателям качества государственного управления // (применяемым в странах ОЭСР) // http://www.csr.ru/_upload/editor_files/file0097.doc

№	Название показателя	Организация, проводящая расчет показателя	Характеристика показателя
7	<i>Обследование деловой среды и деятельности предприятий (BEEPS – The Business Environment and Enterprise Performance Survey)</i>	Всемирный Банк, Европейский банк реконструкции и развития	Определение качества госуправления на основе оценки инвестиционного климата страны, конкурентной среды, качества организации механизмов взаимодействия государственных органов и бизнес-структур.
8	<i>Индекс экономической свободы (ИЭС)</i>	Фонд Наследия (Heritage Foundation) совместно с Уол Стрит (Wall Street)	Определение качества госуправления на основе 50 характеристик, объединённых в 10 факторов экономической свободы: торговая политика, фискальная политика, государственная интервенция в экономику, монетарная политика, иностранные инвестиции и потоки капитала, банковская сфера, зарплаты и цены, имущественные права, государственное регулирование, чёрный рынок.
9	<i>Индекс глобальной конкурентоспособности</i>	Всемирный экономический форум (ВЭФ)	Оценка качества государственной политики по нескольким группам факторов: базовых, повышающих эффективность и инновационных
10	<i>Индекс конкурентоспособности</i>	Фонд IMD	Определение качества госуправления на основе оценки 4 групп показателей: состояние экономики, эффективность правительства, эффективность бизнеса, состояние инфраструктуры.
11	<i>Показатель свободы прессы</i>	Международная организация «Репортеры без границ»	Определение качества госуправления на основе оценки страны по 53 критериям, отражающим степень свободы прессы.

Показатель GRICS оценивает эффективность управления на основе расчета **6 индексов**, отражающих **6 параметров** государственного администрирования. Эти параметры были выделены на основе общего определения, согласно которому государственное управление понимается как совокупность традиций и институциональных образований, с помощью которых органы власти управляют страной. Данные параметры включают: 1) процессы выбора, контроля и замены правительства; 2) способность правительства формулировать и проводить политику; 3) уважение граждан и государства к институтам, руководящим социальным и экономическим взаимодействием в обществе.

В соответствии с данными характеристиками государственного управления, показатель **GRICS** включает в себя следующие индексы (рис. 2.2.1.)²⁸:

1. **Право голоса и подотчетность** (Voice and Accountability) – индекс включает показатели, измеряющие различные аспекты политических процессов, гражданских свобод и политических прав. Показатели этой категории измеряют степень возможности участия граждан в выборе правительства. Показатель степени независимости прессы тоже относится к данной группе.
2. **Политическая стабильность и отсутствие насилия** (Political Stability and Absence of Violence) – индекс включает группу показателей, измеряющих вероятность дестабилизации правительства и вынужденной отставки в результате применения насилия (включая терроризм и насилие внутри страны). Данный индекс отражает, насколько качество государственного управления может вызвать необходимость резких перемен, смену политического курса, а также подрывает возможность мирных выборов правительства гражданами.
3. **Эффективность правительства** (Government Effectiveness) – индекс отражает качество госуслуг, качество бюрократии, компетенцию госслужащих, уровень независимости госслужбы от политического давления, уровень доверия к политике, проводимой правительством.
4. **Качество законодательства** (Regulatory Quality) – значение индекса связано с проводимой политикой. С помощью него измеряются противоречащие рыночной экономике меры, такие как контроль уровня цен, неадекватный контроль банков, чрезмерное регулирование международной торговли и развития бизнеса.

²⁸ Добролюбова Е.И. Показатели эффективности реформ государственного управления в России: возможные подходы. Доклад Всемирного банка. М., 2006 г.

5. **Верховенство закона** (Rule of Law) – индекс измеряет уровень доверия граждан к законам общества, и приверженность к исполнению этих законов. Он включает показатели отношения граждан к преступлению, эффективности и предсказуемости законодательной системы, приверженности к контрактной системе.
6. **Контроль коррупции** (Control of Corruption) – индекс отражает восприятие коррупции в обществе (*коррупция* - использование общественной власти с целью извлечения частной выгоды). В индексе учитываются разные стороны явления, начиная от частоты «дополнительной оплаты за то, чтобы работа была сделана» до влияния коррупции на развитие бизнеса, а также существования «большой коррупции» на высоком политическом уровне и участия элит в коррупции.

Сегодня GRICS является распространенной международной методикой оценки качества государственного управления. Однако следует отметить, что в отношении данного индекса со стороны экспертов высказываются критические замечания. К примеру, специалистами отмечается, что данный композитный индекс оценивает не столько само качество государственного управления, сколько процессы политического управления в стране. Кроме того, многие показатели таких проекций, как политическая стабильность и отсутствие насилия, право голоса и подотчетность, основаны на экспертных оценках, которые в отличие от статистических показателей являются крайне субъективными. Это повышает риск смещения рейтинговых оценок (наиболее распространенный заключается в том, что страны с высоким уровнем экономического развития зачастую воспринимаются как страны с более качественными системами государственного управления, что приводит к смещённости оценок). По этой же причине данный метод легко становится объектом критики в отдельных странах.

В том числе поэтому, правительства некоторых стран, недовольные своим аутсайдерством в данном рейтинге, потребовали от Банка закрыть

проект. К примеру, в 2007 году директора, представляющие в совете ВБ девять стран, включая Россию, Китай, Мексику и Аргентину, обратились к руководству Банка с требованием прекратить публикацию ежегодного отчета «Показатели эффективности государственного управления». Спор, по существу чисто политический, ведется как чисто научный. По мнению представителей данных стран, рейтинг составлен недостаточно компетентно²⁹. Однако, не смотря на данные ограничения, показатель GRICS получил широкое распространение³⁰, поскольку очень удобен для межстранового сопоставления.



Рисунок 2.2.1. Составляющие качественного государственного управления по методике GRICS³¹.

В 2004 г. примерный процентный ранг России составил 33,8 по индексу права голоса и подотчетности и 21,1 по контролю коррупции: оба значения были выше, чем в среднем по СНГ, но существенно ниже, чем в среднем по ОЭСР (91,3 как по индексу права голоса и подотчетности, так и по индексу контроля коррупции).

²⁹ Сонин К. Прислужники империализма // «Smort money». № 27 (68) от 23.06.2007. // <http://www.smoney.ru/article.shtml?2007/07/23/3406>

³⁰ В частности, данный показатель используется в качестве одного из критериев при выделении средств из Фонда развития тысячелетия.

³¹ Добролюбова Е.И. Показатели эффективности реформ государственного управления в России: возможные подходы. Доклад Всемирного банка. М., 2006 г.

Среди других показателей большинство индикаторов базируются на методике оценки национального управления на основе *отраслевого подхода*, оценивая динамику социально-экономического развития страны (Индекс конкурентоспособности), качество финансового управления (показатель кредитоспособности страны, Индекс экономической свободы), отдельные характеристики институтов власти (Индекс восприятия коррупции, Индекс непрозрачности).

Методологии оценки эффективности госуправления на международном позволяют проводить межстрановые сопоставления положения в сфере публичного администрирования. Для комплексной оценки качества управления в конкретной стране используются национальные подходы.

Подходы и проблемы к оценке качества государственного управления в России будут рассмотрены в следующем параграфе.

2.3. Оценка качества государственного управления в современной России на федеральном уровне

Для оценки качества государственного и муниципального управления на уровне конкретных стран применяются как международные методики мониторинга позволяющие оценить качество администрирования в межстрановом сравнении, так и национальные методологии (отражающие специфику системы публичного управления конкретного государства).

Рассматривая практику использования *международных индексов*, отражающих эффективность государственного управления, следует отметить, что в последнее время наша страна включена в рейтинги оценок качества публичного управления международных организаций. Для России рассчитываются показатели GRICS, индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП), индекс восприятия коррупции, индекс непрозрачности, индекс экономической свободы; присваиваются рейтинги кредитоспособно-

сти и инвестиций. Ведущие показатели использовались для оценки качества государственного управления при формировании «Концепции административной реформы в РФ на 2006-2008 гг.».

Однако следует отметить, что международные методологии оценки эффективности публичного управления на сегодняшний день *не используются системно* для определения качества госуправления в России. Так, значение данных показателей и их динамика (как отрицательная так и положительная) не влекут за собой каких-либо последствий для принятия управленческих решений в системе органов государственной власти.

В настоящее время в России реализуется и разрабатывается целый ряд реформ, направленных на совершенствование качества государственного управления как на федеральном, так и на субнациональном уровнях. Масштабность преобразований в государственном секторе, большое количество взаимосвязанных мероприятий, параллельная реализация реформ в отдельных отраслях государственного управления существенно осложняет задачу мониторинга оценки эффективности государственного управления.

В российской практике существуют механизмы мониторинга работы органов исполнительной власти федерального уровня, которые можно разделить на следующие группы: 1) мониторинг и оценка эффективности реализации программ/стратегий («проектный подход»); 2) отраслевой / межотраслевой принцип; 3) ежегодная отчетность как часть бюджетного цикла; 4) оценка эффективности на уровне конкретных органов управления.

Так в рамках первого направления можно отметить существующую с 2004 года систему ежегодной подготовки федеральными министерствами, службами и агентствами **сводных докладов**, включающих цели, задачи и показатели деятельности данных субъектов бюджетного планирования на очередной год. В подобных докладах формулируются *три группы показателей* работы ведомств ³²: 1) *основные цели и задачи, увязанные с при-*

³² Постановление Правительства РФ от 27 апреля 2005 г. N 259 «Об утверждении Положения о разработке Сводного доклада о результатах и основных направлениях дея-

оритетами государственной политики; 2) показатели, характеризующие уровень достижения целей; 3) количественные ориентиры, которые должны быть достигнуты.

На основе сводных докладов осуществляется анализ и непосредственное планирование финансовых потоков данных ведомств, а также оценивается эффективность работы данных органов исполнительной власти за прошедший год на основе сопоставления достигнутых результатов с плановыми индикаторами сводного доклада³³. А с 2008 г. по результатам исполнения сводных докладов различных ведомств внедряется система оценки, на основе которой будет оцениваться эффект от финансирования различных программ и приниматься решение о распределении бюджетных средств на поддержку той или иной отрасли на следующий год³⁴.

Однако необходимо отметить, что данные сводные доклады не позволяют сформировать комплексную оценку работы федеральных ОИВ. Так, по замечанию экспертов, в подобных документах преобладают показатели непосредственных результатов, в то время как эффективность не может быть оценена без анализа показателей конечного общественно значимого результата, характеризующего удовлетворение потребностей внешних потребителей за счет оказания им субъектом бюджетного планирования государственных услуг.

На уровне **конкретных государственных органов власти** мониторинг может проводиться *по двум направлениям*: 1) оценка выполнения плановых показателей органом управления за определенный период времени; 2) мониторинг эффективности процессов (административных и функциональных) в органах исполнительной власти.

тельности Правительства Российской Федерации на 2006-2008 годы»

³³ Бобылева А.З. К разработке концепции перехода государственных организаций на «управление по результатам». // Государственное управление. Электронный вестник ФГУ МГУ. 2006. №9. http://www.e-journal.spa.msu.ru/9_2006Bobyleva.html

³⁴ Беккер А. Чиновников оценят: финансирование ведомств будет зависеть от их результатов. // Ведомости. 16.06.2007, №108 (1635)

Первый подход основывается на рассмотренной нами ранее методологии оценки эффективности работы ОИВ по степени исполнения им плановых индикаторов за определенный период времени (рисунок 2.3.1).



Рисунок 2.3.1. Взаимосвязь планирования и оценки эффективности в рамках ОИВ³⁵.

В практике выделяют несколько групп показателей: 1) показатели ресурсов; 2) показатели, характеризующие выполнение должностных обязанностей, административного и должностного регламентов – показатели процессов и показатели непосредственного результата; 3) показатели, характеризующие основные направления деятельности органа исполнительной власти в целом – показатели конечного эффекта.

Показатели непосредственного результата. В отчетах о деятельности ОИВ и их структурных подразделений уже содержится перечень определенных результатов. Содержание результатов административной деятельности определяется как вопросами компетенции, так и характером тех функций, которые ими выполняются. В таком случае показателем непосредственного результата для него выступит: количество услуг в широком

³⁵ А.Н. Беляев, Е.С. Кузнецова, М.В. Смирнова, Д.Б. Цыганков. Измерение эффективности и оценивание в государственном управлении: международный опыт. ГУ-ВШЭ – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005. – 54 с. (с.16)

смысле, управленческие решения в виде правовых актов, программ. Показателем непосредственного результата может выступить число стандартизированных услуг, отклонение от заданных стандартов, число получателей стандартизированных услуг.

Показатели процессов связаны, как правило, с характером функционирования, административными процессами, требованиями к ним. Показатель может формулироваться как доли операций или процедур, соответствующих стандартам или требованиям, предъявляемым к работе. Фактически эти показатели нельзя полностью отнести к показателям результата, хотя они и неразрывно связаны, качество административных процессов лишь в некоторой степени определяют достижение результата. В качестве показателей непосредственных процессов могут быть выделены, например, доля подготовленных документов, выполненных в срок и без нарушений, доля операций, проведенных в соответствии с регламентом (правильно и вовремя).

Показатели конечного эффекта характеризуют изменения в объекте управления, характер воздействия деятельности на целевую группу позволяет указать на конечный эффект от деятельности исполнительного органа. Конечным эффектом для органа выступает изменение (или отсутствие изменения) в состоянии, функционировании объекта управления, целевых групп и, как правило, связаны с достижением целей деятельности органа власти. В качестве показателей, которые могут свидетельствовать о достижении конечного социального эффекта, выступают показатели удовлетворенности потребителя от оказанной услуги или от деятельности исполнительного органа.

Таким образом, для оценки практической эффективности деятельности ОИВ не обходимо учитывать не только показатели задействованных ресурсов, но и индикаторы конечного эффекта, т.е. непосредственного результата работы ОИВ, что позволяет формировать объективную оценку эффективности его работы.

Кроме системы ведомственного мониторинга государственного управления в России разрабатываются и находят распространение **новые независимые инструменты оценки и мониторинга** публичного администрирования *со стороны общественных неправительственных организаций, а также научных институтов*. На сегодняшний день можно несколько методик подобного оценивания³⁶:

- *Рейтинг прозрачности госзакупок* (Национальная ассоциация участников электронной торговли (НАУФОР) и Межрегиональное общественное движение «Против коррупции»);
- *Композитный индекс оценки обратной связи информационных ресурсов федеральных органов исполнительной власти* (Московский физико-технический институт, Институт системного анализа РАН);
- *Рейтинг информационных ресурсов органов государственной власти* (Институт развития свободы информации);
- *Рейтинг демократичности выборов в регионах* (Независимый институт выборов);
- *ЯН-индекс оценки и мониторинга публичной политики* (Институт системного анализа РАН).

Однако следует отметить слабую на сегодняшний день распространенность данных независимых инструментов мониторинга в практике оценивания эффективности государственного управления.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что в России в настоящее время **комплексные и систематические оценки качества государственного и муниципального управления отсутствуют**. Именно поэтому при подготовке Концепции административной реформы для обоснования необходимости реформирования системы ОИВ приходилось пользоваться различными международными индексами, которые, с

³⁶ Якимец В.Н. Развитие партнерства ФМС с органами власти и бизнесом в РФ. // Материалы конференции «Фонды местных сообществ как механизмы социальных инвестиций в территорию». М.:МЭРТ, 2007.

одной стороны, как уже отмечалось, базируются на не вполне пригодных для нашей страны методологиях, а с другой – не позволяют сформулировать программу действий.

В условиях продолжающихся кризисных явлений в российской социально-экономической сфере, для повышения управляемости государства в целях повышения его конкурентоспособности на основе современных методов управления особо необходима система оценки эффективности публичного управления с соответствующими индикаторами. Важность оценки качества государственного администрирования обуславливает необходимость разработки методологических подходов подобного мониторинга, поиска показателей, наилучшим образом отражающих вклад того или иного органа власти в решение поставленных задач как перед ним непосредственно, так регионом и страной в целом.

Особая актуальность необходимости системной методологии комплексной оценки качества публичного управления для современной России объясняется и тем, что в стране, где проходит ряд реформ исполнительной власти, крайне важно оценить их результативность, чтобы своевременно скорректировать принимаемые решения, сравнить успехи различных мероприятий и стимулировать следование единому вектору модернизации.

2.4. Оценка качества управления в современной России на региональном и муниципальном уровнях

В условиях проводимой в России административной реформы большое внимание уделяется проблеме оценки качества государственного управления на региональном и муниципальном уровнях. Важность формирования соответствующего мониторинга обусловлена федеративной формой государственного устройства, при которой качество национального управления предопределяется агрегированными показателями результатив-

ности работы субфедеральных органов власти. Необходимость заметной активизации и повышение целенаправленности роста уровня социально-экономического развития в условиях ограниченных ресурсов предопределяет необходимость разработку методик и технологий оценки качества государственного и муниципального управления и их внедрение в качестве инструментов отслеживания эффективности работы ОИВ. Отмечая важность мониторинга как необходимого направления проводимой в России административной реформы, руководитель Аппарата Администрации Президента РФ С.Е. Нарышкин главную его задачу видит в сравнительной оценке эффективности административных преобразований на уровне регионов³⁷.

Мониторинг эффективности работы региональных ОИВ проводится как *в рамках системы органов исполнительного управления* – вышестоящими (федеральными) органами власти, так и *внешними по отношению к системе ОИВ институтами* – рейтинговыми агентствами, различными международными и некоммерческими организациями. При этом в качестве подходов к мониторингу используются различные методологии, которые в общем виде можно систематизировать в две группы: ***интегральные подходы*** (построены на комплексной оценке основных параметров, отражающих развитие территории) и ***отраслевые методики*** (отражают состояние отдельных характеристик региона).

В группе методологий мониторинга качества регионального управления, используемых *негосударственными организациями*, наиболее известны следующие рейтинги: 1) конкурентоспособности региона (Всемирный экономический форум), кредитоспособности региона («АК&М» и «Эксперт РА»); 2) инвестиционной привлекательности («Эксперт РА»); 3) рейтинг субъектов по индексу развития человеческого потенциала (ООН).

³⁷ Нарышкин С.Е. Административная реформа: первые шаги и перспективы. // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. №1. с. 7-19. (с.17)

В России рейтинг **конкурентоспособности регионов** по методологии Всемирного экономического форума ежегодно рассчитывается консалтинговой компанией «Бауман инновейшн». Методика оценки строится на анализе комплекса параметров, влияющих на производительность региональной экономики и экономическое развитие региона.

В рамках рейтинга рассчитываются два индекса: *текущей и перспективной конкурентоспособности* региона. Первый оценивает конкурентоспособность территории в текущий момент, а второй – через пять лет. Текущая конкурентоспособность, включает в себя оценку операционной деятельности компаний и качества национальной бизнес-среды. Перспективная конкурентоспособность определяется тремя элементами: уровнем использования новых технологий в экономике, качеством государственных и общественных институтов, состоянием макроэкономической среды. Для вычисления окончательных значений индексов соответствующие элементы берутся с определенными весовыми коэффициентами в зависимости от их важности³⁸. Результаты расчета индексов позволяют определить достижения и узкие места в развитии региона, могут быть использованы для выявления возможностей ускорения их экономического развития, разработки стратегий развития, позиционирования регионов в международном и внутрироссийском масштабах, а также формирования федеральной политики регионального развития.

Методология рейтинга **кредитоспособности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований**, разработанная консалтинговой компанией «АК&М» и рейтинговым агентством «Эксперт РА», строится на основе агрегирования количественных показателей исполнения бюджетов и параметров экономического развития. Методика рейтинговой

³⁸ Привлекательнее Китая оказались несколько российских регионов, исследованных по методике ВЭФ.// Материалы аналитического сайта «ОПЕС.RU». http://www.opec.ru/news_doc.asp?tmpl=news_doc_print&d_no=50691

оценки позволяет провести сравнение регионов и муниципалитетов по возможности выполнять свои долговые обязательства.

Кредитный рейтинг региона/территории – комплексная оценка способности ОИВ к полному и своевременному выполнению долговых обязательств по обслуживанию и погашению займов с учетом прогноза возможных изменений экономической среды и социально-политической ситуации. Методика основывается на использовании объективных и субъективных параметров кредитоспособности, а также прогнозов их изменения. **Объективные** параметры кредитоспособности региона или муниципального образования трактуются как наличие у него финансовых ресурсов для погашения текущего или будущего долга, регулярность поступления денежных средств на счета заемщика с учетом характера общей финансово-экономической ситуации, влияющей на регулярность пополнения финансовых ресурсов региона в перспективе. К ним относится устойчивость бюджетной системы и финансово-экономическая ситуация в регионе, а также его динамика финансово-экономического развития. **Субъективные** (ситуационные) параметры кредитоспособности определяют социально-политическую ситуацию и уровень государственного управления в регионе. К данным параметрам относятся: устойчивость региональной (муниципальной) власти, благоприятность предпринимательского климата в регионе, кредитная история субъекта федерации. Практическое значение рейтинга в том, что он существенно повышает степень информационной прозрачности регионов, позволяет создать благоприятные предпосылки для привлечения инвестиций ³⁹.

Методика рейтингового агентства «Эксперт РА» базируется на определении **инвестиционной привлекательности региона**. Рейтинг инвестиционной привлекательности – это взаимосвязанная оценка двух основных составляющих инвестиционного климата: риска (условий для ин-

³⁹ Справка по интегральным показателям качества государственного управления // (применяемым в странах ОЭСР) // http://www.csr.ru/_upload/editor_files/file0097.doc

вестора) и потенциала (возможностей для инвестора предоставляемых территорией)⁴⁰. **Инвестиционный риск** – совокупность переменных факторов риска инвестирования. Его величина показывает вероятность потери инвестиций и дохода от них. Интегральный риск складывается из восьми видов риска. Ранг региона по каждому виду риска определялся по значению индекса инвестиционного риска, – относительному отклонению от среднероссийского уровня, принимаемому за единицу. **Инвестиционный потенциал** – совокупность имеющихся в регионе факторов производства и сфер приложения капитала. Он учитывает основные макроэкономические характеристики, такие как насыщенность территории факторами производства, потребительский спрос населения и другие параметры. Совокупный инвестиционный потенциал региона складывается из восьми частных потенциалов, каждый из которых характеризуется целой группой показателей. Ранг региона по каждому виду потенциала зависит от количественной оценки величины его потенциала как доли (в процентах) в суммарном потенциале всех российских субъектов⁴¹.

Несмотря на то, что рейтинговая методология «Эксперт РА» построена на оценке весьма большого числа факторов, многие из которых не подпадают напрямую под сферу регулирования региональных властей и от них не зависят (например, наличие природных ресурсов), комплексность методики позволяет анализировать динамику изменений ключевых параметров, влияющих на привлекательность территории, многие из которых не только косвенно, но и доминантно предопределяются политикой местных администраций. К примеру, такие виды рисков, оцениваемые в рамках методологии, как управленческий, политический, экономический, финансовый, социальный и законодательный отражают процессы, преимущественно находящиеся в сфере регулирования региональных ОИВ. Следовательно, методология инвестиционного рейтинга «Эксперт РА» достаточно

⁴⁰ Инвестиционный рейтинг регионов России. Материалы сайта рейтингового агентства «Эксперт РА». // <http://raexpert.ru/ratings/regions/>

⁴¹ Там же

явно отражает эффективность политики местной администрации по обеспечению развития региона, позволяя проводить сравнительную оценку субъектов Российской Федерации.

Для оценки качества государственного управления на уровне стран и конкретных регионов также используется **индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП)**. Методология ИРЧП базируется на утверждении, что основным критерием оценки качества жизни в стране и регионе, которое напрямую зависит от эффективности государственной политики, является развитие человека через расширение возможностей выбора благодаря росту продолжительности жизни, образования и дохода. Преимущество подобного подхода состоит в выделении базовых критериев социального развития (долголетие, образование, доход), пригодных для количественных сопоставлений. ИРЧП состоит из трех равнозначных компонентов: **дохода**, определяемого показателем валового внутреннего продукта (валового регионального продукта) по паритету покупательной способности (ППС) в долларах США; **образования**, определяемого показателями грамотности (с весом в 2/3) и доли учащихся среди детей и молодежи в возрасте от 7 до 24 лет (с весом в 1/3); **долголетия**, определяемого через продолжительность предстоящей жизни при рождении (ожидаемую продолжительность жизни)⁴². Таким образом, ИРЧП позволяет оценить качество субфедерального управления посредством анализа результатов политики в регионе в области обеспечения роста уровня и качества жизни населения.

Оценка эффективности работы региональных администраций ведется *и в самой системе исполнительной власти **вышестоящими органами***. Вместе с тем, отметим отсутствие в современной российской системе государственного управления устоявшихся комплексных методик оценки эффективности работы ОИВ регионального уровня, закрепленных в норма-

⁴² Справка по интегральным показателям качества государственного управления // (применяемым в странах ОЭСР) // http://www.csr.ru/_upload/editor_files/file0097.doc

тивно-правовых актах и используемых для сравнительной оценки регионального развития.

В то же время необходимо рассмотреть ряд ведущихся разработок по данной проблеме. Формирование методологии оценки качества управления в регионах проводится как органами власти, так и межведомственными проектными группами. К примеру, Минэкономразвития России в 2006 году разрабатывал следующие пакеты методик: 1) комплексной оценки уровня социально-экономического развития субъектов; 2) оценки инвестиционной привлекательности субъектов; 3) оценки финансового состояния регионов. Экспертное управление Администрации Президента России разрабатывает методику определения системы целей и показателей развития регионов. Определением системы показателей эффективности деятельности ОИВ региона занималась также Рабочая группа при Госсовете РФ.

Одним из успешных проектов можно считать разработки **Института проблем государственного и муниципального управления при ГУ-ВШЭ** по формированию комплексной методики оценки качества государственного управления для целей мониторинга административной реформы. Выработанная методика построена на оценке **трех базовых характеристик** качества государственного управления: **1) ориентированность на результат** – качество процесса целеполагания, бюджетирования; **2) внутренняя организация деятельности** – насколько организовано выполнение функций и полномочий, возложенных на ОИВ субъекта; **3) взаимодействие с потребителями государственных услуг** – насколько комфортно гражданам взаимодействовать с органами исполнительной власти регионов, насколько существенны транзакционные издержки данного взаимодействия⁴³.

В тоже время следует отметить, что данная методика пока не получила широкого распространения в качестве универсального инструмента

⁴³ Алескеров Ф.Т., Головщинский К.И., Клименко А.В. Оценки качества государственного управления. – М.: ГУ ВШЭ, 2006. (с. 23)

оценивания качества регионального управления. Так сами авторы методологии отмечают, что надежная и общепризнанная система оценки качества государственного управления не может быть создана келейно, без апробации и обсуждений⁴⁴. Проектный вариант системы оценки, который предложен ГУ-ВШЭ, является пилотным образцом и дорабатывается в процессе апробации.

Необходимым элементом оценки результативности регионального управления является *оценка эффективности работы глав органов исполнительной власти субъектов России*. Причем первоочередность оценки именно глав регионов обуславливается тем, что лица, замещающие данные посты, определяют основные векторы развития территорий, направляют и координируют работу субфедеральных органов исполнительной власти. Проблема формирования системы оценки работы глав регионов стала особо актуальной с отменой в 2004 году процедуры их избрания на всенародных выборах и введением института наделения полномочиями губернаторов региональными парламентами по представлению Президента России. Соответственно, вопрос об отставке должностных лиц стал определяться президентским решением о доверии лицам, замещающим пост глав регионов. С этого же времени со стороны экспертов выдвигались предложения о необходимости формирования формализованной системы оценки эффективности работы глав субъектов. Аргументировались подобные соображения тем, что решения Президента должны быть мотивированы не только и не столько личным мнением главы государства, сколько объективными показателями, демонстрирующими результативность работы лица на посту главы региона.

Было апробировано несколько подходов к формированию системы критериев оценки эффективности работы региональных властей. Так в Южном федеральном округе Аппаратом полномочного представителя

⁴⁴ Алескеров Ф.Т., Головщинский К.И., Клименко А.В. Оценки качества государственного управления. – М.: ГУ ВШЭ, 2006. (с.31)

Президента России для оценки результативности работы глав органов исполнительной власти регионов использовалась комплексная методика, основанная на оценке более сотни показателей, отражающих уровень регионального развития. Характеристика региона определялась в двух проекциях: с одной стороны, оценивался уровень развития социальной и экономической сферы на данном этапе, с другой – изменение того или иного показателя в течение года. По мнению авторов разработки, такой подход позволял максимально учесть качественные изменения, происходящие в регионе и давал возможность более объективно оценить эффективность работы местной власти. Если регион с низким фактическим уровнем развития демонстрировал высокую динамику, то можно было говорить об успехе главы региона ⁴⁵.

В ноябре 2008 г. в Республике Карелия разработана система оценки эффективности работы муниципальных служащих. Мониторинг ведется на основе 70 критериев оценки деятельности муниципальных служащих. Главным из них является степень удовлетворенности жителей районов качеством муниципальных услуг (жилищно-коммунальных, медицинских, образовательных и потребительских), оцениваемых на основе результатов регулярно проводимых социологических опросов населения ⁴⁶.

В решении задачи оценки эффективности работы глав ОИВ регионов сегодня ключевая роль отводится Указу Президента, устанавливающего перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов регионального управления ⁴⁷. Эти показатели в концентрированном виде определяют прогрессивные направления социально-экономического развития региона с использованием инновационного фактора, способствуют повышению ответственности региональных органов власти за улучшение каче-

⁴⁵ Седлак А. Вынужденное соревнование. «Эксперт-Юг» №2(2) / 29 октября 2007 г.

⁴⁶ С.Цыганкова. 70 оценок для чиновника Российская газета. №4792 от 14 ноября 2008г.

⁴⁷ Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 №825.

ства жизни россиян⁴⁸. Согласно данному акту, деятельность глав субъектов оценивается по 43 основным и 39 дополнительным критериям.

По мнению многих экспертов, формирование подобных показателей – весомый шаг в развитии формализованной системы оценки работы глав регионов. Не оспаривая подобное суждение, отметим, что в предложенной системе критериев имеется достаточное число проблемных аспектов.

К примеру, в названном Указе наличествует лишь перечень критериев *без группировки показателей по отраслевым признакам*. Очевидно, что по несгруппированному перечню критериев невозможно оценить эффективность работы администрации субъекта Российской Федерации комплексно по отдельным отраслям регионального управления.

Кроме того, в Указе предполагается *универсальное оценивание* по разработанным критериям всех регионов. Однако в условиях значительной региональной социально-экономической поляризации и, соответственно, различных «стартовых» условий для вновь назначаемых губернаторов, сложно оценить вклад в развитие региона его руководства.

При этом нельзя не заметить, что положительная с точки зрения оценивания *динамика некоторых социальных показателей* обратно пропорциональна *уровню развития региона*. К примеру, передовыми регионами в отношении социального развития будут считать те, где наблюдается рост рождаемости и уменьшение смертности. Однако, по данным Росстата, в 2005 году регионами с высокой смертностью считались развитые субъекты – Московская, Ленинградская, Нижегородская, Свердловская области. Зато высокий естественный прирост населения наблюдался в депрессивных регионах: Дагестане, Чечне, Ингушетии, республике Тыва⁴⁹.

Среди показателей эффективности регионального управления особую значимость имеет значение такого индикатора, как *оценка населением*

⁴⁸ Основные направления преодоления диспропорций социально-экономического развития российских регионов и пути их преодоления // Сборник материалов заседания научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Под общ. ред. В.В. Маркина, С.Л. Красноярцева. Москва, 2008. – 165 с.

⁴⁹ Иваницкая Н. Экзамен для региона. // Ведомости. № 119 (1383). 02.07.2007

работы региональных ОИВ. Величина данного показателя определяется посредством проведения массового социологического опроса жителей региона. Значимость определяемого показателя состоит в том, что при регулярном его определении можно, по сути, отслеживать уровень доверия населения региональным властям, а динамика его изменения демонстрирует трансформацию оценок населения по вопросу эффективности работы администрации на местах.

В тоже время необходимо отметить, что данный показатель, имея большую оценочную нагрузку, в тоже время не является интегральным оценочным индикатором эффективности регионального управления. Для обеспечения комплексной показательной оценки качества работы ОИВ интерпретация значения данного индикатора должна проводиться с учетом результатов других показателей. Это явно демонстрирует исследование, проведенное в конце 2007 года ВЦИОМ в регионах Южного федерального округа (ЮФО). Так исследование выявило противоречия между динамикой социально-экономического развития регионов и оценкой населением эффективности работы региональных ОИВ. К примеру, по результатам данного исследования высокую оценку деятельности региональной власти со стороны населения получила работа Администрации и Президента Чеченской республики, не смотря на низкие значения основных социально-экономических индикаторов (в сравнении с регионами ЮФО). В тоже время работа администрации Ростовской области – одного из лидирующих регионов по развитию экономики в ЮФО, получила отрицательную оценку со стороны населения.

Эксперты объясняют подобные противоречия *скоростью темпов социально-экономических изменений.* Так показатели развития Чеченской республики в последние годы в разы выше предшествующих значений, в результате чего такие явные изменения очевидны населению. В тоже время в Ростовской области на протяжении последних лет наблюдаются достаточно стабильные темпы социально-экономического роста, причем

именно в результате данной стабильности подобный рост для многих граждан неочевиден⁵⁰.

Таким образом, для обеспечения комплексной показательной оценки качества работы ОИВ регионов интерпретация результатов соцопросов населения по оценке деятельности региональной власти, должна проводиться как с учетом динамики его значения в сравнении с предшествующими периодами, так и во взаимосвязи результатов других показателей.

В среднем же по регионам ЮФО деятельность губернаторов и глав республик одобрили 39% опрошенных, не одобрили - 44%. К деятельности региональных правительств положительно отнеслись 30%, отрицательно - 50% респондентов (таблица 2.3.1.).

В целом, для предложенного в Указе Президента перечня критериев характерны проблемы *несбалансированности показателей, их несоотнесимости между собой*. При этом заметим, что при наличии обширного перечня показателей, разные индикаторы явно имеют различное влияние в сводной проекции критериев, что серьезно затрудняет как общую оценку работы ОИВ по каждой из областей регионального управления, так и интегральную оценку развития региона (отражающую эффективность работы региональных руководителей) по общей совокупности показателей.

Таблица 2.3.1. Оценка деятельности региональной власти (главы субъекта и регионального правительства) в ЮФО отдельно по регионам (%)⁵¹

№	Субъекты ЮФО	Одобрите ли деятельность главы региона?			Одобрите ли деятельность правительства региона?		
		Да	Нет	Затрудняюсь ответить	Да	Нет	Затрудняюсь ответить
1	Краснодарский край	63	26	12	49	33	18
2	Чеченская Республика	61	7	32	40	16	44
3	Республика Калмыкия	53	43	5	45	46	10
4	Республика Северная Осетия-Алания	53	45	3	42	48	11

⁵⁰ А.Седлак. Обиженные и усредненные. // «Эксперт Юг» №2(08) от 4 .02.2008. // http://www.expert.ru/printissues/south/2008/02/obizhennye_i_usrednennye/

⁵¹ А.Седлак. Обиженные и усредненные. // «Эксперт Юг» №2(08) от 4 .02.2008. // http://www.expert.ru/printissues/south/2008/02/obizhennye_i_usrednennye/

5	Республика Кабардино-Балкария	51	42	7	44	54	3
6	Республика Дагестан	48	33	20	31	49	20
7	Астраханская область	42	43	15	34	60	6
8	Волгоградская область	40	44	17	28	50	22
9	Карачаево-Черкесская Республика	39	56	6	27	45	29
10	Ростовская область	36	45	20	26	50	25
11	Республика Ингушетия	24	57	19	14	63	23
12	Республика Адыгея	23	28	50	21	30	50
13	Ставропольский край	16	76	8	15	74	12

Представляется, что эффективно решить вышеназванные проблемы поможет доработка системы критериев по следующим направлениям.

Во-первых, необходимо *сгруппировать показатели по нескольким ключевым блокам (проекциям)*. Подобное структурирование индикаторов позволит оценить эффективность по основным отраслям регионального управления. Так же целесообразно определение весовых коэффициентов для каждого показателя (возможно с учётом особенностей территории) для учёта вклада каждого показателя. Заметим, что в мировой практике известны примеры оценки эффективности руководителей субфедерального уровня по проекциям, в рамках которых сгруппированы показатели, имеющие свой вес в бальной системе по каждой группе индикаторов ⁵².

Во-вторых, целесообразно *ранжировать сами показатели с последующей их сверткой в интегральный индикатор, как по каждому блоку, так и по всему перечню критериев в целом*. Ранжирование критериев по степени значимости с последующей сверткой в интегральный показатель по каждой проекции индикаторов позволит сформировать стандартизированную оценку эффективности регионального управления *по каждому блоку* с возможностью сравнения данных результатов по разным регионам. Формирование же *интегрального показателя* на основе ранжирования и последующей свертки уже совокупных критериев по каждому блоку позволит создать основу для формирования рейтинговой системы эффектив-

⁵² Иваницкая Н. Экзамен для региона. // Ведомости. № 119 (1383). 02.07.2007

ности работы глав региональных администраций. Ведь в отличие от отдельных разрозненных индикаторов, именно подобные интегральные показатели, на основе которых возможно сопоставлять работу глав различных регионов и выстраивать рейтинговую систему сравнения их эффективности, могут являться *основой формализованной оценки результативности деятельности лиц, замещающих посты руководителей субъектов Российской Федерации.*

Кроме того, необходимо обеспечить *соотносительность оценивания субъектов России* на основе их группировки по различным типам регионов. На сегодняшний день существуют как общие, так и отраслевые классификации регионов, которые могут применяться в зависимости от задачи оценивания для различных типов территорий. Такая система ранжирования субъектов позволит обеспечить соотносительность оценивания регионов в соответствии с их реальными условиями для развития.

В целом для внутриорганизационной системы мониторинга эффективности деятельности органов государственного управления в России на федеральном и региональном уровнях характерна проблема как отсутствия *системы унифицированных показателей* оценки эффективности работы ОИВ со схожей компетенцией (например, ОИВ различных регионов), так и отсутствия *единой методологии формирования подобных индикаторов.*

Помимо этого, необходимы формализованные инструменты поощрения ОИВ тех регионов, которые обеспечили положительную динамику ключевых индикаторов, и соответственно, инструменты воздействия на администрации тех субъектов, изменения показателей которых имеют отрицательную динамику. Развитию данного направления должно содействовать предложение, внесенное Министерством регионального развития РФ по изменениям в методике заслушивания руководителей субъектов РФ на заседаниях Правительства РФ. В течение последних лет развитие регионов оценивалось на основе отчетов губернаторов субъектов РФ о социально-экономическом положении в регионах. Согласно предложениям

Минрегиона, будет изменен подход к выбору субъектов, отчеты которых будут рассматриваться на заседании правительства. В первую очередь будут заслушиваться главы проблемных регионов, которые нуждаются в срочном федеральном вмешательстве. Такой отбор будет проводиться на основе 825-го Указа Президента РФ, который предписывает при оценке положения в субъектах РФ отслеживать показатели оценки эффективности работы ОИВ в данных субъектах. На основе полученных результатов оценки деятельности региональных ОИВ Правительство также будет принимать решения о предоставлении поощрительных грантов наиболее динамично развивающимся регионам⁵³.

Таким образом, необходима доработка ведомственной методики оценки работы ОИВ на субфедеральном уровне в целях формирования системы мониторинга эффективности регионального управления.

Говоря о **муниципальном уровне**, отметим, что на сегодняшний момент единая ведомственная стандартизированная система оценки качества местного самоуправления находится в стадии формирования. Практика мониторинга эффективности работы муниципальных администраций на сегодняшний день существует во многих субъектах РФ. Прежде всего, оценивается качество управления муниципальными финансами со стороны структурных подразделений региональных администраций, ответственных за проведение финансовой политики в субъекте РФ. Так в Калининградской области по методике оценки финансового состояния муниципалитетов, разработанной региональным Министерством финансов, учитываются такие показатели как: долги муниципального образования, объём доходов, уровень бюджетного дефицита, средняя зарплата, инвестиции на душу населения, и степень развития малого предпринимательства.

⁵³ Министерством регионального развития разработана новая методика оценки субъектов РФ // Материалы официального сайта Министерства регионального развития РФ. -

⁵⁴ Указ Президента РФ N 607 от 28.04.2008 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

На региональном уровне практикуется использование следующих отраслевых методик оценки эффективности работы муниципалитетов: 1) рейтинг социально-экономического развития муниципальных образований (Нижегородская, Кировская, Пензенская, Калужская, Самарская область, Ханты-мансийский АО и др.); 2) рейтинга муниципальных образований по уровню экономического потенциала (Свердловская область); 3) рейтинг муниципальных образований, наиболее благоприятных для развития малого и среднего бизнеса (Красноярский край); 4) рейтинг муниципальных образований по реализации приоритетных национальных проектов (республика Тыва).

Формирование *единой системы оценки результативности работы муниципалитетов* связано с изданием Указа Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»⁵⁴ и разработан в на его основе Распоряжением Правительства РФ «Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»⁵⁵. Согласно данным документам, эффективность деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов будет оцениваться по перечню показателей.

Следует отметить, что большое число показателей относятся к группе индикаторов, характеризующих социально-экономическое развитие территории и коррелируют с показателями эффективности работы органов исполнительной власти субъектов РФ. Взаимосвязь обусловлена тем, что значение сводных социально-экономических показателей региона определяется значениями агрегированных индикаторов находящихся на его территории муниципальных образований. На основе обобщения поступающих от муниципалитетов отчетов о результатах годовой работы субъек-

⁵⁵ Распоряжение Правительства РФ от 11 сентября 2008 г. N 1313-р «Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»

ект РФ готовит сводный доклад по мониторингу эффективности деятельности органов местного самоуправления, расположенных в его границах.

По своей сути доклады муниципальных образований формируются по типу ДРОНДов: помимо достигнутых показателей за отчетный год (результатов деятельности), городские округа и муниципальные районы должны предоставлять сведения о планируемых значениях данных индикаторов на 3-летний период. Особенность, правда, состоит в том, что в подобных докладах не требуется детализация путей достижения плановых значений показателей. Другая специфика заключается в том, что учет эффективности работы муниципальных образований ведется по единому закрытому перечню показателей. С одной стороны, это обеспечивает универсальность оценивания качества работы администраций муниципалитетов по набору ключевых социально-экономических индикаторов, с другой стороны – не учитывается специфика конкретного муниципального образования, зависящая от выбранного вектора развития территории.

Необходимо отметить, что согласно данному указу администрация субъекта РФ, которая выступает распорядителем бюджетных средств на выдачу грантов городским округам и муниципальным районам в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления, сама практически не может влиять на состав перечня показателей эффективности работы местных органов власти в плане уточнения, конкретизации и актуализации индикаторов для подведомственных территорий (помимо формирования дополнительных показателей в сфере организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов, благоустройства и озеленения территории, освещения улиц). Таким образом, в текущем варианте методика позволяет оценивать эффективность работы муниципальных образований по основным базовым характеристикам, не претендуя на роль основы комплексной системы мониторинга качества муниципального управления.

В заключение отметим, что помимо инструментов ведомственной оценки эффективности работы органов государственного и муниципального управления в качестве дополнительных инструментов мониторинга работы ОИВ необходимо использовать результаты оценки внешних по отношению к органам власти институтов – рейтинговых, консалтинговых, международных и некоммерческих организаций. Сегодня же подобные оценки не являются основой для принятия решений управленческими структурами, не смотря отражение в подобных рейтингах существенных факторов развития, зависящих от работы ОИВ субфедерального и муниципального уровней. При этом в системе оценки эффективности государственного и муниципального управления ведущая роль должна принадлежать инструментам рейтинговых оценок развития территории.

3. Понятие и классификация государственных и муниципальных услуг

3.1. Проблема определения понятия «публичная услуга»

Под «услугой» обычно понимается вид полезной деятельности, не создающей материальных ценностей или самостоятельного материального продукта. Согласно ГОСТ 30335-95 / ГОСТ Р 506-46-94 «Услуги населению. Термины и определения» и международному стандарту ИСО 9004-2 под услугой понимается результат непосредственного взаимодействия Исполнителя и Потребителя (Заказчика), а также собственной деятельности Исполнителя по удовлетворению потребности Заказчика. «Следует помнить, что результат деятельности или сам процесс оказания услуги может сопровождаться товаром. Например, консультационная услуга сопровождается отчетом, услуги по перевозке обеспечиваются средствами транспорта; услуги ателье предполагают появление какого-то изделия».^{56 57}

Понятие «государственные услуги» в России стало широко использоваться примерно с 2005 года с началом административной реформы, в то время как во многих зарубежных странах государственные услуги - одна из основных форм отношений гражданина, юридического лица и власти, где государство рассматривается как «поставщик услуг». Таким образом, вхождение термина «государственные услуги» в нашу жизнь связано с изменением роли и задач государства в обществе, с утверждением новых ценностей и приоритетов⁵⁸.

Наряду с термином государственные (муниципальные) услуги нередко как синонимы употребляются термины «публичные» и «социальные»

⁵⁶ http://msk.treko.ru/show_dict_1276

⁵⁷ <http://exsolver.narod.ru/Books/Marketing/Vocab/c2.html>

⁵⁸ Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. – 2004. – №10. – С.15.

услуги⁵⁹. Однако полностью смешивать эти понятия нельзя, поскольку они с разных сторон характеризуют оказываемые услуги. В то же время и их противопоставление ошибочно, так как одна и та же услуга может в ряде случаев являться и государственной, и публичной, и социальной. Государственная (муниципальная) же услуга, в первую очередь, характеризует субъект, оказывающий услугу: это всегда государственные органы.

Говоря о содержании понятия «публичные услуги», можно использовать два подхода – эмпирический и теоретический. Эмпирический подход, основывается на реально выполняемых ведомствами и их учреждениями функциях. Здесь *публичными услугами* называют услуги, предоставляемые органами исполнительной власти и их учреждениями при непосредственном взаимодействии с гражданами. Теоретический подход исходит из типологии благ, обладающих определенным набором свойств.

Можно выделить следующие *признаки публичных услуг*: 1) обеспечивают деятельность общезначимой направленности; 2) имеют неограниченный круг субъектов, пользующихся ими; 3) осуществляются либо органом государственной и муниципальной власти, либо другим субъектом; 4) основываются как на публичной, так и на частной собственности⁶⁰.

Первые два признака характерны не только для публичных, но и для государственных услуг, два других признака в приведенной формулировке шире, чем признаки государственных услуг, что дает основание рассматривать государственные и публичные услуги как часть и целое. Последний, четвертый признак не является самостоятельным и производён от третьего признака, поскольку публичные услуги осуществляются либо органом государственной и муниципальной власти, либо другим субъектом, то совершенно очевидно, что оказание публичных услуг может базироваться на любой форме собственности.

⁵⁹ Там же, С.16

⁶⁰ Шаститко А.Е. Организационные рамки предоставления публичных услуг // Вопросы экономики. – 2004. – №7. – С. 157.

Первый из приведенных признаков публичных услуг – характеристика их как деятельности общезначимой направленности – показывает наличие публичного интереса в осуществлении такой деятельности и позволяет сделать вывод: независимо от того, какой субъект (государственный орган, муниципальный орган, негосударственная организация) в конкретном случае их выполняет, публичная власть обязана обеспечить их исполнение. Если в частном секторе желающих оказывать определенного рода публичные услуги не нашлось либо это по определенным причинам не под силу частной организации, то государственный, муниципальный орган обязан взять ее выполнение на себя. Так, вывоз мусора, отходов, водоснабжение должны оказываться независимо от наличия заинтересованности тех или иных субъектов. И если заинтересованности нет, то орган публичной власти либо формирует такой интерес, либо берет на себя выполнение публичной услуги.

Таким образом, *сфера общественно значимых услуг должна находиться в зоне внимания публичной власти независимо от субъектов, их оказывающих*. Однако формы участия государственных органов различаются в зависимости от того, идет ли речь о государственных или публичных услугах. *Государственные услуги предполагают непосредственное исполнение их самими государственными структурами*. Что касается публичных услуг, то государственные органы могут: исполнять их самостоятельно; делегировать их исполнение органам местного самоуправления; организовать их исполнение коммерческими и некоммерческими организациями (*принцип аутсорсинга*).

Социальные услуги выделяют по той сфере, в которой данные услуги оказываются (здравоохранение, культура, образование, наука), что само по себе уже показывает их общезначимую направленность и ставит в один ряд с публичными услугами. Действительно, социальные услуги обладают всеми признаками публичных услуг, являясь по сути публичными, но критерием выделения (в отличие от государственных услуг) является не круг

субъектов, их оказывающих, а сфера, в которой они реализуются. Таким образом, социальные услуги, так же как и государственные, относятся к публичным услугам как часть и целое. *Социальные услуги могут оказываться как государственными и муниципальными структурами, так и коммерческими и некоммерческими негосударственными организациями, являясь, соответственно, государственными и негосударственными.* Поэтому, например, в образовании, они могут характеризоваться следующим образом: 1) публичная государственная социальная услуга; 2) публичная негосударственная социальная услуга.

Возможна ли ситуация, когда государство полностью откажется от предоставления социальных услуг в определенной области? Ответ на этот вопрос зависит от характера самой социальной услуги. Так, *если в основе социальной услуги лежат конституционные права граждан, реализация которых должна обеспечиваться государством, то эта услуга наряду с другими субъектами должна оказываться и государственными структурами, государство в данном случае не вправе самоустраниться*⁶¹.

Например, ст. 41 Конституции РФ установлено, что каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. При этом медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения должна оказываться гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов и других поступлений. Конституция РФ обязывает государство принимать меры по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения. Таким образом, социальные услуги в области здравоохранения, являясь по своей сути публичными, могут оказываться как государственной, так и муниципальной и частной системами здравоохранения, при обязательном сохранении государственной системы здравоохранения, существование и развитие которой предусмотрено Конституцией. Что касается пропорций в общем объеме

⁶¹ Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. – 2004. – №10. – С.15-23.

услуг в области здравоохранения, то они могут меняться в зависимости от обстоятельств. Для обеспечения возможности реализации гражданами своих конституционных прав, в том числе в области здравоохранения, целесообразна разработка стандартов государственных, услуг.

Оказание государственных услуг может быть предусмотрено не только Конституцией РФ, но и федеральным законодательством. В случае изменения государственной политики, приоритетов в определенной социально значимой сфере и при отсутствии конституционных норм, обязывающих государство предоставлять государственные услуги, возможно не только изменение пропорций, но и полная передача публичных услуг негосударственному сектору.

В любом обществе формируются общественно значимые интересы, потребности, обеспечение которых берет на себя государство. В этой связи государственные услуги непосредственным образом связаны с публичными функциями государства. Однако не на любых государственных функциях могут основываться государственные услуги. Вероятно, там, где речь идет о властно-распорядительных полномочиях, не могут иметь места государственные услуги. С этой точки зрения *государственные (муниципальные) функции следует разделить на две группы: 1) допускающие оказание государственных (муниципальных) услуг и ориентированные на конечного пользователя – гражданина, или юридическое лицо; 2) не связанные с оказанием государственных (муниципальных) услуг*⁶².

На начало 2008 года на федеральном уровне нормативными документами предложено следующее определение понятия **«государственная (муниципальная) услуга»** – *деятельность по исполнению запроса граждан и (или) организаций о признании, установлении, изменении или прекращении их прав, установлении юридических фактов, получении для их реализации в случаях и порядке, предусмотренных законодательством матери-*

⁶² Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. – 2004. – №10. – С.15-23.

альных и финансовых средств, а также предоставлении информации по вопросам, входящим в компетенцию исполнительного органа исполнительной власти, включенным в реестр государственных (муниципальных) услуг в соответствии с федеральным законодательством.⁶³

Можно сказать, что *государственная (муниципальная) услуга* – нормативно закрепленное обеспечение конкретному стороннему по отношению к данному государственному или муниципальному органу потребителю на основании его заявления необходимой государственно-санкционированной возможности на получение определенного полезного измеримого результата.

Услуги предоставляют федеральные ОИВ, исполнительны органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органы местного самоуправления, государственное учреждение и иные организации в части осуществления ими отдельных государственных полномочий по предоставлению государственных услуг, переданных им на основании правовых актов органов государственной власти.

Мы считаем целесообразным *структурировать процесс оказания услуг* по следующим блокам: условие; основание; промежуточный результат; конечный результат; эффект. В качестве *условий оказания государственной услуги* нами понимается – нормативная база, реестр услуг. *Основание оказания государственной услуги* – заявление потенциального потребителя, договор. Состав оказываемой государственной услуги – содержание услуги, включая конечный и промежуточные результаты. *Промежуточный результат* оказания государственной услуги (предварительные консультации в процессе подготовки документов, экспертиза документов, подготовка решения в соответствии с регламентом). *Результат оказания государственной услуги* – факт оказания услуги или конечный результат

⁶³ Постановление Правительства РФ от 11.11.2005 г. №679 «О порядке разработки административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» // Информационная система «Гарант».

(выдача правообеспечивающего документа, перечисление денег, предоставление информации и пр. в соответствии с видом услуги и регламентом). *Эффект оказания государственной услуги* – влияние услуги на состояние объекта-получателя услуги, а также влияние услуги (с учетом её доли) на достижение индикативных социально-экономических показателей заложенных в целевые программы, в рамках которых оказывается услуга.

Основные группы потребителей государственных услуг исполнительных органов государственной власти включают в себя: бизнес структуры; некоммерческие организации; госорганы; физические лица.

Говоря о месте, которое занимает предоставление государственных и муниципальных услуг в системе современного публичного управления, соединяющего стратегию и тактику управления, мы предлагаем модель представленную на [рисунке 3.3.1](#).



Рисунок 3.1.1 – Модель реализации государственных и муниципальных услуг в системе управления территорией

Согласно этой модели государственное регулирование социально-экономического развития строится на основе стратегий соответствующего

уровня. Принимаемая на её основе комплексная программа социально-экономического развития территории определяет задачи стоящие перед ОИВ. Программа социально-экономического развития выполняется через реализацию функций государственной и муниципальной службы, на формулировку и состав которых также влияет законодательство о государственной гражданской и муниципальной службе в РФ и нормативные правовые акты, регулирующие предоставление государственных услуг.

Определяемые таким образом функции государственной и муниципальной службы находят свое выражение в положениях об областных ведомствах и структурных подразделениях ОИВ. Соответствующие ведомства на основе Комплексной программы социально-экономического развития систему целевых программ (ЦП). ЦП ориентированные на удовлетворение потребностей определенных групп потребителей предусматривают оказание конкретных государственных услуг («программные услуги»).

Оценка услуг, оказываемых ОИВ строится через удовлетворенность потребителя услуги и последующее влияние на достижение задач ЦП и стратегических целей комплексной программы социально-экономического развития территории.

В положениях об органе власти и его структурных подразделениях должно быть также заложено оказание государственных и муниципальных услуг, определяемых законодательством о государственной (муниципальной) службе и нормативной правовой базой регламентирующей оказание государственных и муниципальных услуг («услуги нормативно-правовые»).

Данная модель показывает, что оценка реализации государственной (муниципальной) услуги (качества услуги) должна строиться:

- *Для услуг, реализуемых на базе нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность властных институтов – на основе выполнения указанного законодательства, через удовлетворенность конкретных потребителей.*

- Для услуг, реализуемых в рамках целевых программ – на основе степени достижения качественных и количественных показателей выполнения данных программ через удовлетворенность конкретного потребителя услуги.

При этом оценка и мотиваций государственных и муниципальных служащих должна строиться на основе понимания следующего – не обеспечив удовлетворенность потребителей услуг, невозможно обеспечить общую эффективность системы государственного и муниципального управления. При этом основными критериями в оценке работы служащего могут быть: 1) соблюдение сроков процедур (указанных в должностном регламенте) и общего срока выполнения функций и услуг (заложенного в административном регламенте); 2) полнота выполнения функций и оказания услуг; 3) отсутствие обоснованных претензий граждан и коллег; 4) степень удовлетворенности граждан, определяемая на основе социологических опросов не реже одного раза в год; 5) влияние на достижение целей, заложенных в системе сбалансированных показателей регионального развития.

3.2. Классификация государственных и муниципальных услуг

В связи с новизной понятия ещё не существует официально принятой классификации государственных и муниципальных услуг, а имеются лишь различные авторские подходы. Так согласно классификации, предложенной профессором Ю.А. Тихомировым,⁶⁴ государственные услуги подразделяются на публичные и административные.

Услуги, направленные на внешних (по отношению к государству) клиентов, называются государственными *публичными услугами*. Публичные услуги могут носить принудительный характер, налагая обязанность физических или юридических лиц вступить во взаимодействие по опреде-

⁶⁴ Тихомиров Ю.А. Правовые аспекты административной реформы // Законодательство и экономика. – 2004. - №4. – С.27.

ленному поводу с государственным органом для того, чтобы избежать санкций или иных негативных последствий.

Если государственные услуги направлены на другие государственные и муниципальные органы, то они считаются государственными *административными услугами*. К ним относится подготовка документов для государственных органов, согласование, представительство.

В этой связи выделим *отличительные признаки государственной административной услуги*: 1) индивидуальность предоставления; 2) обращение (в связи с реализацией прав и обязанностей) пользователей государственных услуг в государственный орган; 3) предоставление услуги непосредственно в государственном органе; 4) осуществление услуги в силу объективных социально-экономических причин не может быть передано коммерческим или некоммерческим организациям и их объединениям.

Можно дать следующую классификацию государственных услуг:

1. По наличию промежуточного результата: 1) *государственная услуга простая* – подразумевает однократное обращение в исполнительный орган государственной власти с получением конечного результата; 2) *государственная услуга сложная* – подразумевает множественное обращение в исполнительный орган (органы) государственной власти с получением промежуточных результатов имеющих самостоятельную ценность.
2. По содержанию результата: 1) *информационно-консультационные*; 2) *коммуникационные*; 3) *финансовые*; 4) *предоставление правообеспечивающих документов*.
3. По условиям оказания: 1) *программные*; 2) *нормативно-правовые*.
4. По потребителям: 1) *для граждан*; 2) *для предпринимателей (юридические и физические лица)*.

Вместе с тем следует различать элементарные государственные услуги и композитные (межведомственные) государственные услуги:

- элементарные государственные услуги – услуги, запрошенные гражданами, бизнесом или другими ведомствами, которые реализуются и оказываются в рамках взаимодействия с одним ведомством. Примерами таких услуг являются, например, выдача свидетельства о рождении или общегражданского паспорта.
- композиционные (межведомственные) государственные услуги – услуги, которые состоят из нескольких элементарных услуг (то есть оказывается различными ведомствами).

Как отмечает Экс-заместитель Председателя Правительства РФ С.И. Нарышкин, в условиях отсутствия четких правовых основ предоставления государственных услуг, согласно сложившейся практики государственный орган сам определяет (по существу, назначает) исполнителя услуги, принимает решение об отнесении услуги к категории бесплатной или платной (за исключением услуг, являющихся платными по закону, например, экологическая экспертиза), разрабатывает систему ценообразования, порядок и форму предоставления услуги и т.д. В результате таких действий органов исполнительной власти получили широкое распространение фиктивные и избыточные государственные услуги⁶⁵.

Первая подразумевает услугу, установленную в нормативно-правовом акте, но не осуществляемую в реальной практике деятельности органов исполнительной власти, вторая же – услугу, частные издержки от введения которой для хозяйствующего субъекта, подпадающего под её действие, превышают его частные выгоды и общественные выгоды с учетом эффекта дохода.

Профессор кафедры судебной власти и организации правосудия Высшей школы экономики (ГУ-ВШЭ) А.В. Нестеров отмечает, что могут существовать услуги, которые необходимы, но нет услугодателей. С другой стороны, есть услуги, которые предлагаются, но у услугополучателей

⁶⁵ Административная реформа в России: научно-практическое пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой – М.: ИНФРА – М, 2006. С.86

нет в них потребности. Такие услуги называются *навязанными*. Навязанные платные услуги, если они оказываются с использованием ресурсов исполнительных органов власти, должны быть ликвидированы.⁶⁶

Существует ещё одно понятие *лишних, т.е. дублирующих услуг*, у которых несколько услугодателей. В первом случае имеются силы, заинтересованные в существовании таких услуг, причиной которых является рен-тоориентированное поведение субъектов, связанных с такими услугами. Во втором случае причиной существования данного класса услуг является инерция, и возможно, определенные социальные причины. В третьем случае, когда для одной услуги не находится услугодателя, или одну услугу оказывают два услугодателя, причиной является исторически сложившаяся ситуация, либо переходный период. Естественно, общество и государство заинтересованы в том, чтобы одномоментно или постепенно исключить все избыточные обязательные услуги либо путем их перевода в класс необязательных, либо полным их исключением.

Наличие избыточных и дублирующих услуг государственных органов исполнительной власти приводит к тому, что эти органы отвлекают ресурсы от выполнения необходимых функций. Кроме того, государственные служащие, обладая административным ресурсом, связанным с наличием властных полномочий, имеют возможность устанавливать требования и накладывать санкции за их несоблюдение. Так как исполнительные органы власти фактически являются монополистами при оказании данных услуг, то считается, что с целью экономии ресурсов один вид услуги должен оказываться одним услугодателем. С этим трудно согласиться, т.к. у услуги должна быть единая (типовая, унифицированная, стандартная) процедура, но точек доступа к данной услуге должно быть много. При этом под точкой доступа к услуге подразумевается пункт, где осуществляется взаимодействие услугодателя и услугополучателя. Данная точка доступа должна

⁶⁶ Нестеров А.В. Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – № 11. – С. 23.

быть единой для услугополучателя в смысле, что он не должен ещё куда-то обращаться для получения данной услуги (например, идти фотографироваться, получать справки) ⁶⁷.

По нашему мнению весьма важно выделить еще такой признак услуг, как доступность, то есть возможность гражданами беспрепятственно получить ту или иную услугу. Наличие услуги является необходимым, но не достаточным свойством при их потреблении. Если перед заинтересованным в услуге лицом возникают барьеры (ценовые, временные или связанные с удаленностью продуцента), либо эти барьеры носят другой дискриминационный характер, то фактически услуга становится доступной только определенному кругу лиц. В связи с этим выделяются: 1) доступные услуги (приемлемы для всех граждан); 2) малодоступные услуги (приемлемы для определенных категорий лиц).

При этом можно говорить о доступности: физической (физическая возможность для разных категорий граждан, в том числе инвалидов, получить услугу, которая определяется наличие лифтов, пандусов и пр.); временной (определяется удобством для потребителя режима работы органа, оказывающего услугу); территориальной (транспортная и пешеходная доступность); информационной (достаточность и удобство получения информации об услуге, способах и условиях её получения степень информированности потребителя о характере услуги и возможности её получения); финансовой (объём финансовые расходы, связанные с получением услуги стоимость самой услуги и предваряющих её действий).

Государственные услуги должны обладать свойством универсальности требований ко всем услугополучателям (отсутствие дискриминации), а технологически процесс оказания универсальных услуг не должен создавать технологических барьеров (производительность услуги должна обес-

⁶⁷ Нестеров А.В. Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – № 11. – С. 23.

печивать отсутствие очередей). Исключением может быть лишь определенный круг лиц, отмеченный в законодательстве.

В зависимости от причины обращения за государственной услугой их можно разделить на *вынужденные и добровольные*. В случае вынужденного обращения услуга должна оказываться только на бесплатной основе, за исключением услуг, реализующих юридически значимые действия, когда взимается государственная пошлина.

Подчеркнём, что в идеале ни о каких предварительных обязанностях услугополучателей государственных и социальных услуг не может быть и речи, тем более о плате за эти услуги. Данные виды услуг должны оказываться только на добровольной основе. Другое дело, что услугополучатели социальных услуг должны подтвердить своё право на данный вид услуг, а получатели государственных услуг должны предоставить идентифицирующие их документы. Но, к сожалению, на сегодня государство не предоставляет такую возможность и за оказание услуг предусмотрена плата. Во многих случаях эта плата устанавливается руководителями ведомств без каких-либо обоснований и оснований. Имеются примеры того, что плата за одни и те же услуги в соседних регионах различается в несколько раз. Поэтому в ближайшее время предстоит провести анализ и ревизию всех платных государственных услуг, оказываемых федеральными органами исполнительной власти, а также их подведомственными учреждениями и предприятиями.

Следующим шагом должна стать подготовка мер по сокращению этих платежей, а в тех случаях, когда они действительно необходимы, определение порядка установления платы. Это будет способствовать уменьшению административных издержек граждан и бизнеса, а также ликвидации «серых» и «черных» рынков посреднических услуг, снижению уровню коррупции.

Необходимо различать *возмездность* и *платность* услуг. Безвозмездных услуг не может быть вообще, а бесплатные услуги могут быть.

Даже если услуга бесплатна для услугополучателя, она обязательно должна быть эквивалентно возмещена либо из ресурсов государственного бюджета, либо страховой компании, либо спонсорской помощи.

Исходя из целей услугополучателей услуг по закону, их можно разделить на три вида: 1) бесплатные услуги, реализующие конституционные права граждан; 2) бесплатные услуги, обеспечивающие содействие услугополучателям в реализации их законных обязанностей; 3) услуги, реализующие законные интересы услугополучателей на платной основе.

В этой связи можно рассмотреть еще три класса услуг по закону, образованных пересечением категорий государственных, публичных и общественных услуг. Профессор МГУ им. М.В. Ломоносова *А.Е. Шаститко* отмечает, что пересечение государственных и публичных услуг возможно при оказании уполномоченным по закону услугодателем платных услуг по реализации законных интересов услугополучателей, если для их оказания требуются государственные ресурсы. Пересечение государственных и общественных услуг образует категорию социальных услуг, которые оказываются за государственный счет. Пересечение общественных и публичных услуг создает категорию услуг, которые реализуют общественно значимые законные интересы услугополучателей. Общественно значимые услуги связаны с положительными эффектами для всего общества ⁶⁸.

Вместе с тем, с учетом принимаемых и разрабатываемых административных регламентов, а также стандартов качества и комфортности оказания государственных услуг, целесообразно разделить государственные услуги на регламентированные (подразумевающие наличие административного регламента) и нерегламентированные; стандартизированные (подразумевающие наличие стандарта качества и комфортности оказания государственных услуг) и нестандартизированные.

⁶⁸ Шаститко А.Е. Организационные рамки предоставления публичных услуг // Вопросы экономики. – 2004. – №7. – С. 150-155.

На основе вышесказанного нами предлагается обобщенная классификация государственных и муниципальных услуг (*Таблица 3.2.1*).

Таблица 3.2.1 – Обобщенная классификация услуг

Критерий	Вид услуги
1. По сфере оказания	<ul style="list-style-type: none"> • Публичные • Социальные (общественные) • Административные
2. По наличию промежуточного результата	<ul style="list-style-type: none"> • Простые • Сложные
3. По содержанию результата	<ul style="list-style-type: none"> • Информационно-консультационные • Коммуникационные • Финансовые • Предоставление правообеспечивающих документов
4. По условиям оказания	<ul style="list-style-type: none"> • Программные • Нормативно-правовые
5. По взаимодействию с ведомствами	<ul style="list-style-type: none"> • Элементарные • Композитные (межведомственные)
6. По основанию оказания	<ul style="list-style-type: none"> • Платные • Бесплатные
7. По практике применения	<ul style="list-style-type: none"> • Избыточные • Фиктивные • Навязанные
8. По целям услугополучателей	<ul style="list-style-type: none"> • Реализующие конституционные права граждан • Обеспечивающие содействие услугополучателям в реализации их законных обязанностей • Реализующие законные интересы услугополучателей
9. По причине обращения	<ul style="list-style-type: none"> • Вынужденные • Добровольные
10. По доступности	<ul style="list-style-type: none"> • Доступные • Малодоступные
11. По количеству услугополучателей	<ul style="list-style-type: none"> • Массовые • Индивидуальные
12. По наличию стандартов	<ul style="list-style-type: none"> • Стандартизированные • Не стандартизированные
13. По наличию регламентов	<ul style="list-style-type: none"> • Регламентированные • Нерегламентированные

4. Регламентация и стандартизация государственных и муниципальных услуг

4.1. Понятие стандартов и регламентов государственных и муниципальных услуг

Необходимым условием эффективного публичного управления и качественного оказания государственных и муниципальных услуг, как показывает опыт управления в бизнесе (например, теория TQM) является регламентация и стандартизация основных процессов и результатов.

В ОИВ процесс оказания услуги можно рассмотреть как совокупность последовательных административных процессов и процедур, по результатам которых заявитель получает благо, соответствующее определенным параметрам, удовлетворяющее его потребность.

Подобные характеристики государственной услуги и процессов её оказания закрепляются в нормативно правовых актах – **административных регламентах** предоставления ОИВ государственной (муниципальной) услуги и **стандартах** государственной (муниципальной) услуги (рис. 4.1.1).



Рисунок 4.1.1 Административные регламенты и стандарты в регулировании содержания публичной услуги и процессов её оказания

Регламент - это совокупность правил, определяющих и регулирующих процесс деятельности организации, требования к порядку и нормативам его осуществления. *Процесс* – совокупность взаимосвязанных или взаимодействующих видов деятельности, преобразующих входы в выходы. Входы в процесс обычно являются выходами других процессов. Процессы в организации обычно планируются и проводятся в управляемых условиях с целью добавления ценности⁶⁹. Под *процессом* понимается совокупность действий, которая характеризуется следующими атрибутами: 1) наличие специфической цели; 2) выполнение действий группами людей при участии других объектов (формальные правила, информационные технологии, какие-то физические устройства); 3) роли; 4) операции (шаги) и последовательность их выполнения: выполнение операций в форме совместной работы и скоординированных шагов; 5) ответственность; 6) требуемые и используемые ресурсы; 7) вход и выход процесса (данные и информация, продукты); 8) поток информации; 9) выполнение действий над какими-то объектами (физическими и абстрактными). *Административно-управленческий процесс* – упорядоченное множество действий (работ, операций, взаимодействий) ОИВ, которые выполняются для достижения заданной цели, задачи, программы, оказания услуги или их части для получения желаемого конечного результата (результата, установленного стандартом). Административно-управленческие процессы оканчиваются оказанием государственных (муниципальных) услуг и являются основными объектами регламентации.

Последовательность действий по предоставлению государственных (муниципальных) услуг, обеспечивающих исполнение функций ОИВ определяется *административным регламентом* исполнения функций и предоставления государственных услуг. Нормативно-правовые акты, регулирующие процесс разработки регламентов оказания публичных услуг представлены на рисунке 4.1.2.

⁶⁹ ГОСТ Р ИСО 9000:2001. п. 3.4.1

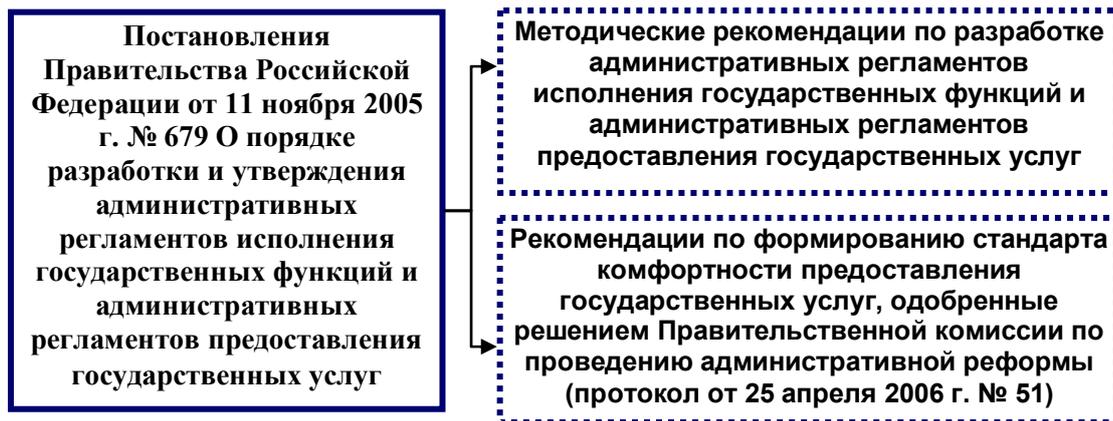


Рисунок 4.1.2 – Нормативное регулирование разработки регламентов государственных услуг

При этом следует отметить, что разработка административных регламентов имеет задачу не столько описания существующих процессов по оказанию услуги, сколько **выявление и закрепление возможностей оптимизации** её предоставления в интересах потребителя.

Так при разработке административных регламентов предоставления государственных (муниципальных) услуг ОИВ обеспечивает: 1) устранение избыточных административных процедур; 2) упрощение действий и административных процедур, включая уменьшение сроков их исполнения; 3) предоставление информации о действиях и об административных процедурах гражданам и организациям; 4) возможность установления персональной ответственности должностных лиц за соблюдение требований административных регламентов по каждому действию или административной процедуре при исполнении государственной функции или предоставлении государственной услуги.

Под **стандартом услуги** понимается нормативно закреплённая система требований к содержанию, **порядку** и условиям оказания государственной (муниципальной) услуги в интересах её получателя.

По нашему мнению *стандарт государственной (муниципальной) услуги должен рассматриваться в трёх аспектах*: 1) стандарт описания процесса оказания услуги – административный регламент; 2) стандарт ка-

чества (требования к содержанию) самой услуги; 3) стандарт комфортности, то есть условий, в которых оказывается услуга (рисунок 4.1.3).

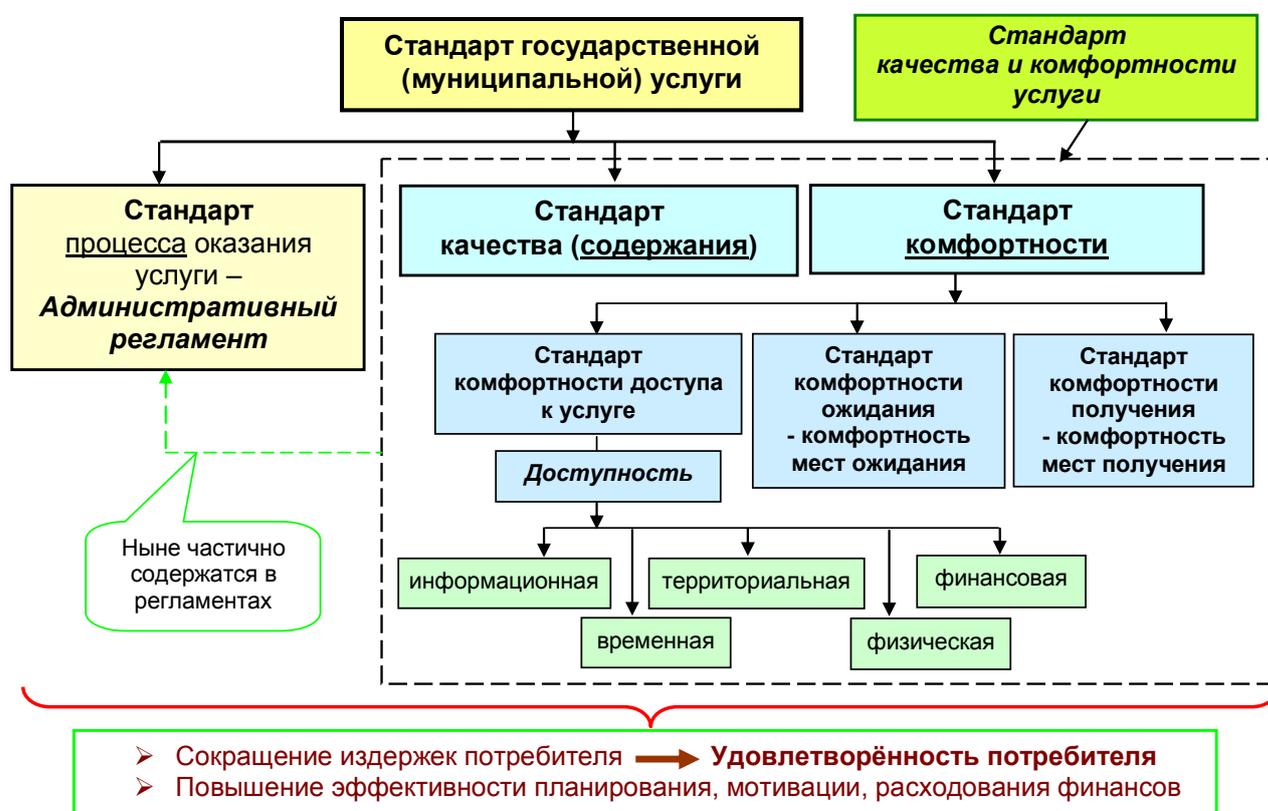


Рисунок 4.1.3 – Структура стандартизации государственных (муниципальных) услуг

Стандарт государственной услуги должен содержать:

- описание получателей государственной услуги, включая описание льготных категорий получателей государственной услуги;
- исчерпывающий перечень документов, необходимых для получения государственной услуги;
- информацию о последовательности действий получателя государственной услуги и органа, оказывающего государственную услугу, включая исчерпывающее описание результата, который должен получить пользователь;
- информацию о сроке оказания государственной услуги;

- исчерпывающий перечень оснований для отказа в оказании государственной услуги;
- особенности предоставления государственной услуги лицам, являющимся престарелыми и инвалидами, исходя из исключения необходимости их личной явки в орган, оказывающий государственную услугу;
- порядок исправления возможных недостатков оказанной государственной услуги.

Стандарт государственной услуги должен: обеспечивать минимизацию расходов времени и иных ресурсов получателя государственных услуг; предусматривать возможность обращения с запросом в орган, оказывающий государственную услугу, в письменном виде или с использованием информационно-коммуникационных технологий (ИКТ); обеспечивать минимизацию действий, количества документов требуемых от получателя услуг; закреплять измеряемые требования к качеству и доступности государственной услуги; учитывать мнение и интересы получателей государственной услуги.

4.2. Проблемы разработки стандартов и регламентов государственных и муниципальных услуг в современной России

Процесс разработки *административных регламентов оказания государственных и муниципальных услуг* в РФ активизировался с утверждением «Концепции административной реформы в РФ на 2006-2008 гг.», где данное направление выделено в качестве приоритетной задачи реформирования работы государственного аппарата. Подобная работа ведется как в федеральных органах исполнительной власти (ОИВ), так и на региональном уровне.

Однако, как показывает анализ действующих административных регламентов, требования, предъявляемые к структуре и содержанию дан-

ных нормативно-правовых актов, исполняются не всегда. Так по результатам экспертизы 18 регламентов предоставления государственных услуг Пензенской области, разработанных и принятых в 2006-2007 гг., выявлены следующие содержательные недоработки данных документов:

- в административных регламентах предоставления услуг приведен не полный перечень нормативных правовых актов, регулирующих сферу предоставления услуги;

- не перечислен полный и закрытый перечень государственных органов и организаций, участвующих в предоставлении услуги;

- не приведен закрытый перечень необходимых для получения услуги документов вместе с их формами и способами получения;

- не указаны максимальные сроки прохождения административных процедур и административных действий;

- не оптимизирован перечень оснований для отказа в предоставлении услуги и содержит в себе предпосылки появления коррупции;

- в административных регламентах не приводятся блок-схемы алгоритма прохождения административной процедуры и другие.

При этом для большинства административных регламентов характерна проблема описания административных процедур так, как это происходит на практике без внесения изменений, способствующих упрощению, ускорению административных действий. Таким образом, в рассмотренных регламентах отсутствует оптимизация административных и управленческих процессов предоставления услуг. Данный момент демонстрирует необходимость привлечения внешних экспертов не только при проведении итоговой экспертизы административных регламентов, но и при разработке проектов данных регламентов.

Разработка и принятие *стандартов государственных услуг* сдерживается отсутствием нормативного регулирования данных документов в федеральном законодательстве. До принятия подобных нормативных актов стандарт может включаться в состав административного регламента пре-

доставления государственной услуги (раздел «Требования к порядку предоставления государственной услуги»).

При этом следует отметить, что наличие административного регламента предоставления государственной (муниципальной) услуги не препятствует принятию стандарта как самостоятельного документа. В тех случаях, когда в отношении услуги уже действует административный регламент и стандарт разрабатывается как самостоятельный документ, целесообразно, чтобы стандарт услуги утверждался тем же органом исполнительной власти, которым утвержден административный регламент. Это позволит оперативно устранить противоречия между стандартом и административным регламентом (так как оба документа будут проходить согласования на одном уровне).

5. Качество государственных (муниципальных) услуг и проблемы его оценки

5.1. Понятие и подходы к определению качества государственной (муниципальной) услуги

Анализ показывает, что *качество услуг можно рассматривать со следующих позиций*: 1) как степень удовлетворения ожиданий потребителей, именно в таком значении термин закреплен в международных стандартах ИСО 9000 1994 года; 2) как степень соблюдения предписанных требований и стандартов; 3) с позиций соответствия предоставляемых услуг их стоимости; 4) как общую совокупность технических, технологических и эксплуатационных характеристик, посредством которых услуга будет отвечать нуждам потребителя.

Анализ зарубежного и отечественного опыта оказания государственных услуг позволил сформировать *систему потребностей потребителей по поводу качества и комфортности (доступности) получаемых услуг*, включающую группы информационных, функциональных и эмоциональных потребностей (рисунок 5.1.1)

Считаем в целом *качество государственной (муниципальной) услуги* может быть представлено: 1) *качеством содержания её конечного результата*; 2) *качеством получения услуги*, связанного с комфортностью и доступностью.

Под *качеством конечного результата услуги* мы понимаем *требования к конечному результату услуги с точки зрения соответствия услуги стандарту и регламенту в части полноты и своевременности её оказания* (например, потребитель получает в установленный регламентом срок полный комплект, правильно составленных и заполненных в соответствии со стандартом комплект требуемых документов, правильно рассчитанное пособие и пр.).



Рисунок 5.1.1 – Система потребностей потребителей по поводу качества и комфорта (доступности) получаемых услуг.

Причем, по нашему мнению, качественная государственная услуга должна создавать возможность для потребителя получить максимальный *конечный эффект*. Дело в том, что результат государственной услуги зачастую не обладает самостоятельной ценностью, а служит основой для получения других благ (субсидии, земельного участка и пр.). В этом случае потребитель заинтересован не только в минимальном расходовании ресурсов (например, на получение указанного выше комплекта документов), но и в том, чтобы полученный комплект документов, требовал минимальных исправлений и дополнений, сохранял свою силу максимальное время для получения искомого конечного эффекта.

Под *качеством получения услуги* нами рекомендуется понимать оценку (объективную в виде соответствия принятому стандарту и субъек-

тивную в виде оценки потребителя) оценку условий в которых оказывается услуга и ресурсов затрачиваемых потребителем на её получение.

Критерии качества и комфортности (включая доступность) государственных (муниципальных) услуг – это совокупность количественных и качественных параметров, позволяющих измерять, учитывать, контролировать и оценивать результат предоставления данных услуг.

Критерии, используемые для определения состава показателей, характеризующих качество и комфортность предоставления услуги, должны соответствовать требованию релевантности. Это означает, что система показателей должна быть сформирована с учетом распределения Парето и направлена на решение наиболее значимых для потребителей проблем и трудностей, с которыми они сталкиваются в процессе взаимодействия с уполномоченными органами и учреждениями.

Опираясь на сформированные нами систему потребностей потребителей по поводу качества и комфортности (доступности) получаемых услуг и систему факторов, оказывающих негативное влияние на качество и доступность государственных услуг мы предлагаем критерии оценки оказания государственных услуг (рисунок 5.1.2).

Указанные критерии выбраны, исходя из наиболее важных проблем, с которыми сталкиваются потребители государственных услуг. Так же согласно проведенным опросам значительная часть предпринимателей, населения и государственных служащих, отметили низкое качество документов, регулирующих различные стороны предоставления государственных услуг. При этом данная проблема является одной из основных.

Эти критерии могут быть использованы в качестве индикаторов для расчета частных индексов удовлетворенности предоставляемыми государственными услугами. В исследовательской и аналитической практике исследовательских центров, изучающих качество услуг, ведется активная разработка методов расчета индексов удовлетворенности услугами органи-

заций. Анализируя отечественный и зарубежный опыт, можно выделить применение таких методов расчета индексов, как:

- расчет отношения ожидаемого и воспринимаемого потребителем уровня отдельных аспектов качества и доступности предоставляемой услуги как набора частных индексов критериев, характеризующих качество услуги с последующим построением комплексного индекса как среднего из частных индексов;
- построение индекса как разницы суммы положительных и средних оценок и суммы отрицательных оценок качества и доступности предоставляемой услуги;
- расчет национальных индексов.



Рисунок 5.1.2 – Система критериев оценки доступности и качества государственных (муниципальных) услуг

Индекс удовлетворенности потребителей (Customer Satisfaction Index – CSI) рассчитывается на основе комплексной оценки покупателем качества товаров и услуг. Иными словами, товар или услуга оценивается теми, кто их приобретает или получает. Методология CSI позволяет рассчитать не только абсолютные значения факторов (критериев), влияющих на конечный Индекс, а также величину этого влияния, т.е. важность того или иного фактора (критерия) для потребителя с точки зрения его удовлетворенности. Если спросить потребителя, что для него самое главное, то все факторы (критерии) получают примерно одинаковые оценки. CSI-методология показывает действительные, а не декларируемые различия между факторами или критериями (некоторые оказывают серьезное влияние, а другие – небольшое или вообще никакого влияния) на удовлетворенность. Это позволяет расставить приоритеты в усилиях, направленных на повышение удовлетворенности клиентов.

Кроме того, существуют определенные так называемые прикладные правила, которые регулируют отношения между поставщиками и получателями в процессе оказания услуг. Так, например, сотрудниками направления «Социальная политика» фонда «Институт экономики города» создан кодекс лучшей практики предоставления социальных услуг, который включает в себя следующие разделы: 1) информирование и набор клиентов, 2) учет потребностей клиентов, 3) обратная связь с клиентами, 4) оказание клиентами платных услуг, 5) ответственность клиентов, 6) управление качеством услуг, 7) отношения между заказчиками и поставщиками, 8) репутация поставщика, 9) отношения между поставщиками⁷⁰. Данный кодекс адресован заказчикам и поставщикам социальных услуг и служит основой для инициирования и поддержания диалога между ними, направленного на совместный поиск новых способов адаптации лучшей практики предоставления услуг к конкретным условиям и обстоятельствам.

⁷⁰ Бычков Д., Чагин К. Кодекс лучшей практики предоставления социальных услуг, М., Фонд «Институт экономики города», 2006.

5.2. Система показателей оценки качества и доступности государственных услуг

Внедрение системы оценки потребителями качества и доступности предоставляемых государственных услуг является эффективным методом изучения современного состояния в области предоставления услуг и разработки путей дальнейшего совершенствования этих услуг с учетом потребностей и ожиданий самих получателей услуг. В основе мониторинга может находиться предлагаемая ниже система показателей, детализирующая критерии качества и доступности государственных услуг.

Показатели, распределенные по критериям, характеризующие качество и комфортность государственных услуг можно подразделить на две основных группы: 1) общие; 2) конкретные.

Состав общих показателей является обязательным для всех услуг, так как отражает основные проблемы, с которыми сталкиваются потребители государственных услуг. В дополнение к общим показателям также должны быть разработаны конкретные показатели, которые отражают специфические особенности процесса предоставления определенного вида услуги. Конкретные показатели для каждого вида услуг определяются индивидуально, исходя из её специфических особенностей и имеющих место проблем в процессе предоставления.

Показатели оценки качества и доступности государственных (муниципальных) услуг:

1. Своевременность и оперативность

В общем случае своевременность представляет собой время, затрачиваемое потребителем на получение услуги с момента обращения.

Своевременность предусматривает, что уполномоченные органы, учреждения и отдельные должностные лица выполняют взятые на себя обязательства оказывать услуги и выполнять связанные с ней процедуры в установленные нормативными правовыми актами сроки.

Состав общих показателей:

- % (доля) случаев предоставления услуг в установленный срок с момента сдачи документов. Показатель определяется как отношение количества случаев предоставления услуги в установленный срок к общему количеству обслуженных по конкретной услуге потребителей $\times 100\%$.
- % (доля) потребителей, ожидавших получения услуги в очереди не более 40 минут. Показатель определяется как отношение количества случаев ожидания в очереди не более 40 минут к общему количеству обслуженных по конкретной услуге потребителей $\times 100\%$.

Примеры конкретных показателей, используемых в мировой практике: 1) % (доля) заявлений об определении размера пенсионного обеспечения, рассмотренных в течение 60 дней с момента получения заявления; 2) % (доля) посетителей, принятых в течение установленных 20 минут от назначенного им времени приема; 3) % (доля) выплат пособий в течение 10 рабочих дней с момента поступления заявления; 4) % (доля) случаев прибытия скорой медицинской помощи в течении 15 минут с момента вызова.

2. Качество предоставления государственных услуг

Показатели качества услуг в зависимости от характера предоставляемой услуги могут включать: показатели точности обработки данных, правильность оформления документов, качество процесса обслуживания.

Состав общих показателей.

- % (доля) потребителей удовлетворенных качеством процесса предоставления услуги. Показатель определяется как отношение количества потребителей, удовлетворенных качеством процесса предоставления услуги (количество оценок хорошо и очень хорошо), к общему количеству обслуженных по конкретной услуге клиентов $\times 100\%$.

- % (доля) случаев правильно оформленных документов (правильно произведенных начислений, расчетов и т.д.). *Показатель определяется* как отношение количества случаев правильно оформленных документов, к общему количеству выданных по конкретной услуге документов $X 100$.

Примеры конкретных показателей, используемых в мировой практике: 1) % (доля) случаев точного расчета пенсионных начислений; 2) % (доля) правильно оформленных паспортов; 3) % (доля) потребителей, удовлетворенных условиями ожидания; 4) % (доля) соблюдения нормативов санитарных требований.

3. Доступность государственных услуг

Доступность заключается в оценке простоты и рациональности процесса предоставления услуги, ясности и качества информации, объясняющей порядок и процедуры оказания услуг. В мировой практике доступность определяется качеством документов, регулирующих процесс предоставления услуги и эффективностью действующей системы информирования, созданием условий для людей с ограниченными возможностями. Доступность определяется различными пространственно-временными параметрами. Основными показателями, позволяющими её оценить, являются: количество и удаленность пунктов обслуживания населения, график работы.

Состав общих показателей.

- % (доля) потребителей, удовлетворенных качеством информации о порядке предоставления услуги. *Показатель определяется* как отношение числа потребителей, удовлетворенных качеством информации о порядке предоставления услуги (количество оценок хорошо и очень хорошо), к общему количеству обслуженных по конкретной услуге клиентов $X 100\%$.
- % (доля) случаев правильно заполненных потребителем документов и сданных с первого раза. *Показатель определяется* как отно-

шение количества случаев правильно заполненных потребителем документов и сданных с первого раза, к общему количеству обслуженных по конкретной услуге клиентов $X 100\%$.

- % (доля) услуг информация, о которых доступна через Интернет. *Показатель определяется* как отношение количества услуг, информация о которых доступна через Интернет, к общему количеству предоставляемых услуг $X 100\%$.

Примеры конкретных показателей, используемых в мировой практике: 1) % (доля) заявлений на получение услуги, заполненных правильно при первом обращении; 2) % (доля) услуг, для получения которых возможно заполнить заявление через Интернет или направить по почте; 3) средняя удаленность потребителей от места предоставления услуги.

4. Процесс обжалования

Важную роль в процессе обслуживания населения принадлежит четким и отработанным процедурам обжалования действий (бездействия) должностных лиц, непосредственно контактирующих с потребителями. Для оценки их действий и установления обратной связи необходимо предусмотреть соответствующие показатели, характеризующие: эффективность и оперативность процесса рассмотрения и удовлетворения жалоб, уровень удовлетворенности потребителей существующим порядком и сроками рассмотрения жалоб.

Состав общих показателей.

- % (доля) обоснованных жалоб к общему количеству обслуженных потребителей по данному виду услуг. *Показатель определяется* как отношение количества обоснованных жалоб к общему количеству обслуженных потребителей по данному виду услуг $X 100\%$.
- % (доля) обоснованных жалоб, рассмотренных и удовлетворенных в установленные сроки. *Показатель определяется* как отношение количества случаев рассмотрения жалобы в установленный срок к общему количеству поданных жалоб $X 100\%$.

- % (доля) потребителей удовлетворенных существующим порядком обжалования. *Показатель определяется* как отношение количества потребителей, удовлетворенных существующим порядком обжалования (количество оценок хорошо и очень хорошо), к общему количеству клиентов, которые подавали жалобы X 100%.
- % (доля) потребителей, удовлетворенных сроками обжалования. *Показатель определяется* как отношение количества потребителей, удовлетворенных установленными сроками обжалования (количество оценок хорошо и очень хорошо), к общему количеству опрошенных потребителей, которые подавали жалобы X 100%.

Примеры конкретных показателей, используемые в мировой практике: 1) % (доля) жалоб рассмотренных и удовлетворенных в течение 10 дней; 2) % (доля) обоснованных жалоб, по результату рассмотрения которых были приняты меры, и получатели услуг проинформированы; 3) % (доля) жалоб, которые после рассмотрения были признаны необоснованными.

5. Культура обслуживания

Вежливость отражает удовлетворенность потребителей отношением персонала в процессе предоставления услуги, готовность оказать эффективную помощь при возникновении трудностей.

Состав общих показателей.

- % (доля) потребителей, удовлетворенных вежливостью персонала. Показатель определяется как отношение количества потребителей, удовлетворенных вежливостью персонала (количество оценок хорошо и очень хорошо), к общему количеству опрошенных потребителей X 100%.

Примеры конкретных показателей, используемые в мировой практике: % (доля) потребителей отметивших грубое отношение персонала государственного органа, учреждения.

5.3. Система факторов, оказывающих негативное влияние на качество и доступность государственных (муниципальных) услуг

По мнению ряда экспертов, в частности, экс-заместителя Председателя Правительства РФ – руководителя аппарата Правительства РФ С.Е. Нарышкина, к *факторам, влияющие на качество государственных услуг* относятся: 1) стандартизация и регламентация процесса оказания государственных услуг; 2) создание механизмов, ориентирующих исполнительные органы власти на повышение качества предоставляемых государственных услуг и обслуживания; 3) соблюдение высоких этических стандартов при оказании государственных услуг; 4) повышение уровня информационной открытости и прозрачности процедур органов исполнительной власти, а также коммуникация с потребителем; 5) рациональная специализация органов исполнительной власти по предоставлению отдельных государственных услуг в соответствии с установленными им полномочиями; 6) оптимизация бюджетных расходов на государственные услуги и их рациональное распределение в соответствии с приоритетами клиентов органов власти, общества в целом; 7) определение критериев платности государственных услуг; 8) повышение ответственности органов власти за исполнение своих полномочий; 9) организационная структура органов власти, ответственных за реализацию; 10) физическое обеспечение взаимодействия, в частности: насколько хорошо обустроены офисы госорганов, насколько они снабжены современными техническими средствами, какова частота географической сети госорганов и т.д.⁷¹.

Проведённое в 2007 году специалистами кафедры «Управление и социология» («Государственное и муниципальное управление») Пензенского государственного управления в рамках реализации государственного контракта с Правительством Пензенской области исследование, «Разработка и

⁷¹ Административная реформа в России: научно-практическое пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой – М.: ИНФРА – М, 2006. С.86

внедрение системы мониторинга доступности и качества государственных услуг Пензенской области на основе исполнения административных регламентов и стандартов комфортности и качества» в процессе анализа вторичных источников информации, данных экспертных и массовых опросов позволило определить систему основных факторов, оказывающих негативное влияние на качество и комфортность государственных услуг (рисунки 5.3.1, 5.3.2).

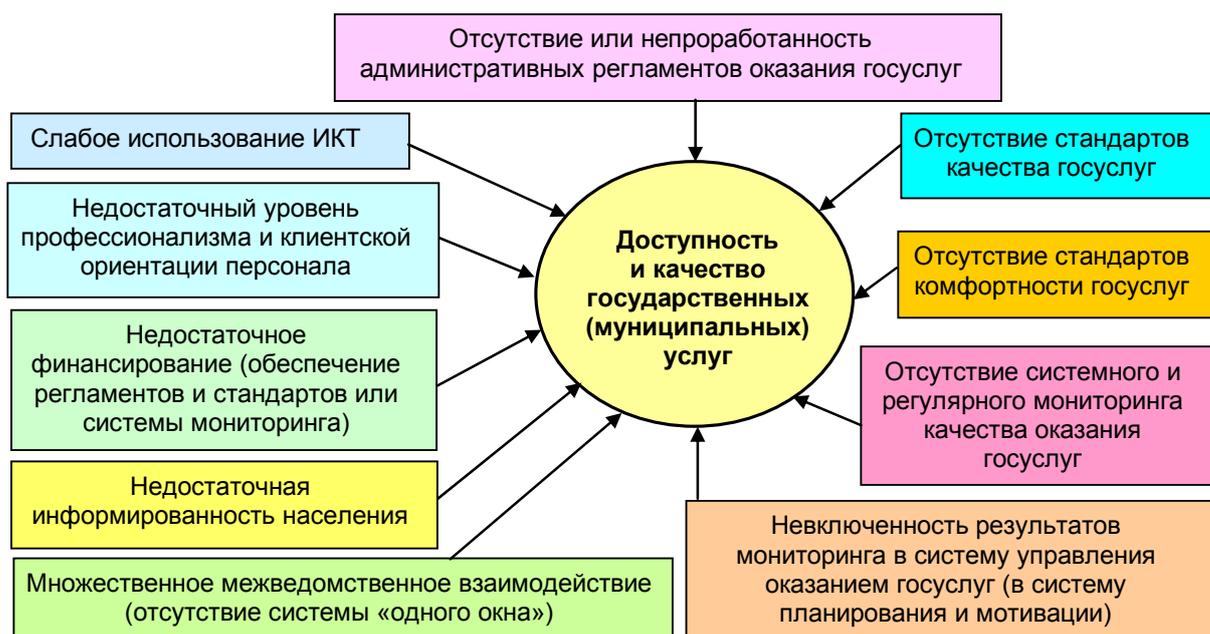


Рисунок 5.3.1 – Система факторов, оказывающих негативное влияние на качество и комфортность (доступность) государственных услуг

Необходимо более подробно рассмотреть факторы, оказывающие негативное влияние на качество и доступность государственных услуг.

Отсутствие или непроработанность административных регламентов оказания государственных услуг. Административные регламенты оказания государственных услуг дают четкую и прозрачную характеристику процесса, который ведет к намеченному результату. Регламент раскрывает детали процесса оказания отдельной государственной услуги и тем самым создает условия внешнего контроля различными заинтересованными сторонами и обеспечивает при этом открытость и прозрачность адми-

нистративных процедур. Вместе с тем административные регламенты оказания государственных услуг способствует упорядочению и конкретизации обязательств органов исполнительной власти перед обществом и повышению качества государственных услуг.



Рисунок 5.3.2 – Основные претензии к качеству полученных государственных услуг по данным массового опроса (Пензенская область 2007 год)

Позитивными результатами введения административных регламентов является: упорядочение отношений между потребителями государственных услуг и органами власти; ограничение произвольности в действиях чиновников; повышение прозрачности взаимодействия бизнеса и власти; введение четких и понятных процедур принятия решений органами власти с участием бизнеса.

Отсутствие стандартов качества государственных услуг приводит к снижению социально-экономической эффективности государственных услуг (она определяется соотношением совокупных издержек ее оказания и выгод от потребления: если выгоды больше издержек, данная услуга может и должна предоставляться её потребителям. В противном случае услуга либо является следствием существования излишней регуляции (т.е. навязывается пользователю), либо представляет собой (по конкретной

технологии ее предоставления) административный барьер). Наличие же данного стандарта позволяет оценить качество государственных услуг по различным показателям и критериям и охарактеризовать их с точки зрения социально-экономической оправданности оказания некоторой услуги органом исполнительной власти гражданам и организациям.

Отсутствие стандартов комфортности государственных услуг влечет за собой ряд негативных моментов, так как стандарт комфортности включает в себя ряд требований, который играет большую и значительную роль в процессе оказания государственных услуг. Важным моментом является то, что стандарты услуг направлены на предотвращение дискриминации отдельных категорий граждан по признакам физической недееспособности, языка, расы, религии, национальности. Стандарт позволяет стимулировать внутренние резервы эффективности.

Отсутствие системного и регулярного мониторинга качества оказания государственных услуг на момент внедрения административных регламентов может стать критическим фактором, привести в дальнейшем к игнорированию их положений. Поэтому необходимость проведения системного и регулярного мониторинга становится очевидной.

Система мониторинга, при успешном внедрении, сможет стать институциональным источником постоянного совершенствования финансирования общественных услуг, а также повышения их качества и доступности населению. Результаты мониторинга смогут способствовать тому, что государственные услуги станут более прозрачными, эффективными и доступными для каждого жителя страны. А привлечение гражданского общества к управлению страной будет гарантировать легитимность и согласованность усилий проведения систематических реформ.

Невключенность результатов мониторинга в систему управления оказанием государственных услуг (в систему планирования и мотивации). Результаты мониторинга способствуют более эффективному принятию решения в системе планирования и мотивации, задавая при этом

вектор определенности, четкости и большей структурированности. Более того, мониторинг является необходимым элементом в процессе государственного администрирования, так как позволяет определить как эффективность работы системы по оказанию государственных услуг, так и общее качество политического управления в стране.

Множественное межведомственное взаимодействие (отсутствие системы «одного окна»). Одним из наиболее эффективных способов рассмотрения обращений граждан является ведение процедур по принципу «одно окно». В этом случае один орган или служащий вправе запрашивать, получать и «укрупнять» информацию от других органов, которые обязаны ее предоставлять. При этом происходит концентрация документов и решений в одной организации и у одного служащего в ответ на обращение гражданина. Множественное межведомственное взаимодействие представляется менее эффективным и результативным. В пользу этого свидетельствует тот факт, что система «одного окна» интегрирует процесс управления, централизуя ряд функций и устраняя, таким образом, их дублирование. В результате, с одной стороны, эта система создает предпосылки для сокращения административных издержек, с другой – расширяет доступ граждан для участия в программах, действующих на территории региона. Основной принцип системы «одного окна» - однократность обращения и оперативность принятия решений чиновником. Обращение в систему «одного окна» не является обязательным и осуществляется по добровольному решению заявителя.

Недостаточная информированность населения приводит к незнанию даже основных моментов административной реформы в целом, и в частности, важных вопросов, касающихся их. Вместе с тем неосвещение основных направлений процесса оказания государственных услуг может привести и к дезинформированности и неправильному толкованию. Тем самым неинформированные граждане лишены возможности получить государственную услугу наилучшим и удобным для них способом, что при-

водит к наименьшей доступности государственных услуг.

Как показывают результаты исследования, проведенного рабочей группой кафедры «Управление и социология», получатели услуг по-прежнему продолжают получать информацию по неформальным каналам, не связанным с деятельностью ведомства, предоставляющего услугу (от знакомых, коллег и т.п.), а также, ориентируясь на собственный опыт. Однако, важную роль, как следует из пожеланий участников опроса, играет информационная открытость непосредственных сотрудников учреждений/организаций, возможность получения устных консультаций, разъяснений и уточнений. Ответы респондентов позволяют предположить, что самыми удобными информационными каналами, которые воспринимаются как наиболее воздействующие на доступность самой услуги, являются те, которые предполагают не одностороннее консультирование, а обратную связь получателя и представителя ведомства. Их повсеместное наличие станет существенным фактором снятия барьеров в доступности услуг.

Данные исследования, касающиеся информационного обеспечения предоставления услуг и их информационной доступности, показывают, что одним из механизмов совершенствования информационных потоков для повышения удовлетворенности получателей государственных услуг может стать формирование так называемых информационных регламентов, четко определяющих, какая информация должна предоставляться заявителям и получателям на разных стадиях предоставления услуг. Возможно, по ряду услуг имеет смысл дифференцировать саму информацию и формы ее предоставления для различных групп получателей.

Недостаточное финансирование (обеспечение регламентов и стандартов или системы мониторинга). Очевидно, что для успешного проведения и обеспечения регламентов, стандартов и системы мониторинга необходимо финансирование со стороны органов власти. Недостаточное финансирование процессов регламентации и стандартизации снизит их интенсивность, эффективность, приведет к их торможению. Более того, из-за

недофинансирования сдвинутся запланированные сроки и намеченные цели и задачи не будут достигнуты и, следовательно, результаты будут не-максимально положительными.

Недостаточный уровень профессионализма и клиентской ориентации персонала. Для эффективного оказания государственных услуг необходимы опытные и компетентные специалисты. Насколько высок уровень профессионализма и хорошо осведомлены гражданские служащие о содержании реформ государственного управления, она в той или иной степени отражается в их деятельности, условиях работы, перспективах карьеры и т.п. Отношение к самому процессу реформирования и его концептуальным задачам может определяться как полнотой информации, так и непосредственно происходящими на гражданской службе событиями. Это отношение важно понимать, поскольку от него во многом зависит и адекватность, и скорость реформ, степень их поддержки или сопротивления на различных уровнях управления.

Слабое использование Информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). Обеспеченность органов власти современными ИКТ является необходимой технической предпосылкой использования ИКТ органами власти для осуществления управленческих функций и предоставления услуг электронного правительства. Важным обстоятельством является то, что ИКТ становятся важнейшим средством повышения эффективности управления практически во всех сферах человеческой деятельности. Информационное обеспечение выполняет не вспомогательные функции в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а является необходимым элементом этой деятельности. Бурное развитие информационных процессов и совершенствование информационно-коммуникационных технологий позволяют активизировать и эффективно использовать информационные ресурсы общества, которые сегодня являются наиболее важным стратегическим фактором его развития.

Рассматривая различные параметры процесса предоставления госу-

дарственных услуг под разным углом зрения, можно прийти к выводу, что более важное значение для клиентов имеют так называемые «*инфраструктурные*» *параметры*, то есть расположение мест получения услуги, организация приема заявителей и получателей, приспособленность помещения к этим функциям, принцип ведения очередей и их длительность. Существенно значима и оперативность работы по предоставлению услуги, длительность ее получения. Данные проблемы требуют решения в совокупности: например, усовершенствованный механизм ведения очереди (например, с помощью автоматизированной системы талонов) даст заведомо больший результат с точки зрения удовлетворенности получателей, если будет внедряться одновременно с переоборудованием помещения для приема заявителей и внедрением параллельно постоянно действующего канала информации и обратной связи.

5.4. Методика оценки удовлетворенности потребителя качеством и комфортностью (доступностью) предоставляемой государственной (муниципальной) услуги (на примере пилотного исследования)

В результате проведенных в 2006-2007 гг исследований специалистами кафедры Государственное и муниципальное управление Пензенского государственного университета определена методика оценки доступности и качества предоставляемой услуги (на примере предоставления медицинских услуг) на основе определения индекса по каждому параметру входящего в состав анкеты в виде вопроса (рисунок). Далее проводится свертка данных индексов по двум группам: (2) общая оценка доступности (комфортности), (3) общая оценка качества предоставляемой услуги. Заключительный этап (4) включает определение общего индекса удовлетворенности получателя качеством предоставляемой услуги.

	Оценка ответа			Вес. коэф	Оценка по строке	Оценка по группе	Вес. коэф	∫	
	Да	Частично	Нет						
Общая оценка комфортности и доступности									
1. Комфортностью ожидания услуги	д	д	д	$K\partial 1$	Д1	} Д	$k1$	} у	
2. Комфортностью получения услуги	д	д	д	$K\partial 2$	Д2				
3. Информированностью	д	д	д	$K\partial 3$	Д3				
4. Доступностью оказанной услуги	д	д	д	$K\partial 4$	Д4				
Общая оценка качества услуги									
1. Компетентностью персонала учреждения	к	к	к	$Kк1$	К1	} К	$k2$		} у
2. Отношением персонала к клиенту	к	к	к	$Kк2$	К2				
3. Временем на ожидание и получение услуги	к	к	к	$Kк3$	К3				
4. Возможностью обжалования действий	к	к	к	$Kк4$	К4				

Рисунок 5.4.1. – Модель оценки доступности и качества государственных/муниципальных услуг на основе определения индекса по каждому параметру входящего в состав анкеты в виде вопроса

Данная методика предусматривает следующий порядок расчетов.

1. Определение индекса по каждому параметру предоставляемой услуги имеет зависимость:

$$\hat{I}_{IN} = \frac{\sum_{i=1}^n O_{\dot{i}}}{n}, \text{ где}$$

O_{IN} – оценка параметра предоставляемой услуги, где N – номер параметра

$\sum_{i=1}^n O_{\dot{i}}$ – сумма индивидуальных оценок респондентов с учетом коэффициентов:

$Да=1, Частично=0,5, Нет=0$

n – количество респондентов

2. Общая оценка доступности (комфортности) предоставляемой услуги может определяться двумя методами, отличительной чертой которых будет наличие или отсутствие весовых коэффициентов (так как не по каждой государственной услуге представляется воз-

возможным оценить приоритетность составного параметра доступности (комфортности) и качества данной оказываемой услуги).

2.1. Общая оценка доступности (комфортности) предоставляемой услуги с учетом весовых коэффициентов имеет зависимость:

$$O_D = K_1 \times O_{П1} + K_2 \times O_{П2} + K_3 \times O_{П3} + K_4 \times O_{П4}, \text{ где}$$

$$K_1 + K_2 + K_3 + K_4 = 1$$

O_D – общая оценка доступности предоставляемой услуги

K_n – весовой коэффициент оцениваемого параметра предоставляемой услуги (в данном случае $K_n=1$, так как тяжело определить важность того или иного параметра по предоставлению медицинских услуг)

$O_{Пn}$ – оценка параметра предоставляемой услуги

2.2. Общая оценка доступности (комфортности) предоставляемой услуги без учета весовых коэффициентов имеет зависимость:

$$\hat{I}_A = \frac{\sum_{i=1}^n O_i}{N}, \text{ где}$$

O_D – общая оценка доступности предоставляемой услуги

$O_{П}$ – оценка параметра предоставляемой услуги

N – количество параметров, входящих в состав доступности предоставляемой услуги

3. Общая оценка качества предоставляемой услуги определяется аналогично п.2 с использованием двух методов.

3.1. Общая оценка качества предоставляемой услуги с учетом весовых коэффициентов имеет зависимость:

$$O_K = K_1 \times O_{П1} + K_2 \times O_{П2} + K_3 \times O_{П3} + K_4 \times O_{П4} + K_5 \times O_{П5}, \text{ где}$$

$$K_1 + K_2 + K_3 + K_4 + K_5 = 1$$

O_K – общая оценка доступности предоставляемой услуги

K_n – весовой коэффициент оцениваемого параметра предоставляемой услуги (в данном случае $K_n=1$, так как тяжело определить важность того или иного параметра по предоставлению медицинских услуг)

$O_{Пн}$ – оценка параметра предоставляемой услуги

3.2. Общая оценка доступности (комфортности) предоставляемой услуги без учета весовых коэффициентов имеет зависимость:

$$\hat{I}_{\hat{E}} = \frac{\sum_{i=1}^n \hat{I}_i}{N}, \text{ где}$$

O_K – общая оценка доступности предоставляемой услуги

$O_{Пн}$ – оценка параметра предоставляемой услуги

N – количество параметров предоставляемой услуги

4. Общая удовлетворенность предоставляемой услугой имеет зависимость:

$$O_y = 0,4 \times O_d + 0,6 \times O_k, \text{ где}$$

O_y – общая удовлетворенность предоставляемой услугой

O_d – общая оценка доступности предоставляемой услуги

O_k – общая оценка доступности предоставляемой услуги

Данные коэффициенты (0,4 и 0,6) определены исходя из приоритетности общей оценки качества предоставляемой услуги.

Данная методика является универсальной и может применяться для мониторинга доступности (комфортности) и качества различных видов услуг. Результаты мониторинга медицинских услуг с использованием методики оценки удовлетворенности потребителя качеством и комфортностью (доступностью) предоставляемой государственной услуги отражены в таблице 5.4.1.

Таблица 5.4.1. Оценка удовлетворенности получателей предоставлением
 медицинских услуг
 (на примере результатов пилотного исследования в Пензенской области)

	Да	Частично	Нет	Оценка параметра услуги		91,639
Общая оценка доступности услуги					90,790	
1. Комфортностью ожидания медицинской услуги (наличием стульев, буфета, освещенностью помещения, его просторностью, отоплением и чистотой воздуха, эстетическим оформлением)	89,44724	9,045226	1,507538	93,969853		
2. Комфортностью получения медицинской услуги (технической оснащенностью, освещенностью помещения, его просторностью, отоплением и чистотой воздуха, эстетическим оформлением)	89,44724	8,040201	2,512563	93,4673405		
3. Информированностью (о наборе, содержании и порядке получения)	81,95876	14,43299	3,608247	89,175255		
4. Доступностью оказанной медицинской услуги (ценовой, территориальной, физической – пандусы, лифты, режимом работы)	76,64975	19,79695	3,553299	86,548225		
Общая оценка качества услуги					92,206	
5. Компетентностью (профессиональной грамотностью) персонала медицинского учреждения	95,47739	4,522613	0	97,7386965		
6. Отношением персонала медицинского учреждения к пациенту	92,38579	6,598985	1,015228	95,6852825		
7. Временем на ожидание и получение услуги	75,63452	18,27411	6,091371	84,771575		
8. Возможностью обжалования действий персонала при предоставлении государственных услуг	80,97826	11,95652	7,065217	86,95652		
9. Качеством самой оказанной медицинской услуги	92,78351	6,185567	1,030928	95,8762935		

6. Мониторинг как инструмент обеспечения качества государственных и муниципальных услуг

6.1. Понятие и направления реализации мониторинга эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг

Понятие «мониторинг» (от англ. monitoring в переводе – отслеживание, на базе латинского корня – monitor – напоминающий, предостерегающий) стало общепризнанным как в науке, так и в других областях общественной практики. Мониторинг понимается как процесс систематического наблюдения за объектом, контроля, анализа, оценки и прогнозирования его состояния [⁷² ⁷³ ⁷⁴]. Методика и система наблюдений за состоянием определенного объекта или процесса, дающая возможность наблюдать их в развитии, оценивать, оперативно выявлять результаты воздействия различных внешних факторов. Результаты мониторинга дают возможность корректировать управление объектом или процессом. Таким образом, речь идет о постоянном наблюдении за каким-либо процессом с целью выявления его соответствия желаемому результату. Иначе говоря, если диагностика ситуации осуществляется систематически с определенной заданной периодичностью и с использованием одной и той же (во всяком случае, базовой) системы индикаторов, мы имеем дело с мониторингом.

Мониторинг как инструмент контроля является неотъемлемой частью управленческого цикла. Функциональная важность мониторинга состоит в обеспечении «обратной связи»: возможности выявления потребностей объекта управления, оценки эффективности и результативности выбранных методов и инструментов воздействия на него со стороны субъекта

⁷² Захарова С. В. Педагогический мониторинг экологического образования школьников: Дис.... канд. пед. наук. 13.00.02. Екатеринбург, 1999., С. 29

⁷³ Чурина Л. А. Мониторинг учебной деятельности в инновационном образовательном учреждении как фактор рефлексивного управления: Дис... канд. пед. наук. 13.00.01. – М., 2002., С. 37

⁷⁴ Саможенков В. М. Мониторинг и управление инвестиционным процессом на промышленных предприятиях: Дис.... канд. экон. наук. 08.00.05. – М., 2002, С. 14

управления (рисунок 6.1.1).

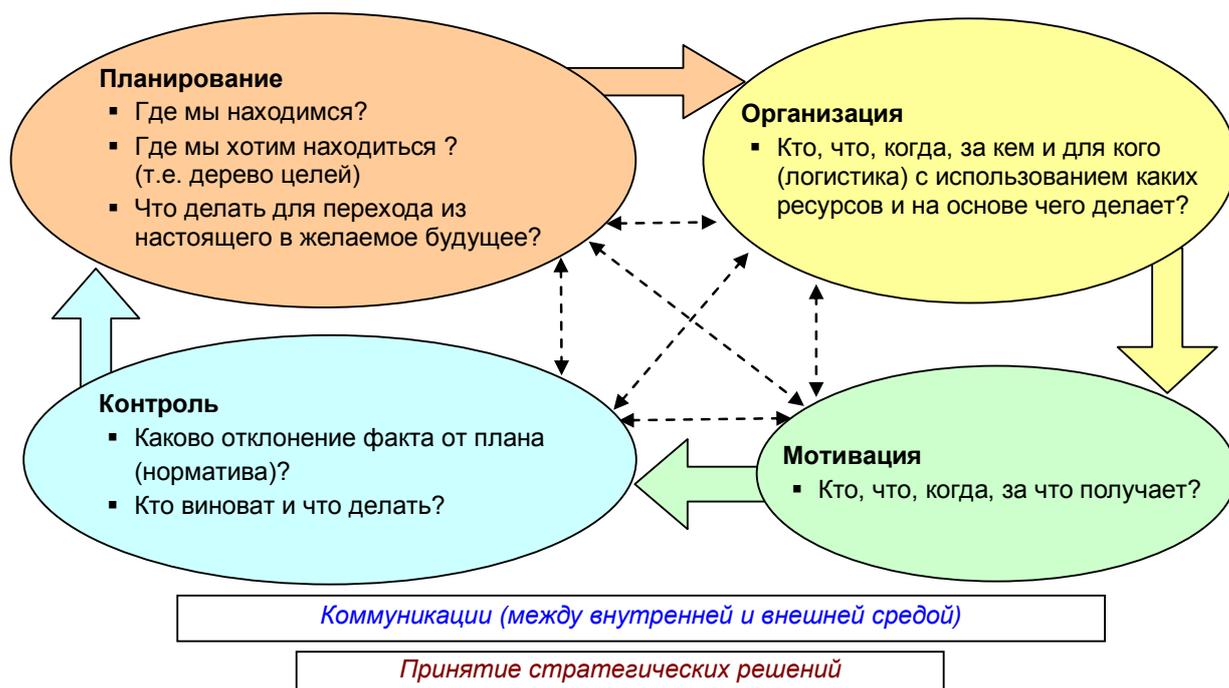


Рисунок 6.1.1 – Содержание и взаимодействие управленческих функций в составе системы стратегического управления

Мониторинг эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг – это систематически повторяющееся наблюдение за качеством, комфортностью и доступностью услуг, эффективности работы системы их предоставления на основе единой системы показателей при комплексном использовании информации из различных источников.

Мониторинг как процесс имеет следующие характеристики:

1) систематическое повторяющееся наблюдение; 2) комплексное использование информации из разных источников (статистическая отчетность, социологические обследования, внутренняя отчетность); 3) методологическое обеспечение (единая система показателей и классификаций, гармонизированный инструментарий, оценка качества данных и др.); 4) комплексный анализ, в т.ч. построение рейтингов; 5) распространение данных, полученных по результатам мониторинга.

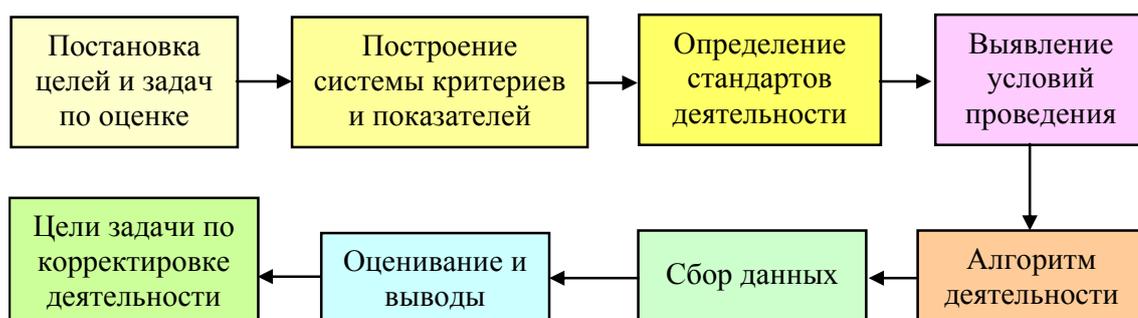


Рисунок. 6.1.2. Место мониторинга в управленческом процессе ОИВ ⁷⁵

В свою очередь, мониторинг качества государственного управления основан и предполагает наличие *системы аудита результативности деятельности органов исполнительной власти всех уровней*. Мониторинг эффективности работы органов власти представляет собой систему регулярного наблюдения и оценки результатов деятельности органов управления, связанную с достижением целей их работы, выполнением задач и программ, а также своевременного выявления и устранения ошибок и отклонений в работе, контроль достоверности полученных результатов.

Ключевым в мониторинге качества государственных и муниципальных услуг является понятие *эффективности*. В общем плане эффективность понимается как: 1) возможность достижения результата; 2) значимость получения результата для тех, кому он предназначен; 3) отношение значимости этого результата к количеству усилий, потраченных на его достижение ⁷⁶.

Методологическое обеспечение мониторинга оказываемых ОИВ государственных услуг должно базироваться на использовании системы критериев и сформированных на их основе показателей, отражающих параметры качества, комфортности и доступности услуг для потребителей. Как мы определили ранее, данные параметры должны содержаться в регламен-

⁷⁵ Иванова Т.Б. Методологические основы стратегического управления. //Материалы семинара «Стратегический менеджмент: опыт России и Франции», г.Саратов 13-24 ноября 2006 г.

⁷⁶ Мухамет-Ирекле А. О методологических аспектах «эффективного» государства // http://www.rags.ru/rags_pub/content/gos_upravlenie.shtml

тах и стандартах предоставления государственных и муниципальных услуг. Поэтому проводимая сегодня в рамках административной реформы работа по регламентации и стандартизации услуг ОИВ должна учитывать необходимость четкого отражения подобных критериев в нормативных актах (административных регламентах и стандартах), закрепляющих параметры услуг и процессы по их оказанию, с нацеленностью на их использование в качестве комплексного методологического обеспечения системы мониторинга государственных услуг.

6.2. Подходы к построению модели мониторинга государственных и муниципальных услуг

Предлагается следующая организационная схема осуществления мониторинга государственных и муниципальных услуг (рисунок 6.2.1).

1. Организационный этап.

На первом этапе мониторинга качества и комфортности государственных и муниципальных услуг определяются: цели мониторинга, модель осуществления мониторинга, субъект проведения мониторинга (кто непосредственно его будет осуществлять: ведомственные структуры либо привлекаемые), набор параметров (показателей) по которым будет проводиться мониторинг, а также программа мониторинга. При этом определяются способы связи между субъектом (включая его отдельных представителей, например, интервьюеров) и объектами проведения исследования.

Субъектами мониторинга могут выступать: 1) структурное подразделение ОИВ; 2) привлекаемая на основе механизма аутсорсинга внешняя организация (мониторинговое агентство).

2. Исследовательский этап.

В рамках первой группы работ данного этапа определяется информационное поле исследования и производится сбор вторичной информа-

ции (обзор ведомственной статистики, данных государственной статистики, а также нормативно-правовых актов, регулирующих предоставление государственных и муниципальных услуги (включая административные регламенты и стандарты по мониторинговым услугам) и т.д.).



Рисунок 6.2.1. – Модель мониторинга государственных/муниципальных услуг

В рамках второй группы работ данного этапа проводится сбор первичной информации о текущем состоянии процесса организации предоставления государственных и муниципальных услуг от следующих субъектов: 1) потребители результатов оказания государственных и муниципальных услуг (включая потенциальных получателей); 2) сотрудники ОИВ и его структурных подразделений, участвующие в оказании услуг; 3) эксперты в области государственного и муниципального управления, институтов гражданского общества.

При выполнении работ на данном этапе могут быть использованы следующие методы социологических исследований: массовый и экспертный опросы, наблюдение, эксперимент, имитационное моделирование. При использовании данных методов исследования могут применяться следующие инструменты: телефонный опрос, анкетирование, интервьюирование, Интернет-опрос и др.



Рисунок 6.2.2. – Структура мониторинга предоставления государственных и муниципальных услуг

3. Аналитический этап.

Включает интеграцию собранной информации в информационно-аналитическую систему мониторинга, обработку и систематизацию информации, полученной в результате осуществления работ по предшествующим стадиям. При этом для обработки и анализа результатов социоло-

гических исследований может использоваться один из стандартных пакетов обработки статистической информации. Так использование пакета анализа данных социологических исследований SPSS позволяет проводить комплексный анализ статистических данных, включая: построение таблиц сопряженности, проведение факторного, кластерного и регрессионного анализа, визуализация получаемых данных посредством построения диаграмм, графиков, гистограмм. Анализ информации необходимо проводить в специализированной информационной системе (ИС) многомерного анализа данных первичных и вторичных исследований.

Второй и третий этапы мониторинга могут реализовываться последовательно-параллельно.

4. Отчетно-информационный этап.

В рамках первой группы работ обеспечивается формирование на основе предшествующего анализа сводного итогового отчета по выработанной структуре и алгоритму, определяются методы наглядного представления материалов отчета. Данный интегральный отчет на основе выявленных в ходе проведенного мониторинга проблем предоставления государственных и муниципальных услуг должен включать рекомендации по повышению эффективности организации административных процессов и процедур оказания услуг в целях обеспечения их качества, комфортности и доступности для потребителей.

В рамках второй группы работ определяются методы информирования заинтересованных групп пользователей полученных результатов работ, а также производится само информирование.

В качестве потребителей информации могут выступать следующие субъекты: 1) руководители и работники ОИВ, оказывающих услуги; 2) потребители государственных/муниципальных услуг; 3) СМИ.

5. Заключительным этапом является формирование задания на проведение мониторинга государственных (муниципальных) услуг на очередной период.

7. Информация в системе государственного и муниципального управления и оказания услуг

7.1. Понятие, классификации и требования к информации, используемой при принятии решений в сфере государственного и муниципального управления (ГМУ)

Данные

Значение информации в жизни общества стремительно растет, меняются методы работы с информацией, расширяются сферы применения новых информационных технологий. При том на практике часто отождествляются определения таких понятий, как «**информация**», «**данные**», «**знания**». Однако, строго говоря, эти понятия необходимо различать.

Данные (сведения) – представляют собой фиксируемые в виде определенных сигналов воспринимаемые факты окружающего мира.

Данные несут в себе сведения о событиях, произошедших в материальном мире, и являются регистрацией сигналов, возникших в результате этих событий. Однако, данные не тождественны информации. Станут ли данные информацией, зависит от того, известен ли метод преобразования данных в известные понятия. Данные, составляющие информацию, имеют свойства, однозначно определяющие адекватный метод получения этой информации. Причем необходимо учитывать тот факт, что информация не является статичным объектом – она динамически меняется и существует только в момент взаимодействия данных и методов. Все прочее время она пребывает в состоянии данных. Информация существует только в момент протекания информационного процесса. Все остальное время она содержится в виде данных. Одни и те же данные могут в момент потребления представлять разную информацию в зависимости от степени адекватности взаимодействующих с ними методов.

По своей природе данные являются объективными, так как это результат регистрации объективно существующих сигналов, вызванных изменениями в изучаемых объектах. Методы являются субъективными. В основе искусственных методов лежат алгоритмы (упорядоченные последовательности команд), составленные и подготовленные людьми.

Информация

Понятие «**информация**» достаточно широко используется в обычной жизни современного человека. По нашему мнению информацию можно рассматривать с двух точек зрения: 1) как *данные, определенным образом организованные, имеющие смысл, значение и ценность для своего потребителя и необходимые для принятия им решений, а также реализации других функций и действий*⁷⁷; 2) как *сведения, уменьшающие неопределенность в той области, к которой они относятся.*

Информация – это ценнейший интеллектуальный ресурс в системе жизнеобеспечения общества, важнейшая часть его интеллектуальной собственности, доля которой постоянно возрастает. Особенно велико её значение (процессов сбора, хранения, переработки и использования) в управлении общественными делами, социальными процессами. *Социальная информация* – ориентирующее знание о состоянии социальной системы, процесс обеспечения информационных потребностей общества на основе применения информационных технологий. К концу XX в. **информация** стала рассматриваться как *универсальная субстанция, пронизывающая все сферы человеческой деятельности, служащая проводником знаний и мнений, инструментом общения, взаимопонимания и сотрудничества, утверждения стереотипов мышления и поведения.* Именно такое определение дает ЮНЕСКО.

Знания

Получая информацию, пользователь превращает ее путем интеллектуального усвоения в свои личностные знания. Можно констатировать тот

⁷⁷ <http://www.informatika.mifp.ru/mir/uchebnik.html>

факт, что *знание – это информация, но не всякая информация – знание*. В превращении информации в знание участвует целый ряд закономерностей, регулирующих деятельность мозга, и различных психических процессов, а также разнообразных правил, включающих знание системы общественных связей, – культурный контекст определенной эпохи. Благодаря этому знание становится достоянием общества, а не только отдельных индивидов. Между информацией и знаниями имеется разрыв. Человек должен творчески перерабатывать информацию, чтобы получить новые знания.

Знания можно трактовать следующим образом:

- осознание определенной информации, с учетом путей наилучшего её использования для достижения конкретных целей ⁷⁸.
- способность применить информацию для эффективного решения конкретной проблемы. Уникальные знания, то есть набор навыков для решения деловых проблем, – это то, что лежит в основе компетенции и конкурентоспособности бизнеса.
- практическая информация, которая активно управляет процессами выполнения задач, решения проблем и принятия решения ⁷⁹.
- любое слово, факт, пример, событие, правило, гипотеза или модель, которые усиливают понимание или исполнение в определенной области деятельности или дисциплины.

Таким образом, учитывая вышеизложенное, можно сделать вывод:

- 1) фиксируемые воспринимаемые факты окружающего мира представляют собой *данные*.
- 2) при использовании данных в процессе решения конкретных задач – появляется *информация*.
- 3) результаты решения задач, истинная, проверенная информация (сведения), обобщенная в виде законов, теорий, совокупностей взглядов, представлений и навыков представляет собой *знания*.

⁷⁸ <http://www.informatika.mifp.ru/mir/uchebnik.html>

⁷⁹ Б.З. Мильнер. Концепция управления знаниями в современных организациях //Российский журнал менеджмента. – 2003. – №1. – с. 58.

Концепция управления знаниями в современных организациях

В современных условиях материальные активы образуют лишь видимую, относительно небольшую часть достояния организаций. Основными ресурсами развития становятся люди и знания, которыми они обладают, интеллектуальный капитал и растущая профессиональная компетенция кадров. Не случайно все чаще приходит осознание того, что значительная часть перемен в управлении предопределяется движением от прошлого, ориентированного на капитал, к будущему, ориентированному на знания.

Управление знаниями – это формализация и доступ к практическому опыту, знаниям и экспертным данным, которые создают новые возможности, способствующие совершенствованию деятельности, стимулирующие инновации и увеличивающие потребительскую стоимость.⁸⁰

Управление знаниями имеет две основные задачи: 1) *эффективность* – использование знаний для роста производительности путем увеличения быстродействия или снижения затрат; 2) *инновации* – создание новых продуктов и услуг, новых предприятий и новых бизнес-процессов.

Таким образом, *управление знаниями создает условия, при которых образование превращается в разновидность инвестиций, профессиональный опыт становится своего рода активным, а лояльность фирме – тем, чего должна добиться организация в отношениях с работником. Следует ожидать, что в условиях управления знаниями и нового организационного построения корпораций карьера каждого человека станет более разнообразной.*

Информация в системе управления

Функционирование и развитие социально-экономической системой как самоорганизующимся объектом, невозможно без прямой и обратной связи, следовательно, без обмена информацией. Управленческий цикл начинается и заканчивается анализом информации (см. Рисунок 6.1.1 – Со-

⁸⁰ Б.З. Мильнер. Концепция управления знаниями в современных организациях //Российский журнал менеджмента. – 2003. – №1. – с.59.

держание и взаимодействие управленческих функций в составе системы стратегического управления). Поиск информации предшествует разработке альтернативных вариантов управленческого решения. Принятие решения субъектом управления осуществляется на основе соответствующей информации о состоянии объекта, среды и управляющей подсистемы.

Информация и коммуникации представляют собой ключевые моменты процесса управления социальной организацией, реализуемого по схеме: сбор информации – переработка информации – передача информации.

Работа любого руководителя всегда связана с информацией. С одной стороны она является предметом труда менеджера, а с другой продуктом его труда (управленческое решение) (*рисунок 7.1.1.*).

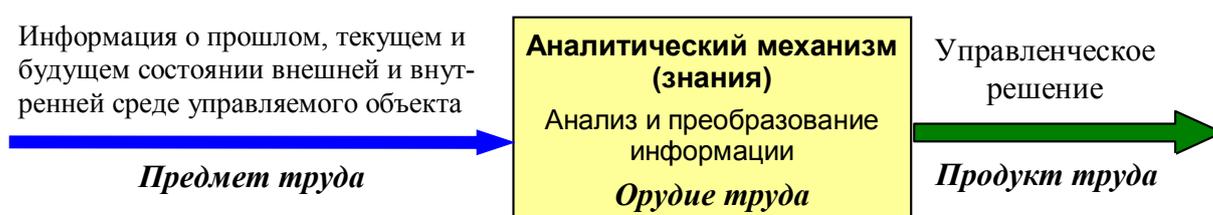


Рисунок 7.1.1. – Информация в системе работы руководителя

Достоверная информация необходима для всех этапов управления: постановки целей, оценки проблемной ситуации, принятия управленческих решений, для организации и регулирования управляющей системы. Субъект управления также должен быть информирован о результатах выполнения принятых решений, на основе чего он корректирует прошлые решения и принимает новые, с учетом допущенных ранее просчетов и неоптимальных действий. Поэтому сбор и переработка информации, её эффективное использование – необходимый компонент управления. Информация, используемая в управлении обществом, по самой своей природе, социальная. Отражая общественные отношения (в широком смысле), отношения и процессы любого типа и уровня, она является высшим, наиболее сложным и многообразным типом информации.

Информация – жизненная энергия гражданского общества. Конституция РФ гарантирует право каждого свободно искать и получать информацию любым законным способом (п. 4 ст. 29) и предусматривает обязательную официальную публикацию законов и любых нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина (п. 3 ст. 15). Реализация европейских принципов доступа и открытости информации способствует расширению деятельности государственных органов в этой сфере. Все органы публичной власти обязаны предоставлять информацию о своей деятельности и о принятых решениях.

Ключевым документом в данной сфере является постановление Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2003 г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти»⁸¹. Федеральным органам исполнительной власти поручено обеспечить доступ граждан и организаций к информации о деятельности федеральных органов исполнительной власти, за исключением сведений, отнесенных к информации ограниченного доступа, путем создания информационных ресурсов в соответствии с перечнем, утвержденным данным Постановлением. Федеральные органы исполнительной власти должны своевременно и регулярно размещать указанные информационные ресурсы в информационных системах общего пользования, в том числе в сети Интернет и систематически информировать граждан и организации об их деятельности.

Целесообразно выделить ***требования к информации используемой при принятии решений в системе государственного управления и оказании государственных услуг:***

- 1) *полезность* – информацию можно использовать для принятия обоснованных решений;
- 2) *актуальность* – информация реально отражает в каждый момент времени состояния среды организации;

⁸¹ Сборник законодательства РФ. – М.: 2003. № 7. Ст. 658.

- 3) *своевременность* – если информация получена позже необходимого срока, она уже не может повлиять на принятие решения;
- 4) *достоверность* (правдивость) – достаточно точное воспроизведение объективного состояния среды. Учитывая условия конкурентной борьбы, при которых нередко сознательно искажается реальная действительность, этот принцип требует повышенной надежности источников данных и отсутствия фальсификаций. Важным средством борьбы против дезинформации являются множественность источников и анализ полученных сведений на непротиворечивость;
- 5) *релевантность* – отсутствие лишней (ненужной) информации, получение информации в точном соответствии со сформулированными требованиями и избежать работы с ненужными данными. Это требование к информации взаимосвязано с требованием *целенаправленности* данных – их ориентация их на конкретные цели и задачи. В условиях постоянного расширения информационного поля особо важно суметь выделить наиболее важную информацию, отбросив все лишнее, несущественное.
- 6) *полнота* (достаточность) – учет всех необходимых данных, для объективного учета всех факторов, формирующих либо оказывающих влияние на состояние и развитие среды;
- 7) *сопоставимость* (*согласованность и информационное единство*) – возможность сопоставлять данные разных временных периодов и разных объектов наблюдения по сходным информационным группам, информацию вторичную и первичную.

Отсутствие необходимой информации, использование недостоверных или неактуальных данных являются причиной серьезных просчетов в принятии решений. Целью использования информации, прежде всего, является уменьшение неопределенности в процессе принятия решений. Поэтому прежде чем приступить к сбору и анализу информации, необходимо

представлять какие именно данные и для чего вы хотите получить. Поиск, сбор, передача, хранение, обработка и выдача значительных объемов разнообразной по характеру информации требует её классификации.

Основные **признаки классификации информации** представлены в *таблице 7.1.1.*

(1) В соответствии с периодом времени, к которому относятся полученные сведения различают такие виды информации как историческая, текущая, прогнозная:

- **Историческая информация** формирует представление об условиях и результатах деятельности исследуемого объекта в предшествующем периоде.
- **Текущая информация** отражает текущее состояние объекта.
- **Прогнозная информация** представляет результат вероятностной оценки состояния объекта исследования в перспективе.

(2) В соответствии с отношением к этапам принятия управленческих решений выделяются такие виды информации, как *констатирующая, поясняющая, плановая* и информация, *использованная при контроле или ревизии стратегии.*

- **Констатирующая информация** содержит данные о состоянии объектов управленческого воздействия.
- **Поясняющая информация** дает возможность сформулировать представление о факторах и причинах, обуславливающих те или иные изменения в объекте исследования.
- **Плановая информация** применяется в ходе разработки и принятия решений о целях, стратегии и программах.
- **Информация, используемая при контроле (контрольная)**, охватывает аспекты, связанные с контролем текущей деятельности объекта, а также ревизией стратегии его деятельности.

Таблица 7.1.1. - Классификация информации

№	Признаки классификации	Виды информации
1	<i>Период времени, к которому относятся сведения</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Историческая • Текущая • Прогнозная
2	<i>Отношение к этапам принятия решений</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Констатирующая • Поясняющая • Плановая • Контрольная
3	<i>Возможность численной оценки</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Количественная <ul style="list-style-type: none"> – натуральные и стоимостные показатели – абсолютные и относительные показатели – объёмные и удельные • Качественная
4	<i>Периодичность возникновения</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Постоянная • Переменная • Эпизодическая
5	<i>Назначение</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Справочная • Рекомендательная • Нормативная • Сигнальная • Регулирующая
6	<i>Источники информации</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Первичная • Вторичная
7	<i>Среда организации из которой получена информация</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Внешняя (по составляющим) • Внутренняя (по составляющим)
8	<i>Степень открытости</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Открытая • Закрытая
9	<i>Статус</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Официальная • Неофициальная
10	<i>Отношение к постоянно действующей системе учета</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Учетные данные • Внеучетные (случайные) данные
11	<i>Носитель информации</i>	<ul style="list-style-type: none"> • устная • печатная • электронная (включая Internet-источники)
12	<i>Особенности удовлетворения потребностей на различных уровнях управления и планирования</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Конечные данные • Промежуточные

(3) По возможности числовой оценки полученных данных, различаются такие виды информации, как количественная и качественная.

- **Количественная информация** позволяет выразить в конкретных числовых величинах сведения о состоянии исследуемых рыноч-

ных объектов (например, ёмкость и доля рынка, степень влияния доходов различных групп потребителей на спрос, размеры инвестиций, бюджет, индекс цен, объем реализации и т.п.)

Количественная информация может быть представлена в следующих группах показателей:

1) натуральные и стоимостные:

- **натуральные показатели** характеризуют вещественную сторону деятельности объекта и измеряются в единицах, которые связаны с характером деятельности (килограммы, метры, штуки и пр.).
- **стоимостные показатели** измеряются в денежных единицах. С помощью них выражаются совокупные результаты воспроизводственного процесса (производство валового внутреннего продукта, валового национального продукта, промежуточное потребление, добавленная стоимость, заработная плата и т.д.). Они позволяют обеспечить взаимную увязку всех разделов прогнозов, стратегических программ и планов, структуру национальной экономики, важнейшие взаимосвязи и пропорции в ней, темпы экономического роста. С помощью стоимостных показателей составляются различные экономические балансы.

2) абсолютные и относительные:

- **абсолютные показатели** выражают количественную характеристику измеряемого процесса или явления
- **относительные** – характеризуют эти явления на основе определенной базы. С помощью относительных показателей определяются темпы роста и прироста, дается обобщенное представление о динамике соответствующих величин во времени.

3) объёмные и удельные показатели

- **объёмные** – относящиеся ко всему объёму оцениваемых параметров (затраты на общее количество пациентов, затраты на общую площадь помещения за определённый период времени).

– **удельные** – связанные с базовой единицей (затраты на одного посетителя, на единицу площади)

- **Качественная информация** позволяет описать состояние исследуемых объектов в качественных характеристиках: состав потребителей по полу и возрасту, социальному положению и месту жительства, способы получения услуг и характер потребительского поведения, отношение специалистов к предмету исследования (рост – снижение, нравится – не нравится, красиво – не красиво и т.д.), описание направленности услуги и пр.

Качественные показатели характеризуют потребительскую стоимость продукции (её полезность), условия развития объекта, степень эффективности, направление и тенденции развития и т.д.

(4) По периодичности возникновения и получения данных информация делится на постоянную, переменную и эпизодическую.

- **Постоянная информация** отражает стабильные и длительное время не меняющиеся факторы среды.
- **Переменная информация** показывает фактические количественные и качественные характеристики функционирования как системы в целом, так и её отдельных элементов.
- **Эпизодическая информация** формируется по мере надобности, например, если понадобятся дополнительные данные о конкурентах и оценки возможности изменения цен реализуемых товаров.

(5) По назначению информацию делят на справочную, рекомендательную, нормативную, сигнальную и регулирующую.

- **Справочная информация** носит ознакомительный, вспомогательный характер, отражает относительно стабильные признаки исследуемых объектов и представляется в виде системы справочников по различным объектам и характеристикам продукции.
- **Рекомендательная информация** формируется в результате специальных исследований или на основе анализа данных, приводи-

мых в печатных изданиях и базах данных. Она содержит, например, прогнозы реализации продукции и услуг, приоритеты выбора целевых рынков, посредников, поставщиков и т.п.

- **Нормативная** информация и включает нормы и нормативы различных элементов деятельности, а также нормативные законодательные акты.
- **Сигнальная** информация возникает в ходе появления отклонений фактического поведения объектов среды от запланированного.
- **Регулирующая** информация отражает соответствующие мероприятия, выполняющиеся после установления причин отклонений с целью их устранения.

(6) В соответствии с источниками получения информация делится на первичную и вторичную, внешнюю и внутреннюю.

- **Вторичная информация** – информация, которая уже где-то существует, будучи собранной ранее и/или для других целей.
- **Первичные данные** – информация, собранная впервые для какой-либо конкретной цели.

(7) В соответствии со средой организации, из которой она была получена, информация делится на внешнюю и внутреннюю.

- **Внешняя информация** – та, которая поступает из внешней среды, характеризуя её состояние.
- **Внутренняя информация** – поступает из внутренней среды, характеризуя её состояние.

Сопоставляя две группы источников информации можно получить данные о взаимосвязи организации с внешней средой и месте, занимаемом в ней данной организацией.

(8) По степени открытости можно выделить открытую и закрытую информацию:

- **Открытая информация** – та, которая находится в свободном доступе.

- **Закрытая информация** – та, доступ к которой ограничен.

(9) По статусу можно выделить официальную и неофициальную информацию:

- **Официальная информация** – та, которая содержится в официальном заявлении представителя организации, подкреплена подписью должностного лица и печатью организации, за её достоверность несут ответственность должностные лица организации.
- **Неофициальная информация** – та, которая заявлена в неофициальном порядке, личное мнение гражданина.

(10) По отношению к **постоянно действующей системе учета** можно учетные и внеучетные данные:

- **учетные данные** – получены в рамках официально действующей в организации системы учета (мониторинга).
- **внеучетные данные** – получены вне рамок официально действующей в организации системы учета (мониторинга), т.е. полученные случайным образом.

(11) По носителю информация может содержаться в форме: 1) устной; 2) печатной; 3) электронной (в том числе Internet-источники).

При сборе информации надо помнить об **эффекте Парето**, согласно которому **80% информации содержится в 20% источников**. Следовательно, при проведении исследования из всего объема источников необходимо выбирать наиболее ценные.

При всей ценности полученной информации следует помнить, что *преимущества получит* лишь тот, кто не только быстро смог собрать и обработать информацию, но и быстро её использовать. Для этого персонал должен обладать соответствующим запасом знаний, умениями и навыками сбора, переработки и хранения информации. В современных условиях эти качества являются обязательным элементом квалификации управленческого персонала.

7.2. Понятие и содержание вторичной информации: общие сведения

Вторичные исследования по своему содержанию – это анализ уже имеющихся источников об изучаемой, исследуемой проблеме. Это так называемы «кабинетные» исследования, которые опираются на различные источники информации, что позволяет получать большие объемы данных, сравнивать и анализировать полученные результаты.

Многие материалы, полученные в ходе кабинетных исследований, являются недорогими или просто бесплатными, так как получены из доступных источников информации (но конечно следует учитывать расход ресурсов на их поиск и обработку). Кабинетные исследования обычно проводятся за достаточно короткое время (в отличие от сбора и анализа первичных данных, для получения которых необходимо проведение специальных исследований). В этой связи стоимость кабинетных исследований относительно невелика. Преимущество их также состоит в возможности получения информации о проблемах, недоступных прямому изучению посредством субъектно-объектного взаимодействия. В этой связи ***исследование рекомендуется начинать с анализа вторичной информации.***

Кабинетные исследования могут использоваться как основной или как вспомогательный метод сбора информации, служить в качестве базы для сравнения или проверки данных других исследований. В общем случае проведения кабинетных исследований сбор и обработка данных осуществляется методами экономического анализа в сочетании с элементами эконометрики, психологии, социологии, социальной экономики и математической статистики. При этом по отношению к объекту исследования различают внутренние и внешние источники вторичной информации.

Внутренними источниками вторичной информации являются: статистическая отчетность; бухгалтерская отчетность; счета клиентов; ма-

териалы ранее проведенных исследований; письменная отчетность, хранящаяся в организации.

Внешние источники вторичной информации могут быть правительственными и неправительственными.

Федеральные, региональные и местные органы власти собирают и публикуют большой объем статистического и описательного материала по различным сторонам социально-экономической сферы. Такие материалы обычно распространяются бесплатно.

Вторичная неправительственная информация может быть получена из трех источников: 1) периодических изданий; 2) книг, монографий и других неперiodических публикаций; 3) коммерческих исследовательских организаций и других источников.

Достоинства и недостатки вторичной информации приведены в [таблице 7.2.1](#).

Таблица 7.2.1. – Достоинства и недостатки вторичной информации

Достоинства	Недостатки
<ol style="list-style-type: none">1. Многие ее виды относительно недороги (отраслевые, правительственные издания, СМИ и т.д.)2. Обычно быстро собирается (в библиотеках, отраслевые, правительственные периодические издания, монографии, Интернет-источники могут быть получены и проанализированы очень быстро)3. Часто имеется несколько источников (позволяет выявлять различные подходы, получать большие объемы информации и сопоставлять данные)4. Источники могут содержать данные, которые невозможно получить самостоятельно5. Собранная, из независимых источников, как правило, весьма достоверна6. Помогает, на стадии предварительного анализа7. Формирует более полное представление о рассматриваемых проблемах	<ol style="list-style-type: none">1. Может не подходить для целей проводимого исследования2. Может быть устаревшей3. Методология сбора данных (размер выборки, срок выполнения исследования), может быть неизвестна и вторичная информация, может быть недостаточной4. Могут публиковаться не все результаты5. Могут существовать противоречивые данные6. Многие исследовательские проекты не могут быть повторены

Отбор внешних источников требует от участвующих в нем работников широкого кругозора, глубокого понимания исследуемой проблемы и навыков информационно-поисковой работы. Систематизация вторичной

информации производится, как правило, после завершения её сбора из внутренних и внешних источников. Значимость для вторичных исследований внутренней или внешней информации в каждом конкретном случае определяется исследователем.

Последовательность работы с источниками вторичной информации представлена на *рисунке 7.2.1.*



Рисунок 7.2.1. – Основные этапы сбора и обработки вторичной информации

Анализ вторичных данных в сфере оказания государственных и муниципальных услуг включает в себя: 1) анализ нормативных документов, характеризующих текущие и перспективные нормативные условия оказания услуг; 2) исследование ведомственной статистики; 3) обзор публикаций по данной сфере.

Целью обзора ведомственной статистики является получение объективной информации об объёмах и иных показателях оказываемых услуг, например в виде объемных и удельных показателей, а также структуры по-

требителей (полу и возрасту), объема и структуры финансирования услуг, выполнения установленных нормативов и стандартов обслуживания, загрузки поставщика услуг и оценки неудовлетворенного спроса, износа основных средств.

Цель анализа публикаций (печатных СМИ, Интернет-источников, отчетов и докладов органов исполнительной власти, надзорных организаций и консалтинговых компаний) – изучение зарубежных и отечественных образцов лучшей практики, а также выявление недостатков и ошибочных решений.

7.3. Понятие документальной информации

Не смотря на то, что по мнению известных социологов М.К. Горшкова, Ф.Э. Шереги *анализ документов* – один из широко применяемых и эффективных методов сбора и анализа первичной информации и мы считаем целесообразнее отнести его к методам анализа вторичной информации.

Строго говоря, к **документальной** можно отнести любую информацию, зафиксированную в печатном или рукописном тексте, магнитной и иной записи. Документальные источники содержат информацию о многих важных сторонах социально-экономической жизни общества.

Социолог обычно не планирует и не осуществляет полевые исследования не получив предварительно официальные центральные и местные статистические данные, не изучив прошлые и настоящие исследования по данной теме, материалы книг и журналов, отчеты различных ведомств. Другие методы сбора социологической информации (наблюдения, опросы) не позволяют получить информацию ретроспективного характера. Полное представление о содержании документальных источников во многих случаях позволяет получить информацию, достаточную для решения возникшей проблемы. Именно анализ документов дает первоначальную инфор-

мацию и позволяет точно и целенаправленно использовать другие исследовательские методы. На стадии анализа и интеграции результатов часто возникает необходимость обращения к статистическим, отчетным, плановым документам, научным публикациям для сравнения полученных данных с уже имеющимися, уточнения границ интерпретации полученных результатов⁸².

Документы с различной степенью полноты отражают духовную и материальную жизнь общества, передают событийную, фактологическую сторону социальной действительности. В них содержатся сведения о процессах и результатах деятельности отдельных индивидов, коллективов, больших групп населения и общества в целом. Вследствие этого документальная информация представляет большой интерес для социологов⁸³.

К **документам** в прикладной социологии относятся в первую очередь различного рода материалы (документы), предназначенные для хранения и передачи информации.

Существует ряд оснований для *классификации документов*.

- По статусу документы различают на официальные и неофициальные;
- По форме изложения – письменные (более широко – вербальные) и статистические.
- По своим функциональным особенностям документы классифицируются на информационные, регулятивные, коммуникативные и культурно-воспитательные.
- По степени персонификации документы делятся на личные и безличные⁸⁴.

⁸² <http://www.marketologu.aanet.ru/method14.htm>

⁸³ Как провести социологическое исследование / Под ред. М.К. Горшкова, Ф.Э. Шереги. – М.: Политиздат, 1990. – с. 121

⁸⁴ Ядов В.А. Стратегия социологического исследования. Описание, объяснение, понимание социальной реальности. – М.: «Добросвет», 2003.

Принципиальное значение для исследователя имеют официальные документы, которые отражают общественные, социальные и экономические связи в обществе. Все эти документы составляются и утверждаются государственными или иными органами, учреждениями и могут выступать в качестве юридического доказательства.

Большое значение имеет изучение неофициальных документов. Среди них выделяются личные документы, такие как дневники, личная переписка, записки профессионального характера. Неофициальные документы позволяют вскрыть глубинные социально-политические механизмы образования ценностных ориентаций, понять историческую обусловленность стереотипов поведения, найти основу для выделения социальных типов в обществе.

Следует выделить ещё одно основание для типологии документов – их целевое назначение, согласно которому выделяют: 1) документы созданные независимо от исследователя; 2) документы “целевые”, то есть подготовленные точно в соответствии с программой, задачами социологического исследования. К первой группе относятся те документы, существование которых ни прямо, ни косвенно не обусловлено техникой проведения социологического исследования: связанные с темой исследования официальные документы, статистические сведения, материалы прессы, личная переписка и т.д. Вторая группа документов включает: ответы на открытые вопросы анкеты и тексты интервью, записи наблюдений, отражающих мнения и поведение респондентов; справки официальных и иных организаций, выполненные по заказу исследователей; статистическую информацию, собранную и обобщённую в ориентации на определённое социологическое исследование.

Информацию, содержащуюся в документах, принято разделять на первичную и вторичную. В первом случае речь идёт об описании конкретных ситуаций, деятельности отдельных субъектов социума. Вторичная информация носит более обобщённый, аналитический характер; в ней, как

правило, отражены более глубоко скрытые социальные связи. *При использовании вторичных документов важно установить их первоисточник. Это можно делать выборочно, с тем, чтобы оценить общую погрешность вторичных материалов*⁸⁵.

7.4. Анализ вторичной (документальной) информации

Виды анализа вторичной (документальной) информации

В качестве средства проверки надёжности, достоверности информации и одновременно анализа их содержания является “внешнее” и “внутреннее” исследование документов.

Внешний анализ документов – это изучение обстоятельств возникновения документа, его исторического и социального контекста.

Внутренний анализ – это и есть собственно изучение содержания документа, всего того, о чём свидетельствует текст источника, и тех объективных процессов и явлений, о которых сообщает документ.

Во всём многообразии исследовательских приёмов, используемых при изучении документов, выделяют два основных вида:

- 1) *качественный анализ* (иногда его называют традиционным);
- 2) *формализованный*, носящий ещё название *контент-анализа*.

Два эти подхода к изучению документальной информации хотя и различаются во многом, однако могут в достаточно высокой степени дополнять друг друга, так как два этих метода вместе дадут всесторонний взгляд на проблему⁸⁶.

Качественный анализ документов

85 Ядов В.А. Стратегия социологического исследования. Описание, объяснение, понимание социальной реальности. - М.: «Добросвет», 2003.

86 Как провести социологическое исследование / Под ред. М.К. Горшкова, Ф.Э. Шереги. – М.: Политиздат, 1990. – с. 128

Качественный анализ зачастую служит предпосылкой последующего формализованного изучения документов. Как самостоятельный метод особое значение он приобретает при изучении уникальных документов: их число всегда крайне мало и поэтому нет надобности в количественной обработке информации. Поэтому суть традиционного подхода заключается в углублённом логическом исследовании содержания документов. *Качественные исследования* нацелены на получение глубинной мотивации потребителя, развернутой информации о предмете исследования. Качественные методы предполагают сбор информации в свободной форме; они фокусируются не на статистических измерениях, а опираются на понимание, объяснение и интерпретацию эмпирических данных, являются источником формирования гипотез и продуктивных идей.

Задача методов качественных исследований – получить разведочные данные, а не количественное распределение мнений. В *качественных методах* для того, чтобы объяснить, интерпретировать понятия используются не цифры, а слова. Полученные качественными методами данные не подлежат количественному анализу. Проще говоря, они отвечают не на вопрос «сколько», а на вопросы «что», «как» и «почему». В *качественных исследованиях* широко используются проективные и стимулирующие техники, которые помогают исследователю раскрыть мотивы, установки, отношения, предпочтения, ценности, степень удовлетворенности респондентов относительно отдельных продуктов. Проективные техники способствуют преодолению трудностей коммуникации, а также позволяют выявить скрытые мотивы, неявные установки и пр.⁸⁷

Качественно-количественное изучение документов (контент-анализ)

Стремление в максимальной степени избежать субъективизма, потребность в социологическом изучении и обобщении большого объёма

⁸⁷ <http://www.marketologu.aaanet.ru/method14.htm>

информации, ориентация на использование современной вычислительной техники при обработке содержания текстов привели к становлению метода формализованного, *качественно-количественного изучения документов (контент-анализ)*. При этом методе содержание текста определяется как совокупность имеющихся в нём сведений, оценок, объединённых в некую совокупность единой концепцией, замыслом.

Контент-анализ (от англ. *contens* содержание) - *метод качественно-количественного анализа содержания документов с целью выявления или измерения различных фактов и тенденций, отраженных в этих документах*. Суть методики контент-анализа заключается в поиске информации по конкретным словам, словосочетаниям и/или темам (так называемым «смысловым единицам»). Особенность контент-анализа состоит в том, что он изучает документы в их социальном контексте. Может использоваться как основной метод исследования (например, контент-анализ текста при исследовании политической направленности газеты), параллельный, т.е. в сочетании с другими методами (например, в исследовании эффективности функционирования средств массовой информации), вспомогательный или контрольный (например, при классификации ответов на открытые вопросы анкет) ⁸⁸.

Замысел контент-анализа заключается в том, чтобы систематизировать эти интуитивные ощущения, сделать их наглядными и проверяемыми и разработать методику целенаправленного сбора тех текстовых свидетельств, на которых эти ощущения основываются. При этом предполагается, что вооруженный такой методикой исследователь сможет не просто упорядочить свои ощущения и сделать свои выводы более обоснованными, но даже узнать из текста больше, чем хотел сказать его автор, ибо, скажем, настойчивое повторение в тексте каких-то тем или употребление каких-то характерных формальных элементов или конструкций может не

⁸⁸ <http://psyfactor.org/lib/kontent.htm>

осознаваться автором, но обнаруживает и определенным образом интерпретируется исследователем – отсюда принадлежащее социологу А.Г. Здравомыслову полушутливое определение контент-анализа как «научно обоснованного метода чтения между строк».

Реально главной отличительной чертой контент-анализа является не его декларируемая во многих определениях «систематичность» и «объективность» (эти черты присущи и другим методам анализа текстов), а его квантитативный характер. *Контент-анализ* – это, прежде всего, количественный метод, предполагающий числовую оценку каких-то компонентов текста, могущую дополняться также различными качественными классификациями и выявлением тех или иных структурных закономерностей. Поэтому наиболее удачным определением контент-анализа можно считать то, которое зафиксировано в книге Мангейма и Рича: *контент-анализ* – это систематическая числовая обработка, оценка и интерпретация формы и содержания информационного источника.

Процедура формализованного анализа документов начинается с выделения двух единиц анализа: смысловых (качественных) и единиц счёта. Цель исследования – отыскать индикаторы, указывающие на наличие в документе темы, значимой для анализа, и раскрывающие содержание текстовой информации.

Плодотворным оказывается при анализе текстов деятельностный (проблемный) подход. В этом случае весь текст рассматривается как описание конкретной проблемной ситуации, в которой есть ряд субъектов и отношения между ними. При формализованном анализе документов все стороны рассматривают саму деятельность, а также выделяют её субъекты, цели и мотивы поступков, совершаемых ими; обстоятельства, причины, породившие потребность в той или иной деятельности (бездеятельность – это тоже вид деятельности); объект её направления.

С точки зрения лингвистов и специалистов по информатике, контент-анализ - прикладной информационный анализ текста, сводящийся к

извлечению из всего разнообразия имеющейся в нем информации каких-то специально интересующих исследователя компонентов и представлению их в удобной для восприятия и последующего анализа форме. Многочисленные конкретные варианты контент-анализа различаются в зависимости от того, каковы эти компоненты и что именно понимается под текстом.

В рамках контент-анализа используются следующие процедуры:

1) частотный анализ текста, построение смысловых групп; 2) смысловый анализ текста, нахождение синонимичных выражений; 3) поиск связей в тексте для заданных слов; 4) построение карт текстов и сравнение их между собой; 5) вычисление стандартных коэффициентов (число слов, предложений, средняя длина предложения); 6) вычисление интегральных характеристик текста (лексическое разнообразие, структурная и грамматическая сложность); 7) сравнение текстов между собой различными методами и вычисление интегральных индексов сходства текстов по результатам сравнения; 8) нахождение функциональных зависимостей между характеристиками текста и проверка этих зависимостей на других текстах.

Конкретные прикладные цели контент-анализа также варьируют в широких пределах. Еще в 1952 американский исследователь Б. Берелсон сформулировал 17 целей, воспроизводимых с тех пор в пособиях по контент-анализу. В их числе: описание тенденций в изменении содержания коммуникативных процессов; описание различий в содержании коммуникативных процессов в различных странах; сравнение различных СМИ; выявление используемых пропагандистских приемов; определение намерений и иных характеристик участников коммуникации; определение психологического состояния индивидов и/или групп; выявление установок, интересов и ценностей (и, шире, систем убеждений и «моделей мира») различных групп населения и общественных институтов; выявление фокусов внимания индивидов, групп и социальных институтов и др.

Иногда термин «контент-анализ» используется как обобщающий для всех методов систематического и претендующего на объективность анали-

за политических текстов и текстов, циркулирующих в каналах массовой коммуникации. Однако такое расширительное понимание контент-анализа по нашему мнению неправомерно, поскольку существует ряд исследовательских методов – либо специально разработанных для анализа политических текстов (например, метод когнитивного картирования), либо применимых для этой цели (например, метод семантического дифференциала или различные подходы, предполагающие изучение структуры текста и механизмов его воздействия), – которые не могут быть сведены к стандартному контент-анализу даже при максимально широком его понимании. *Контент-анализ* может использоваться как основной метод, направленный на получение наиболее важной информации об изучаемом явлении; как метод, применяемый в комплексе с другими; как вспомогательный метод или процедура обработки данных, полученных при других исследованиях.

Не все документы могут стать объектом контент-анализа. Необходимо, чтобы исследуемое содержание позволило задать однозначное правило для надежного фиксирования нужных характеристик (принцип формализации), а также, чтобы интересующие исследователя элементы содержания встречались с достаточной частотой (принцип статистической значимости). Чаще всего в качестве объектов исследования контент-анализа выступают сообщения печати, радио, телевидения, протоколы собраний, письма, приказы, распоряжения и т.д., а также данные свободных интервью и открытые вопросы анкет.

Основные направления применения контент-анализа: выявление того, что существовало до текста и что тем или иным образом получило в нем отражение (текст как индикатор определенных сторон изучаемого объекта – окружающей действительности, автора или адресата); определение того, что существует только в тексте как таковом (различные характеристики формы – язык, структура, жанр сообщения, ритм и тон речи); вы-

явление того, что будет существовать после текста, т.е. после его восприятия адресатом (оценка различных эффектов воздействия).

В разработке и практическом применении контент-анализа выделяют *несколько стадий*. После того, как сформулированы тема, задачи и гипотезы исследования, определяются категории анализа – наиболее общие, ключевые понятия, соответствующие исследовательским задачам. Система категорий играет роль вопросов в анкете и указывает, какие ответы должны быть найдены в тексте. В практике контент-анализа сложилась довольно устойчивая система категорий – знак, цели, ценности, тема, герой, автор, жанр и др. Все более широко распространяется контент-анализ сообщений средств массовой информации, основанный на парадигматическом подходе, в соответствии с которым изучаемые признаки текстов (содержание проблемы, причины ее возникновения, проблемообразующий субъект, степень напряженности проблемы, пути ее решения и др.) рассматриваются как определенным образом организованная структура.

Категории контент-анализа должны быть исчерпывающими (охватывать все части содержания, определяемые задачами исследования), взаимоисключающими (одни и те же части не должны принадлежать различным категориям), надежными (между кодировщиками не должно быть разногласий по поводу того, какие части содержания следует относить к той или иной категории) и уместными (соответствовать поставленной задаче и исследуемому содержанию). При выборе категорий для контент-анализа следует избегать крайностей: выбора слишком многочисленных и мелких категорий, почти повторяющих текст, и выбора слишком крупных категорий, т.к. это может привести к упрощенному, поверхностному анализу. Иногда необходимо принимать во внимание и отсутствующие элементы текста, которые могут быть значимыми для контент-анализа.

После того, как категории сформулированы, необходимо выбрать соответствующую единицу анализа – лингвистическую единицу речи или элемент содержания, служащие в тексте индикатором интересующих ис-

следователя явления. В практике отечественных контент-аналитических исследований наиболее, употребительными единицами анализа являются слово, простое предложение, суждение, тема, автор, герой, социальная ситуация, сообщение в целом и др. Сложные виды контент-анализа обычно оперируют не одной, а несколькими единицами анализа. Единицы анализа, взятые изолированно, могут быть не всегда правильно истолкованы, поэтому они рассматриваются на фоне более широких лингвистических или содержательных структур, указывающих на характер членения текста, в пределах которого идентифицируется присутствие или отсутствие единиц анализа – контекстуальных единиц. Например, для единицы анализа «слово» контекстуальная единица – «предложение». Наконец, необходимо установить единицу счета – количественную меру взаимосвязи текстовых и внетекстовых явлений. Наиболее употребительны такие единицы счета, как время-пространство (число строк, площадь в квадратных сантиметрах, минуты, время вещания и т.п.), появление признаков в тексте, частота их появления (интенсивность).

Важен выбор необходимых источников, подвергаемых контент-анализу. Проблема выборки содержит в себе выбор источника, количества сообщений, даты сообщения и исследуемого содержания. Все эти параметры выборки определяются задачами и масштабами исследования. Чаще всего контент-анализ проводится на годичной выборке: если это изучение протоколов собраний, то достаточно 12 протоколов (по числу месяцев), если изучение сообщений средств массовой информации – 12-16 номеров газеты или теле-, радиодней.

Необходимым условием является разработка *таблицы контент-анализа* – основного рабочего документа, с помощью которого проводится исследование. Тип таблицы определяется этапом исследования. Например, разрабатывая категориальный аппарат, аналитик составляет таблицу, представляющую собой систему скоординированных и субординированных категорий анализа. Такая таблица внешне напоминает анкету: каждая катего-

рия (вопрос) предполагает ряд признаков (ответов), по которым квантифицируется содержание текста. Для регистрации единиц анализа составляется другая таблица – кодировальная матрица. Если объем выборки достаточно велик (свыше 100 единиц), то кодировщик, как правило, работает с тетрадью таких матричных листов. Если выборка невелика (до 100 единиц), то можно проводить двумерный или многомерный анализ. В этом случае для каждого текста должна быть своя кодировальная матрица. Эта работа трудоемка и кропотлива, поэтому при больших объемах выборки сопоставление интересующих исследователя признаков осуществляется на компьютере.

Важным условием контент-анализа является разработка *инструкции кодировщику* - системы правил и пояснений для того, кто будет собирать эмпирическую информацию, кодируя (регистрируя) заданные единицы анализа. В инструкции точно и однозначно излагается алгоритм действий кодировщика, дается операциональное определение категорий и единиц анализа, правила их кодирования, приводятся конкретные примеры из текстов, являющихся объектом исследования, оговаривается, как следует поступать в спорных случаях, и т.д.

Процедура подсчета при количественном контент-анализе в общем виде аналогична стандартным приемам классификации по выделенным группировкам ранжирования и измерения ассоциации. Существуют также специальные процедуры подсчета применительно к контент-анализу, например, формула коэффициента Яниса, предназначенного для вычисления соотношения положительных и отрицательных (относительно избранной позиции) оценок, суждений, аргументов. В случае, когда число положительных оценок превышает число отрицательных, применяется следующая формула:

$$c = \frac{f^2 - f \cdot n}{r \cdot t},$$

где f – число положительных оценок; n – число отрицательных оценок; r – объем содержания текста, имеющего прямое отношение к изучаемой проблеме; t – общий объем анализируемого текста.

В случае, когда число положительных оценок меньше, чем отрицательных, применяется следующая формула:

$$C = \frac{f * n - n^2}{r * t}$$

Есть и более простые способы измерения. Удельный вес той или иной категории можно вычислить с помощью формулы $K = \text{число единиц анализа, фиксирующих данную категорию/общее число единиц анализа}$ ⁸⁹.

Таким образом, контент-анализ действительно занимает среди аналитических методов особое место в силу того, что является среди них самым технологичным и в силу этого в наибольшей степени подходящим для систематического мониторинга больших информационных потоков.

⁸⁹ <http://psyfactor.org/lib/kontent.htm>

8. Работа с первичной информацией

8.1. Сбор первичной информации: общие сведения

Носителями первичной информации, используемой во внешнем анализе, являются:

- *потребители* (прежде всего), дающие информацию о своих потребностях, о себе самих и о том, какие признаки определяют их поведение в процессе получения государственных услуг;
- *эксперты* - лица, которые располагают информацией о реальных потребностях потребителей, об особенностях и проблемах в сфере оказания государственных услуг;
- *работники* служб, непосредственно оказывающих услуги.

Ценным источником информации о микросреде являются профессиональные конференции, на которых можно обменяться мнениями с коллегами и собрать массу ценной информации о ваших потенциальных потребителях, тенденциях отрасли в целом.

Поскольку сбор первичной информации является трудоемким процессом, к её сбору и анализу прибегают в тех случаях, когда анализ вторичных источников не обеспечивает необходимыми сведениями.

Для оценки общей значимости первичных данных надо взвесить их достоинства и недостатки ([Таблица 8.1.1](#))

Как правило, объект исследования представляет собой совокупности отдельных объектов наблюдения (потребители, сотрудники ОИВ и подведомственных организаций). *Все интересующие исследователя объекты называются генеральной совокупностью*. Генеральная совокупность ограничена во времени и пространстве.

Если совокупность малочисленна, а исследовательская группа обладает необходимыми возможностями и ресурсами (трудовыми, финансовыми и временными) для установления контакта с каждым из её элементов,

то реально и предпочтительно проведение *сплошного исследования* всей генеральной совокупности. В этом случае, можно приступать к выбору метода сбора данных, орудия исследования и способа связи с аудиторией.

Таблица 8.1.1 Достоинства и недостатки первичной информации

Достоинства	Недостатки
<ol style="list-style-type: none"> 1. Собирается в соответствии с точными целями; 2. Методология сбора данных известна и контролируется фирмой; 3. Часто принадлежат фирме и не доступна для конкурентов; 4. Отсутствие противоречивых данных; 5. Степень надежности может быть определена; 6. Может быть единственным способом получения необходимых сведений 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Сбор данных может занять много времени; 2. Могут потребоваться большие затраты; 3. Некоторые виды информации не могут быть получены; 4. Подход фирмы может носить ограниченный характер; 5. Фирма может быть неспособной собирать первичные данные

Отсутствие возможности проведения сплошного исследования часто бывает продиктовано следующими обстоятельствами: 1) невозможность установления контакта с некоторыми элементами совокупности; 2) большие расходы на проведение сплошного исследования; 3) ограниченные сроки проведения исследования.

В этом случае приходится ограничиваться выборочным обследованием. В подавляющем большинстве случаев социолог использует тот или иной способ выделения из большой совокупности явлений и объектов изучения некоторую их часть в надежде, что на этой выборочной совокупности могут быть выявлены свойства объекта исследования в целом.⁹⁰

⁹⁰ Ядов В.А. Стратегия социологического исследования. Описание, объяснение, понимание социальной реальности. – М.: «Добросвет», 2003.

8.2. Выборочное исследование первичной информации: конструирование выборки

Практически ни в одном исследовании, даже при идеальных условиях (большой финансовый бюджет, согласия заказчика с длительными сроками его проведения, относительная простота цели и задач), не осуществляется стопроцентное изучение генеральной совокупности, хотя бы потому, что идеальных условий в жизни не бывает. Подавляющее большинство исследований строится по следующей стратегии – аналитические выводы о социальном целом, основанные на изучении лишь части целого⁹¹.

Под **выборкой** понимается подмножество заданной совокупности (популяции), позволяющее делать более или менее точные выводы относительно совокупности в целом⁹². Выборка достаточно достоверно представляющая (олицетворяющая) всю генеральную совокупность называется **репрезентативной**. Требования репрезентативной выборки означают, что по выделенным параметрам (критериям) состав обследуемых должен приближаться к соответствующим пропорциям в генеральной совокупности. К сожалению, единой и четкой формулы, используя которую можно было бы рассчитать оптимальный объем выборочной совокупности, не существует в природе.

Точность, с которой выборка отражает совокупность в целом, зависит от трех факторов:

- 1) степени однородности совокупности по изучаемому признаку (чем однороднее изучаемые объекты, тем меньшая численность может обеспечить статистически достоверные выводы),
- 2) объема той части совокупности, которая оказалась объектом непосредственного обследования (чем выше число обследованных

⁹¹ Агабекян Р.Л. Математические методы в социологии. Анализ данных и логика вывода в эмпирическом исследовании: Учебное пособие для вузов / Р.Л. Агабекян, М.М. Кириченко, С.В. Усатиков. – Ростов н/Д: Феникс, 2005. С.81.

⁹² Девятко И.Ф. Методы социологического исследования. – 3-е изд. – М.: КДУ, 2003. С. 200.

единиц совокупности, тем в большей степени случайные отклонения взаимно уравнивают друг друга (при соблюдении статистико-математических правил отбора единиц наблюдения), тем ошибка репрезентативности будет меньше. Это утверждение, известное под названием «закона больших чисел», имеет строгое теоретико-вероятностное обоснование. На основе закона больших чисел разработана математическая теория выборочного метода, ядро которой составляют теоремы П. Чебышева, А. Ляпунова, Я. Бернулли и С. Пуассона),

- 3) организации отбора единиц наблюдения (в зависимости от характера отбора различается много разновидностей выборки).

Отклонения результатов выборочного обследования от «истинных» характеристик генеральной совокупности образуют так называемые **ошибки репрезентативности**, которые могут быть случайными и систематическими, преднамеренными и непреднамеренными, фактическими и теоретическими.

По мнению экспертов, **случайные ошибки** менее опасны, так как они в меньшей или большей степени имеют тенденцию взаимно погашать друг друга: одни увеличивают истинные значения признака, другие уменьшают. А **систематические ошибки** как раз тем и опасны, что они означают отклонение в одну сторону – или в сторону преувеличения, или в сторону преуменьшения истинных значений⁹³. Они зависят от организации выборочного обследования и возникают по следующим причинам:

- неадекватности сформированной выборки задачам исследования;
- незнания распределения в генеральной совокупности и применения процедур отбора, которые могут исказить эти распределения;

⁹³ Шляпентох В.Э. Проблемы качества социологической информации: достоверность, репрезентативность, прогностический потенциал. – М.: ЦСП, 2006.

- сознательного отбора наиболее удобных и «выигрышных» для решения задач исследования элементов генеральной совокупности, которые, однако, не представляют её в целом, и т.д.

При повторных измерениях систематические ошибки остаются постоянными, причем средняя ошибка с увеличением числа измерений не уменьшается.

Фактическая ошибка репрезентативности представляет собой разность между известными из различных источников социологу характеристикам генеральной совокупности и полученными им результатами сплошного и, в частности, выборочного обследования. Большинство исследователей считает, что приемлемой является ошибка, не превышающая 5%.⁹⁴ Фактические (или реальные) ошибки репрезентативности можно установить только путем прямого сопоставления характеристик выборочной и генеральной совокупностей. Чаще всего такое прямое сопоставление может быть осуществлено в отношении показателей (или переменных), регистрируемых государственным учетом и статистикой.

Невозможность точного определения во многих случаях фактической ошибки диктует необходимость использования других приемов. Одни из них связаны с осуществлением различных косвенных расчетов, другие – с заменой фактических ошибок теоретическими.

Теоретические (или предполагаемые) ошибки репрезентативности исчисляются тогда, когда исследователь лишен возможности определить фактическую величину ошибки. Вычисление теоретических ошибок доступно исследователю в принципе только в том случае, если он использует случайный отбор на всех ступенях выборки. При отходе от этого способа отбора сохраняется возможность прибегнуть к эвристическим оценкам предполагаемой величины ошибки.

⁹⁴ Шляпентох В.Э. Проблемы качества социологической информации: достоверность, репрезентативность, прогностический потенциал. – М.: ЦСП, 2006.

В качестве борьбы с возможными ошибками выборки может применяться метод контроля поля. Способ контроля поля зависит от метода построения выборки и метода сбора информации. Ниже перечислены основные методы контроля поля.

- **Контроль соблюдения методики отбора респондента.** Методика отбора предполагает минимальное влияние интервьюера на выбор респондента. Используется маршрутный лист, контактная ведомость и иные инструменты, позволяющие отследить, насколько точно интервьюер следовал инструкции по отбору респондентов.

- **Визуальный контроль заполнения анкет.** Важным этапом является *визуальная проверка* полноты и качества информации, содержащейся в анкетах. Проверяется правильность переходов, соблюдение фильтров, выполнение квотного задания. Кроме того, тщательный просмотр анкет позволяет выявить фальсифицированные анкеты, т.к. бракуются анкеты с многочисленными исправлениями анкеты, а так же анкеты, заполненные разными ручками или разным подчеркиком. «Слишком аккуратные» анкеты подлежат дополнительной проверке.

- **Контроль факта проведения интервью.** Такой контроль может проводиться по телефону или путём посещения респондента. Контактная информация о респонденте берётся из регистрационного блока анкеты. Помимо уточнения факта проведения интервью, респонденту задаётся ряд контрольных вопросов.

Контролируются следующие параметры интервью: 1) метод отбора респондента; 2) социально-демографические характеристики респондента; 3) продолжительность опроса; 4) метод проведения опроса (интервьюирование или самозаполнение анкеты); 5) использования в ходе опроса карточек и других наглядных материалов; 6) наличие замечаний к работе интервьюера со стороны респондента. Кроме того, для контроля респонденту задаются 2-3 вопроса из анкеты. Ответы сравниваются с теми, которые были записаны в анкете. На этом этапе контролируется 20-50% работы

каждого интервьюера респондентов (процент варьируется в зависимости от размера выборки – при малых размерах есть возможность проконтролировать большой объём). Если в ходе проверки работы интервьюера обнаруживаются какие-либо несоответствия, то его анкеты проверяются сплошным массивом.

- **Контроль с помощью программного обеспечения.** Прежде всего, проверяется логическая непротиворечивость ответов на вопросы анкеты, соблюдение переходов, проверяются ошибки ввода. Кроме того, сотрудники отдела обработки информации анализируют основные закономерности и особенности в ответах респондентов. Количественные процедуры анализа данных позволяют выявить фальсифицированные анкеты. Отклонение значения переменной от среднего по совокупности значения является первым сигналом фальсификации результатов. В том случае, если наблюдаются «выбросы», существенно отклоняющиеся от средних значений, проверяются все анкеты данного интервьюера. При необходимости забракованные анкеты переделываются другим интервьюером.

- **Повторный контакт.** Существует практика повторного контакта с 20% респондентов из анкет каждого интервьюера. Он проходит как по телефону, так и с повторным посещением, в случае надомных интервью.

В социологической литературе существует множество различных классификаций выборочных обследований. Например, И.Г. Венецкий предлагает различать следующие виды выборки: собственно-случайную, типическую, механическую, серийную, ступенчатую, многофазную⁹⁵. В учебниках по статистике рассматриваются в качестве особых разновидностей случайная, типическая (или районированная), серийная (или гнездовая), а также механическая выборки. В зарубежной статистической литературе еще более пестрая классификация.

⁹⁵ Венецкий И.Г. Теоретические и практические основы применения выборочного метода. М., 1972.

На наш взгляд, наиболее приемлемой является классификация, согласно которой все методы отбора можно разделить на две группы: *случайные (вероятностные) и неслучайные (невероятностные)* методы.

Случайные (вероятностные) методы основываются на использовании математической теории (теории вероятности и математической статистики). Однако для этого они должны удовлетворять ряду требований. Во-первых, отбор элементов в выборочную совокупность должен осуществляться случайным образом. Во-вторых, особенность случайной выборки заключается в том, что все единицы генеральной совокупности имеют равную вероятность попасть в выборочную совокупность.⁹⁶

Как было отмечено выше, здесь величина ошибки будет зависеть от степени однородности совокупности и от объема выборки. Применительно к случайной выборке эти зависимости могут быть строго описаны формулой, согласно которой при случайном отборе ошибка выборки прямо пропорциональна среднеквадратическому отклонению и обратно пропорциональна корню квадратному из объема выборки:

$$\mu = \sqrt{\frac{\sigma^2}{N}}, \quad \text{или} \quad \mu = \frac{\sigma}{\sqrt{N}}, \quad ^{97}$$

где μ – средняя (или стандартная) ошибка выборочной средней;

σ^2 – дисперсия, измеряющая разброс признака в генеральной совокупности;

N – объем выборки.

В отличие от этого *невероятностные методы* нарушают принцип случайности при построении выборки. Поэтому они не имеют такого четкого научного обоснования, как вероятностные методы.

Прежде чем перейти к рассмотрению особенностей случайных и неслучайных методов отбора, необходимо заметить, что в практике социоло-

⁹⁶ Зборовский Г.Е., Шуклина Е.А. Прикладная социология: Учебное пособие. – М.: Гардарики, 2004. С. 95.

⁹⁷ Шляпентох В.Э. Проблемы качества социологической информации: достоверность, репрезентативность, прогностический потенциал. – М.: ЦСП, 2006.

гических опросов редко используется *одноступенчатая выборка*, при которой элементы выборки отбираются непосредственно из генеральной совокупности. Такие выборки, как правило, строятся для небольших генеральных совокупностей, для которых можно заранее получить список всех элементов с указанием необходимых характеристик (например, адресов).

Для исследования больших генеральных совокупностей обычно используют *многоступенчатые выборки*, в которых могут сочетаться различные (случайные или неслучайные) методы отбора. Какой метод применить – решает исследователь, учитывая преимущества каждого метода:

- случайные методы обладают теоретическими преимуществами (можно статистически оценить достоверность результатов);
- неслучайные методы отбора имеют практические преимущества (есть возможность использовать выборки меньших размеров);
- случайный отбор эффективнее тогда, когда есть полный перечень элементов генеральной совокупности, но нет возможности получить сведения о распределении по основным характеристикам;
- неслучайный метод эффективнее, когда составить полный список элементов не представляется возможным, однако есть достоверные сведения о характеристиках генеральной совокупности ⁹⁸.

8.3. Случайные выборочные методы

Основное правило при случайном отборе – равная вероятность каждой единицы генеральной совокупности попасть в выборку. Процедуры случайного отбора проработаны в специальной литературе и с теоретической точки зрения не представляют для социологов особой трудности.

Для образования случайной выборки можно применить:

⁹⁸ Панина Н.В. «Технология социологического исследования. Курс лекций». - Интернет-ресурс: Сайт Киевского госуниверситета им.Т.Г. Шевченко, Факультет социологии и психологии, <http://soc-gw.univ.kiev.ua/PUBLICAT/SOC/PANINA/06.htm>

- собственно-случайную выборку (составить карточки с номерами, соответствующие всем элементам генеральной совокупности, перемешать их в барабане и вытаскивать случайным образом);
- использовать таблицу случайных чисел (с любого места таблицы фиксируются без пропуска n первых чисел, члены генеральной совокупности, которые соответствуют отобранным числам, и образуют выборочную совокупность);
- механическую выборку (в которую элементы из генеральной совокупности отбираются через определенный интервал, например, отбирается каждый 10-й элемент)⁹⁹.

Проблемы возникают на этапе практической реализации выбранного метода:

- проблема (основная) в составлении общего списка генеральной совокупности: далеко не для каждой совокупности можно составить полный список ее элементов;
- проблема «недостижимости респондентов» – невозможности опросить именно людей, которые попали в случайный отбор в связи с их отсутствием или нежеланием участвовать в опросе;
- проблема – рассеянное территориально поле респондентов – например, если выборка распределяется по территории страны, то полученные адреса могут находиться далеко друг от друга, и это усложняет проведение полевых работ.

Одним из решений этих проблем является формирование выборки с предварительной группировкой элементов генеральной совокупности. В классической теории математической статистики к таким выборкам относятся типическая и серийная выборки.

Типическая выборка предусматривает разбиение генеральной совокупности на непересекающиеся группы, а затем формирование собст-

⁹⁹ Карасев А.И. «Теория вероятности и математическая статистика». - М.: «Статистика», 1979. - 279 с.

венно-случайных выборок из каждой группы. Все отобранные таким образом элементы считаются попавшими в выборочную совокупность. Объемы выборок из групп на практике часто устанавливаются пропорционально объемам этих групп.

Теоретически доказано, что типическая выборка обеспечивает достоверность и точность результатов не хуже, чем собственно-случайная выборка. Причем, чем однороднее группы, тем выше точность типической выборки. Заметим, что описанную выше механическую выборку можно рассматривать как частный случай типической выборки, когда генеральная совокупность автоматически разбивается на группы одинакового объема, и из каждой группы в выборку попадает только один элемент.

В **серийной выборке** генеральная совокупность также разбивается на непересекающиеся группы, а затем собственно-случайная выборка выполняется для этих групп, каждая из которых рассматривается как единый, неделимый элемент. Все единицы отобранных групп считаются попавшими в выборочную совокупность.

Теоретически доказано, что в общем случае серийная выборка менее точна, чем собственно-случайная. И здесь, так же как и в предыдущем случае, точность зависит от способа группировки¹⁰⁰.

В социологии распространены два способа группировки элементов генеральной совокупности: выделение страт (стратификация) и выделение кластеров (кластеризация).

В основе **стратифицированной выборки** лежит утверждение о том, что выборочная совокупность с большей достоверностью воспроизводит однородную генеральную совокупность. Стратификация соответствует выделению такого числа и таких *статистически однородных групп (страт)*, чтобы дисперсия заданных параметров внутри полученных групп была меньше, чем между ними. В основу выделения страт закладывается

¹⁰⁰ Карасев А.И. «Теория вероятности и математическая статистика». - М.: «Статистика», 1979. - 279 с.

определенный критерий (признак или группа признаков), и страты, объединяя однотипные элементы, различаются между собой по этому критерию. Таким образом, при выборе критерия необходимо руководствоваться двумя соображениями: во-первых, он должен влиять на предмет исследования, во-вторых, по данному критерию элементы генеральной совокупности должны различаться между собой.

Выделяют три способа размещения выборки (для того чтобы выборка не теряла свой случайный характер):

1. Пропорциональное размещение выборки: из каждой страты отбирается определённый процент (5-10%) единиц отбора, «объем выборки из страты пропорционален размеру страты в генеральной совокупности»¹⁰¹. Этот способ очень простой и надёжный.
2. Равномерное размещение выборки: из каждой страты отбирается одинаковое число единиц (например, по 200-300). Применяется в случаях, когда исследователю неизвестны объемы страт исходной совокупности.
3. Оптимальное размещение выборки: считается, что самые неоднородные страты должны быть представлены в выборке наибольшим объёмом единиц, а однородные – наименьшим. Этот же способ используется очень редко, так как на практике он трудно реализуется из-за отсутствия информации о вариации признаков в генеральной совокупности¹⁰².

Когда стратифицированную выборку называют районированной, значит стратификация проходит по территориальному принципу. Например, при опросах часто применяют районирование по областям.

Этот метод особенно хорош, когда генеральная совокупность неоднородна. Однако стратифицированная выборка может быть применена лишь при наличии дополнительной информации о генеральной совокупности

¹⁰¹ Рабочая книга социолога. Под ред. Рудкевича М.Н. – М., 1983, С. 233.

¹⁰² Зборовский Г.Е., Шуклина Е.А. Прикладная социология: Учебное пособие. – М.: Гардарики, 2004. С. 97.

(например, нам необходимо процентное соотношение мужчин и женщин, в случае, если мы хотим стратифицировать выборку по полу). Отсутствие такой информации делает применение стратифицированной выборки невозможным. Еще один недостаток стратифицированного отбора – это возможность систематической ошибки¹⁰³.

Кластерный способ в определенном смысле противоположен стратификации. Если при стратификации выделяются группы, различающиеся между собой, то при кластеризации генеральная совокупность разбивается на однородные по некоторому критерию группы (кластеры), внутри которых содержатся разнотипные единицы наблюдения¹⁰⁴.

Применение кластерной процедуры основано на четырёх обязательных условиях:

- 1) каждый элемент генеральной совокупности может принадлежать только к одному кластеру;
- 2) должно быть известно или поддаваться оценке с приемлемой степенью точности число элементов генеральной совокупности каждого кластера;
- 3) кластеры должны быть не разбросаны пространственно и не слишком велики, иначе кластерная выборка теряет свои преимущества в финансовом смысле;
- 4) выбор кластеров должен быть осуществлен так, что бы рост выборочной ошибки был минимальным (разные кластеры не должны быть однородными по исследуемому признаку и слишком большими)¹⁰⁵.

Практика применения выборочного метода показывает, что в «чистом» виде рассмотренные выше методы формирования выборок встреча-

¹⁰³ Бабосов Е.М. Прикладная социология: Учеб. пособие для студентов вузов. 2-е изд., стереотип. – Мн.: «ТетраСистемс», 2001. С. 339.

¹⁰⁴ Панина Н.В. «Технология социологического исследования. Курс лекций».- Интернет-ресурс: Сайт Киевского госуниверситета им.Т.Г.Шевченко, Факультет социологии и психологии, <http://soc-gw.univ.kiev.ua/PUBLICAT/SOC/PANINA/06.htm>

¹⁰⁵ Девятко И.Ф. Методы социологического исследования. – 3-е изд. – М.: КДУ, 2003.

ются редко. Обычно используют несколько методов при *многоступенчатом случайном отборе*, и выборка получается комбинированной.

При небольших по численности генеральных совокупностях применяют *случайную бесповторную выборку*, где обеспечивают равную вероятность попадания в исследование всех ее единиц по полному их списку из генеральной совокупности.

8.4. Формирование ступенчатой выборки

8.4.1. Первая ступень. Отбор точек проведения опроса

Предварительная стратификация

На первой ступени выборки в качестве первичных единиц отбора (ПЕО) выступают городские населенные пункты (ГНП) и сельские административные районы (САР). При отборе ПЕО используется процедура предварительной стратификации. В соответствии с ней, еще до того как приступить к отбору ПЕО, они группируются в страты. Стратификация ПЕО производится следующим образом: сначала вся территория Пензенской области делится на города областного значения и районы, а затем в каждом из этих округов, независимо друг от друга, все ПЕО должны быть разбиты на типы. В качестве стратообразующих признаков могут быть использованы: численность населения и административный статус ПЕО.

Здесь целесообразно выделение следующих *типов первичных единиц отбора*: 1) города с численностью более 1 млн.; 2) города с численностью от 500 тыс. до 1 млн.; 3) города с численностью от 100 тыс. до 500 тыс.; 4) города и поселки городского типа с численностью от 20 до 100 тыс.; 5) города и поселки городского типа с численностью до 20 тыс.; 6) сельские административные районы.

Отбор населенных пунктов

Следующим шагом первоначальный объем выборки (1500 человек) распределяется между всеми стратами пропорционально весу (численно-

сти взрослого населения) каждой страты. Затем определяется число ПЕО, которое следует отобрать в каждой страте. Для определения этих чисел следует использовать следующую процедуру. При проектировании выборки в проект необходимо заложить ограничение на среднее число респондентов в одной ПЕО равное 10-12. Число точек опроса в каждой страте должно определяться исходя из этого ограничения. Для этого количество анкет в ней делится на установленное среднее количество анкет в одной ПЕО. При получении дробного результата он округляется в большую сторону. Таким образом, на первой ступени выборки в каждой страте отбираются от 1 до 10 первичных выборочных единиц в зависимости от числа респондентов, пришедшегося на страту. Количество анкет, приходящееся на страту, делится поровну между отобранными точками опроса.

Отбор городских населенных пунктов и сельских административных районов осуществлялся случайным методом с вероятностью, пропорциональной размеру (PPS).

8.4.2. Вторая ступень выборки – отбор опросных участков

На второй ступени выборки в качестве единиц отбора (ВЕО) выступают опросные участки: опросные участки – в городских населенных пунктах и села/деревни – в сельских районах. Количество отбираемых опросных участков определяется из следующего условия: на одном опросном участке должно опрашиваться в среднем около 6-8 респондентов. Таким образом, в сельских районах отбирается 1-2 села, а в городских населенных пунктах по 2-3 опросных участка.

Отбор опросных участков в городских населенных пунктах производится вероятностным методом (на основе таблицы случайных чисел) из полных списков опросных участков, которые формируются на основе заранее проведенной разведки.

Разведка участка – это способ получить общий список адресов конкретной части города или села. Чем лучше сделан список, – нет пропущенных домов, квартир, семей, – тем лучше выборка и тем, в конечном счете,

точнее будут выводы, сделанные в результате опроса. В ходе разведки весь город (село) делится на равное количество участков, которые нужно обследовать. Для каждого участка указаны либо его границы, либо входящие в него дома. Интервьюеры должны пройти по всем домам указанного избирательного участка и описать каждый дом *согласно инструкции* – то есть составить список жилых квартир и нежилых помещений. (Обратите внимание, что нас интересует не список людей, проживающих в квартире, а только список квартир в том или ином доме). Результаты разведки нужно занести в специальный бланк «Описание участка в городском населенном пункте».

**Инструкция интервьюера
по описанию участка в городском населенном пункте**

Если в опросном участке указаны конкретные дома, то интервьюеру нужно просто зайти в каждый из этих домов и описать квартиры, находящиеся в данном доме, пометив, какие из них жилые, а какие – нет (например, в них расположены офисы, паспортные столы и т.п.). Самый простой способ разведки – войти в дом (подъезд), подняться на верхний этаж и, спускаясь, записывать все номера квартир на каждом этаже, делая пометки в случае, если помещение нежилое.

Если интервьюеру встретилась коммунальная квартира, то он должен выяснить и указать в бланке, сколько семей в ней проживает. Если опросном участке указаны только его границы, то интервьюеру необходимо обойти не только дома, образующие границы участка, но и все те дома, которые находятся «внутри» этих границ. Интервьюер не имеет права пропускать дома, относящиеся к обследуемому участку!

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЖИЛЫХ ПОМЕЩЕНИЙ

В переписи жилых помещений мы говорим о местах постоянно проживания людей, то есть о:

1. Всех жилых домах (одноэтажных, многоэтажных, с общей стеной – таунхаусы и т.п.), в том числе коттеджи и частные дома – то есть любой «частный сектор» и современные «коттеджные районы».
2. Общежитиях (студенческих, семейных и т.п.)
3. Временных помещениях, где люди живут постоянно (бараки, передвижные домики, вагоны, лодки, баркасы)

В ЭТО ОПРЕДЕЛЕНИЕ НЕ ВХОДЯТ

1. Места временного проживания людей (гостиницы, больницы, санатории, летние лагеря, дома отдыха, временные строительные домики и т.п.)
2. Учреждения, где могут проживать люди (дома престарелых, военные лагеря, тюрьмы и т.п.)
3. Дачи и садовые домики, где люди живут только летом, а постоянное их жилье находится в другом месте
4. Строительные вагончики и другие временные жилища, где люди живут только на время проведения работа, а их постоянное место жительства находится в другом месте.

По данным Росстата РФ на 2007 год около 50% сельского населения проживает в населенных пунктах с численностью жителей менее 1000 человек и столько же в населенных пунктах с численностью жителей более 1000 человек. Поэтому отбор опросных участков в половине сельских районов проводится из списков сел заданного района с численностью жителей более 1000 человек, в половине – из списков сел с численностью менее 1000 человек.

В ходе мониторинга на отобранных участках проводится 2-3 волны исследования (с перерывами 10-12 месяцев), после чего процедура отбора производится заново и опросные участки заменяются. При замене опросных участков в сельских районах может меняться размер отбираемого села в конкретном районе при сохранении общего соотношения больших и малых сел в выборке в целом.

8.4.3. Третья ступень выборки

На третьей ступени выборки интервьюеры отбирают домохозяйства маршрутным методом.

Единицей отбора при осуществлении маршрутной выборки является домохозяйство (группа лиц, ведущих общий бюджет). Выбор маршрута и схемы отбора зависит, главным образом, от размера населенного пункта и типа застройки. В сельских населенных пунктах и малых городах с однородной застройкой маршрут может начинаться с одного из концов улицы. В больших и средних городах необходимо обеспечить равную вероятность попадания в выборку жителям районов города с разным типом застройки. Для решения этой задачи применяются две альтернативные стратегии. Первая предполагает расслоение территории города по «функционально-застроечному» критерию – выделение административно-культурного центра, промышленной зоны, «спальных» районов, «частного сектора» и т.п. В выделенных зонах и секторах случайным образом отбираются улицы, на которых и осуществляется опрос. Вторая стратегия заключается в построении кластерной выборки с использованием жилищно-

эксплуатационных участков (ЖЭУ) и т.п. в качестве кластеров. При отборе улиц можно руководствоваться одним из следующих принципов:

- выбирать в каждой зоне «типические» улицы, с характерными типами застройки;
- составить полный список улиц и извлечь из него случайную или систематическую выборку. При отборе домов и квартир также можно использовать систематическую выборку (каждое седьмое жилое помещение), или случайный отбор (например, дома и квартиры, в номерах которых встречается цифра «3»).

8.4.4. Четвертая ступень выборки

В отобранном домохозяйстве опрашивается один респондент. Отбор проводится методом «ближайший день рождения». В случае отсутствия нужного респондента интервьюер делает до трех повторных посещений, варьируя время посещения. В результате формируется многоуровневая стратифицированная выборка, в которой соблюдается принцип случайного отбора. А значит, мы можем заранее определить объем такой выборки, который обеспечивал бы заданную достоверность и точность результатов.

8.5. Неслучайные выборочные методы

Общей чертой этих методов является детерминированный (неслучайный) отбор элементов из генеральной совокупности. При таком способе отбора единиц мы не можем заранее рассчитать вероятность каждого элемента попасть в состав выборочной совокупности, что не даёт возможности рассчитать репрезентативность выборки. В этом случае она является не обязательной, так как количественные параметры объекта не играют решающей роли в исследовании, а целью его будет – углублённое качественное описание какого-либо отдельного социального феномена ¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Зборовский Г.Е., Шуклина Е.А. Прикладная социология: Учебное пособие. – М.: Гардарики, 2004. С. 98.

Обычно неслучайный отбор применяют в следующих случаях:

1. Невозможно провести случайный отбор вследствие: 1) ограниченность ресурсов (денежных средств, времени, отведённого на проведение исследования, отсутствие списков единиц генеральной совокупности и так далее); 2) этических проблем (нельзя заставить респондента отвечать, если он отказывается);
2. Отсутствие необходимости проведения случайного отбора.

Главный недостаток неслучайных методов заключается в том, что не существует строгих статистических методов, которые позволили бы обобщить полученные результаты. Оценка точности и валидности таких результатов (и выводов в исследовании) остаётся делом субъективных суждений, опыта и теоретических предпочтений¹⁰⁷.

На практике применяется много подходов к неслучайному формированию выборки, которые без претензий на теоретическое обоснование дают хорошие практические результаты. *Среди них наиболее известными и часто применяемыми являются экспертные и квотные выборки.*

В **экспертной выборке** сами исследователи устанавливают критерии отбора. Например, исследователь сознательно ограничивает выбор одним или несколькими наиболее типичными «гнездами» совокупности (город, предприятие, школа). Типичность выбранного «гнезда» может быть установлена расчетным путем (по таким статистическим оценкам как мода и среднее арифметическое), или же по оценкам экспертов. В этом случае, для начала опрашиваются три эксперта, если их мнение совпадает (например, все называют один и тот же город), то можно считать, что выборка сделана. Если же мнения не совпадают, круг экспертов расширяется. В рамках полученной выборки можно организовывать как сплошной, так и выборочный опрос. Это зависит от размера и однородности выборки, целей исследования, ресурсов, выделенных на исследование.

¹⁰⁷ Девятко И.Ф. Методы социологического исследования. – 3-е изд. – М.: КДУ, 2003. С. 227.

Еще одной разновидностью экспертной выборки является *метод «снежного кома»*. Он применяется при изучении элитарных или специализированных групп (например, специалистов узкого профиля), список которых неизвестен. В этом случае с помощью экспертов можно выйти на одного или нескольких специалистов, которых, в свою очередь, попросить назвать других знакомых им специалистов в этой области и т.д.

Однако одним из самых распространенных методов неслучайного отбора является *квотный выборочный метод*. «Квотная выборка представляет собою своеобразную микромодель генеральной совокупности»¹⁰⁸. Основу выборки в этом случае составляют сведения о наиболее важных пропорциях генеральной совокупности (например, распределение по возрастным, профессиональным группам, по полу, национальности, типу населенного пункта и т.п.). По этим пропорциям, исходя из общего объема выборки, вычисляются соответствующие квоты, по которым и контролируется выборка.

Существует два способа применения метода квот.

В первом случае (*априорный отбор*) квоты устанавливаются до выполнения выборки, и интервьюеры осуществляют выбор респондентов в соответствии с заданными им квотами. Здесь следует иметь в виду, что использование квот вовсе не исключает случайного отбора. Действительное назначение квот заключается в том, чтобы способствовать интервьюерам в проведении случайного отбора. Лишь в этом случае можно говорить о правильном применении квотного метода. И в этом случае метод квот оказывается очень удобным и экономичным.

Во втором случае (*апостериорный отбор*) квоты используются на заключительном шаге – для корректировки сформированной выборки.

¹⁰⁸ Анурин В.Ф. Эмпирическая социология: Учебное пособие для вузов. – М.: Академический Проект, 2003. С. 73.

Для того чтобы получить квотную выборку, которая представляет собой уменьшенную модель генеральной совокупности, необходимо решить вопрос о выборе квотных признаков. Эти признаки должны быть:

- тесно связаны с изучаемыми характеристиками (иначе полученные результаты могут быть сильно искажены);
- независимыми (иначе расход средств на контроль их соблюдения окажется нерациональным);
- устойчивыми (поскольку степень репрезентативности квотной выборки напрямую зависит от степени устойчивости значений квотных признаков);
- не многочисленными (иначе растет число ограничений при отборе респондентов, что увеличивает вероятность систематических ошибок). Данное обстоятельство объясняется тем, что большое количество квотных признаков может привести к трудностям, связанным с поиском лиц, которые бы удовлетворяли всем этим требованиям. Кроме того, требование соблюдения пропорций по сочетанию этих признаков приводит к росту объема выборки. Поэтому на практике обычно используют **не больше 4-х квотных признаков**, в противном случае теряется основное преимущество квотного метода – малый объем выборки, и увеличиваются затраты на формирование выборки ¹⁰⁹.

Чаще всего для квот используют социально-демографические признаки, которые носят ключевой характер и могут быть получены из официальной статистики (данные по полу, возрасту, образованию, типу семьи, типу поселения и т.п.).

К основным недостаткам квотного отбора относят следующие:

¹⁰⁹ Сотникова Г. «Квотная выборка».- Интернет-ресурс: Федеральный образовательный портал «Экономика, Социология, Менеджмент», <http://ecsocman.edu.ru/db/msg/53504>

1. Необходимо предварительное изучение объекта для выявления в нем пропорций единиц с различными характеристиками и связей между характеристиками.
2. Необходима свежая информация о состоянии генеральной совокупности. Например, если активно происходят какие-то демографические процессы (миграция), то применение данных переписи населения, проведенной несколько лет назад, может дать большую систематическую ошибку.
3. Некоторые проблемы могут возникнуть на полевом этапе проведения исследования: 1) интервьюер, скорее всего, будет проводить отбор среди наиболее доступных ему лиц, тех, кто наиболее охотно идет на контакт с ним, поэтому выборка имеет тенденцию превращаться в доступную; 2) ближе к концу отбора часто возникает группа «дефицитных» признаков, поэтому повышается соблазн для интервьюера опрашивать людей, которые почти или совсем не подходят по заданным параметрам ¹¹⁰.

Среди преимуществ квотного отбора можно назвать такие его характеристики как простота процедуры, относительно низкая стоимость, соблюдение анонимности опрашиваемых. При исследовании общественного мнения, ценностей, установок, мотивов квотный отбор даёт достаточно неплохие результаты. Но его категорически не рекомендуется использовать при исследовании социальной структуры, стратификации и мобильности ¹¹¹.

¹¹⁰ Девятко И.Ф. Методы социологического исследования. – 3-е изд. – М.: КДУ, 2003. С. 230 – 231.

¹¹¹ Бабосов Е.М. Прикладная социология: Учеб. пособие для студентов вузов. 2-е изд., стереотип. – Мн.: «ТетраСистемс», 2001. С. 340.

8.6. Объемы выборочных совокупностей

В общем случае объем выборки зависит от того, насколько однородна (*гомогенна*) генеральная совокупность. Объем выборки определяется аналитическими задачами исследования, а её репрезентативность – целевой установкой программы исследования. В идеальном случае, если каждый элемент совокупности является точной копией всех остальных, то, выбрав всего один элемент, мы получим действительно репрезентативную выборку. Таким образом, чем однороднее генеральная совокупность, т.е. чем меньше различий между ее элементами, тем меньшая по объему выборка необходима для ее представления¹¹². Следовательно, чем больше характеристик мы хотим исследовать, тем больше должна быть выборка. Поскольку, чем больше вопросов содержит анкета опроса и чем больше ответов в ней предполагается, тем больше подчеркивается неоднородность исследуемой генеральной совокупности.

Другим важным фактором, влияющим на объем выборки, является требуемая степень точности. Мы используем выборку для оценки всей генеральной совокупности, но любая оценка может содержать ошибку. Объем выборки зависит от того, какую ошибку мы готовы допустить: чем большая точность нам требуется, тем больше должна быть выборка.

Однако все сказанное вовсе не означает, что для получения более точных результатов необходимо максимально увеличивать объем выборки. Математическая теория нам говорит, что для достаточно больших генеральных совокупностей увеличение объема выборки уже не имеет значения. Достигнув определенного предела, размер генеральной совокупности не влияет на объем выборки, которая должна ее представлять.

Для случайных (вероятностных) методов есть возможность определить объем случайной выборки, используя статистические формулы, на

¹¹² Мангейм Дж., Рич Р.К. «Политология. Методы исследования». - М.: Издательство «Весь мир», 1997.- 544 с.

основе заданных требований к ее точности: задавая ошибку выборки (степень точности) и степень уверенности (вероятность того, что наша выборка действительно репрезентативна для более общей совокупности). Существуют специальные таблицы, рассчитанные на основе этих формул, которые устанавливают зависимость этих величин ¹¹³. Например, в [таблице 8.6.1](#) перечислены минимальный объем простой случайной выборки при генеральной совокупности объемом более 100 000 объектов для нескольких уровней ошибки выборки и степени уверенности ¹¹⁴.

Таблица 8.6.1. Минимальные объемы выборки из генеральной совокупности 100000 элементов

Допустимый процент ошибки выборки	Степень уверенности	
	0,95	0,99
± 1	10 000	22 500
± 2	2 500	5 625
± 3	1 111	2 500
± 4	625	1 406
± 5	400	900
± 10	100	–

Эту таблицу можно использовать на этапе формирования выборки – для расчета размера случайной выборки.

Как показывает практика, в большинстве значительных опросов общественного мнения, использующих случайные выборки, объем этих выборок равен приблизительно 1400-1600 единиц. Такие исследования дают результаты с точностью «плюс-минус» 3-4% и со степенью уверенности 0,99 и считаются одновременно и возможными и достаточно точными ¹¹⁵.

На практике принято, что общенациональные опросы населения требуют объема выборки 1500-2000 человек. Однако следует помнить, что *яв-*

¹¹³ Карасев А.И. «Теория вероятности и математическая статистика». – М.: «Статистика», 1979. – 279 с.

¹¹⁴ Мангейм Дж., Рич Р.К. «Политология. Методы исследования». – М.: Издательство «Весь мир», 1997. – 544 с.

¹¹⁵ Мангейм Дж., Рич Р.К. «Политология. Методы исследования». – М.: Издательство «Весь мир», 1997. – 544 с.

ляется ли выборка репрезентативной или нет, зависит от методически правильного отбора опрашиваемых, а не от числа лиц, которые были опрошены. Практически одна и та же выборка, если она должным образом сформирована, может быть в равной степени репрезентативна и для населения всей страны, и для населения отдельного города. Объем выборки напрямую зависит от объема генеральной совокупности только в случае, если эта совокупность относительно небольшая.

Для **неслучайных (невероятностных) выборок** не существует формул, позволяющих точно определить их объем в соответствии с заданными критериями достоверности. В этом случае объем выборки определяется эмпирически. Ориентиром здесь может служить уже имеющийся опыт проведения опросов подобным методом на подобной генеральной совокупности ¹¹⁶. При отсутствии такого опыта объем выборки может устанавливаться произвольно самим исследователем, с учетом финансовых средств, выделенных на проведение исследования. Например, размер квотной выборки определяется на основании сложившегося десятилетиями опыта и составляет от 1000 до 2500 единиц наблюдения, в зависимости от сложности структуры исследуемого объекта ¹¹⁷.

В целом считается, что при использовании квотной выборки можно делать выборку меньшего объема, чем при случайном отборе, так как квотный метод дает почти полное совпадение выборочной и генеральной совокупности по заданным параметрам. Однако это утверждение не имеет теоретического доказательства. Единственный способ проверить его справедливость – это провести эксперимент. Такие эксперименты, описанные в литературе, и позволяют социологам говорить о главном преимуществе квотного метода – сравнительно небольшом объеме выборки ¹¹⁸.

¹¹⁶ «Планирование и организация сбора первичной информации». – Интернет-ресурс: Сайт «Власна справа», http://www.vlasnasprava.info/ru/business_az/how_to_grow/marketing/marketing

¹¹⁷ Сотникова Г. «Квотная выборка».- Интернет-ресурс: Федеральный образовательный портал «Экономика, Социология, Менеджмент», <http://ecsocman.edu.ru/db/msg/53504>

¹¹⁸ Крыштановский А. Выступление на круглом столе «Выборка в маркетинговых исследованиях», 18 апреля, 2002.- Интернет-ресурс: Сайт консалтинговой группы «РусИнфоМар», http://www.rusinfomar.ru/market_session/market_session_2.htm

9. Методы получения первичной информации о внешней и внутренней среде

9.1. Подход к классификации социологических методов получения первичной информации

На сегодняшний день существует множество классификаций методов сбора первичной информации. В различных отраслях науки их содержание варьируется в зависимости от типа исследования (результата, на получение которого направлено данное исследование) и области применения. Данная проблема объясняется тенденциями универсализации таких методов, что предполагает определенную интеграцию некоторых методик в смешанные.

В теории классификацию методов сбора первичной информации обычно сводят к следующим видам (по форме контакта исследователя с генеральной совокупностью): 1) опрос; 2) наблюдение; 3) эксперимент; 4) имитационное моделирование; 5) совмещенные (рисунок 9.1.1.)

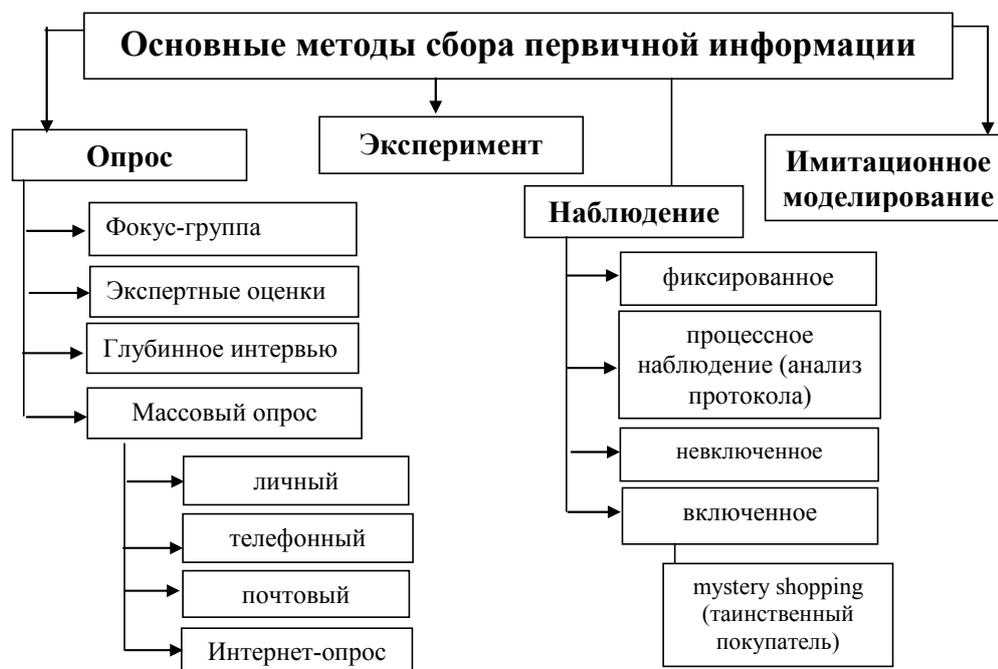


Рисунок 9.1.1. – Классификация методов сбора первичной информации по форме контакта исследователя с генеральной совокупностью

Также нам представляется целесообразной классификация *методов сбора первичной информации* представленная на [рисунке 9.1.2](#).



Рисунок 9.1.2 – Методы получения первичных данных с точки зрения получения качественных и количественных данных

Очевидно, что представленные классификации взаимосвязаны. Так к наблюдению исходя из первой представленной классификации будут относиться следующие методы второй классификации: фиксированное наблюдение (retail audit), процессное наблюдение (анализ протокола). К опросу – массовый опрос, экспертные оценки, фокус-группа, глубинное интервью. К совмещенным – hall (home)-test, mystery shopping, эксперимент и имитационное моделирование.

Качественное исследование

Качественное исследование отвечает на вопросы «как» и «почему». Данный тип исследований позволяет получить подробные данные о поведении, мнении, взглядах, отношениях небольшой группы лиц. Полученные

данные не могут быть выражены количественно (за редким исключением), однако дают хорошее представление об образе мыслей потребителей. Качественные исследования незаменимы при разработке новых товаров и услуг, рекламных кампаний, изучении имиджа и решении других сходных задач. Использование качественных методов является приоритетным, если в центре внимания исследователя находится изучение своеобразия отдельного социального объекта, исследование общей картины события или случая в единстве его составляющих, взаимодействие объективных и субъективных факторов. Качественные исследования позволяют также изучать новые явления или процессы, не имеющие массового распространения, особенно в условиях резких социальных изменений.

Основные методы качественных исследований:

- *Фокус-группа* – групповое интервью, проводимое модератором в форме групповой дискуссии по разработанному сценарию с небольшой группой «типичных» представителей изучаемой части населения, сходных по основным социальным характеристикам.
- *Глубинное интервью* – слабоструктурированная личная беседа интервьюера с респондентом в форме, побуждающей последнего к подробным ответам на задаваемые вопросы.
- *Экспертные оценки.*
- *Эксперимент* – установление причинно-следственных связей между факторами внешней среды и поведением исследуемых объектов.

Тактики качественного анализа:

- Если в фокусе интереса прежде всего проблемы уникальности объекта и выяснение скрытых пружин его функционирования – выбирается тактика кейс-стади. В этом случае результаты исследования сугубо практические и носят характер советов или рекомендаций относительно данного сообщества.

- Если цель изучения в первую очередь – новое знание о культуре определенного общества – используется тактика детального описания форм поведения и языка (этнографическое исследование).
- Если же исследование направлено на выяснение субъективной стороны исторического события и его последствий для участников или очевидцев, то выбирается тактика устной истории, где первоочередной задачей является проверка степени правдивости воспоминаний при сопоставлении их с другими источниками информации.
- В случае интереса к ретроспективе социальных процессов и механизмам передачи культурного капитала от поколения к поколению, обращаются к тактике истории семьи.
- Если же интересна, прежде всего, индивидуальная жизнь и отражение в ней социально-культурных норм, соотношение социального и индивидуального, то социолог применяет тактику истории жизни.
- Существенное значение имеет еще одна тактика — это тактика построения теории случая (grounded theory).¹¹⁹

Количественное исследование

Количественное исследование отвечает на вопросы «кто» и «сколько». Данный тип исследований, в отличие от качественного, позволяет получить выраженную количественно информацию по ограниченному кругу проблем, но от большого числа людей, что позволяет обрабатывать её статистическими методами и распространять результаты на всех потребителей. Количественные исследования помогают оценить уровень известности фирмы или марки, выявить основные группы потребителей, объемы рынка и т. п.

¹¹⁹ Ядов В.А. Стратегия социологического исследования. Описание, объяснение, понимание социальной реальности. – М.: «Добросвет», 2003.

Основным методом количественных исследований являются различные виды опросов. Опрос предполагает выяснение мнения респондента по определенному кругу вопросов путем личного либо опосредованного контакта интервьюера с респондентом.

Смешанные методики (Міх-методики)

Міх-методики - смешанные методы исследований, довольно удачно сочетающие в себе достоинства качественных и количественных методов. Основные виды міх-методик: фиксированное наблюдение (Retail Audit), процессное наблюдение (анализ протокола), hall-тесты, home-тесты и mystery shopping, а также и имитационное моделирование.

9.2. Понятие и виды опросов

Опрос – это *систематический или разовый метод сбора первичной информации, при котором осуществляется устное или письменное обращение к опрашиваемым лицам, посредством личных контактов или с использованием средств связи, с вопросами, содержание которых образует проблему исследования.*

Опрос – самый распространенный метод сбора первичной информации. С его помощью получают почти 90% всех социологических данных. Опрос предполагает обращение к непосредственному участнику и нацелен на те стороны процесса, которые мало поддаются или не поддаются вообще прямому наблюдению. Вот почему опрос незаменим, когда речь идет об исследовании тех содержательных характеристик общественных, групповых и межличностных отношений, которые скрыты от внешнего глаза и дают о себе знать лишь в определенных условиях и ситуациях.

Технология опроса заключается в сборе первичной информации путем прямого задавания людям вопросов относительно уровня их знаний, отношений к продукту или предоставляемой услуге. Как правило, ***проведение опроса состоит из нескольких этапов***: 1) разработка, проверка и

тиражирование анкеты; 2) формирование выборки; 3) инструктаж интервьюеров; 4) проведение опроса и контроль качества данных; 5) обработка и анализ полученной информации; 6) составление итогового отчета.

Опросы могут различаться по следующим признакам: 1) по способу контакта с респондентом: очные (личный контакт) и заочные – пресовые, телефонные, почтовые (в том числе, по электронной почте), Internet-опросы; 2) по типу респондентов: опрос физических лиц, опрос юридических лиц, опрос экспертов; 3) по месту проведения: дома, в офисе, в местах оказания услуг; 4) по типу выборки: опрос репрезентативной либо целевой выборки; 5) по источнику (носителю) первичной информации: массовые, специализированные; 6) по частоте опроса: точечные, повторные; 7) по степени охвата: сплошные (например, референдум), выборочные, общенациональные, региональные, локальные и др.; 8) по форме опроса: анкетирование (письменный), интервьюирование (устный).

Личное интервью (face-to-face) - опрос в форме личной беседы между интервьюером и респондентом. Личное интервью незаменимо в том случае, когда респонденту в ходе опроса необходимо предъявить значительный объем наглядной информации.

Телефонный опрос - один из самых оперативных и недорогих опросных методов, который позволяет узнать мнения различных групп населения практически по любым вопросам.

Почтовый опрос - заключается в рассылке анкет и получении на них ответов по почте. Почтовый опрос не требует большого штата интервьюеров, но требует профессионального подхода к созданию выборки.

В последнее время становятся все более популярными ***Интернет-опросы***. Этот метод позволяет обеспечить оперативный сбор данных и выгоден с точки зрения стоимости. Участники исследований в основном рекрутируются посредством e-mail. Как правило, для участия в подобных опросах респондентов рекрутируют через Интернет сайт клиента пассивными или активными средствами привлечения внимания. Это может быть ба-

нерная реклама, кнопки и ссылки для респондентов. В связи с ростом числа Интернет-пользователей, можно с уверенностью сказать, что популярность этого метода будет непрерывно расти. Для тех же респондентов, кто не имеет доступа в Интернет дома или на работе, можно использовать Интернет кафе, что позволяет нам охватывать все группы потребителей в наших исследованиях (подробнее об Internet-опросе см. гл. 9.4).

Каждый вид опроса имеет достоинства и недостатки (таблица 9.2.1).

Таблица 9.2.1 – Достоинства и недостатки главных методов опроса

Метод	Достоинства	Недостатки
<i>Личное интервью</i>	<ul style="list-style-type: none"> • есть возможность продемонстрировать продукт • сравнительно легко удерживать внимание респондента в течение долгого времени • появляется возможность слушать живую речь респондента • легко задавать сложные вопросы 	<ul style="list-style-type: none"> • высокая стоимость • присутствует влияние интервьюера на респондентов • требуется большая команда квалифицированных интервьюеров • низкий уровень контроля за работой интервьюера
<i>Телефонное интервью</i>	<ul style="list-style-type: none"> • низкая стоимость • опрос может быть проведен достаточно быстро • пригоден для сбора как фактических данных, так и данных, характеризующих отношения • возможен централизованный контроль за ходом опроса 	<ul style="list-style-type: none"> • охватывает только людей, имеющих телефон • не могут быть показаны вопросник и иллюстрации • по телефону трудно поддерживать интерес более 15-20 минут • трудно задавать сложные вопросы • в городах с недостаточным уровнем телефонизации невозможно получить репрезентативную выборку
<i>Почтовый опрос</i>	<ul style="list-style-type: none"> • низкая стоимость • легкость организации опроса • доступен для малой группы исследователей • при заполнении анкеты отсутствует влияние на респондента со стороны интервьюера • могут быть использованы иллюстрации 	<ul style="list-style-type: none"> • смещение выборки за счет «само-выборки»: в почтовых опросах чаще участвуют лица, располагающие свободным временем и заинтересованные в теме опроса • респондент не может уточнить у интервьюера вопросы • низкое качество ответов на открытые вопросы
<i>Интернет-опрос</i>	<ul style="list-style-type: none"> • оперативный сбор данных • низкая стоимость 	<ul style="list-style-type: none"> • принимают участие только те, кто имеет доступ к сети Интернет

В зависимости от источника первичной информации различают опросы массовые и специализированные.

- **В массовом опросе** основным источником информации выступают различные категории населения, профессиональная деятельность которых не связана с предметом анализа. Участники массового опроса называются респондентами.
- **В специализированных опросах** главным источником информации являются компетентные лица, чья профессиональная деятельность тесно связана с предметом исследования. Поэтому такие опросы иногда называют *экспертными*. К ним чаще всего обращаются на начальных этапах исследований, когда необходимо выявить проблему, и на заключительном этапе, когда требуется проверить полученную информацию и принять решение.

В зависимости от частоты проведения опросы могут быть точечными (разовыми) и повторными.

- *Повторные опросы* позволяют выявить жизненный цикл запросов и основные тенденции их изменений с течением времени для своевременного принятия решений о деятельности на рынке.
- *Точечные опросы* могут носить оценочный характер.

По степени охвата потенциальных покупателей опросы могут быть сплошными и выборочными.

- *Сплошные исследования* могут проводиться в отношении товаров производственного назначения, поскольку круг их потребителей относительно ограничен.
- На практике количество потенциальных покупателей обычно велико, что определяет невозможность проведения сплошных опросов. В связи с этим наиболее приемлемы *выборочные опросы*, сущность которых заключается в том, что опрашивается часть всей изучаемой совокупности населения.

Формой выборочного опроса является панель. Это форма опроса носит постоянный характер.

Панель – это постоянно функционирующая выборочная совокуп-

ность семейств (домохозяйств), регулярно представляющих за особую плату подробную информацию по программе, разработанной в аналитической службе организации. Панель состоит в систематически повторяющемся сборе данных у одной и той же группы субъектов, постоянной совокупности объектов исследования через равные промежутки времени. При этом предмет и тема исследования постоянны. Применительно к предоставлению государственных услуг может использоваться *сервисная панель*, то есть сбор данных об обслуживании и различного рода услугах. По сравнению с одноразовым опросом *панель имеет то преимущество*, что позволяет постоянно следить за эволюцией социальных процессов. Кроме этого, панельные исследования незаменимы и для анализа более сложных причинных моделей с отсроченными эффектами (лагами), петлями «обратной связи» и т.п.¹²⁰

Во многих странах *в системе государственной статистики функционирует собственная панель*. Обычно по территориальному признаку осуществляется репрезентативная выборка семей, потребности которых периодически исследуются. Эти исследования позволяют лучше очертить конъюнктурные явления и построить «барометр», позволяющий прогнозировать эволюцию экономической конъюнктуры на ближайшее время, что полезно как для государственных органов, так и для маркетинговых служб.

По форме опроса выделяют анкетирование и интервьюирование.

Анкетирование – наиболее распространенный способ опроса с помощью анкеты. Его преимущество заключается в том, что в результате обработки ответов может быть получена количественная, статистическая характеристика изучаемого явления, могут быть выявлены и смоделированы причинно-следственные связи.

Идеальное интервью напоминает оживленную и непринужденную беседу двух равно заинтересованных в ней людей. Однако один из участ-

¹²⁰ Девятко И.Ф. Методы социологического исследования. – Екатеринбург: Изд-во Урал, ун-та, 1998.

ников – интервьюер - в данной ситуации он выступает как профессиональный исследователь, имитирующий роль равноправного собеседника.

Формализованное интервью практически ничем не отличается от опроса по анкете, за исключением того, что ответы записываются не самим респондентом, но интервьюером. К подобному способу прибегают для того, чтобы убедиться в доброкачественности заполнения вопросника, получить непосредственное впечатление от живой реакции опрашиваемых по предмету исследования (это помогает лучше интерпретировать их суждения) и в случае, когда письменный опрос оказывается невозможным или затруднительным вследствие разнородности аудитории, необходимости пояснить многие вопросы с учетом различий в культуре и образовании респондентов, особенностей физических условий проведения опроса (например, на улице, где респондент, возможно, торопится, занят своими мыслями) и т. п.

Преимущества интервью перед анкетным опросом раскрываются в полной мере при использовании полужормализованных или неформализованных его вариантов. В таких интервью предусмотрен лишь список основных вопросов, частично их порядок (он может меняться по обстоятельствам), а получаемая информация служит для формулировки гипотез, выявления социальных проблем, подлежащих далее более систематическому анализу.¹²¹

¹²¹ Ядов В.А. Стратегия социологического исследования. Описание, объяснение, понимание социальной реальности. – М.: «Добросвет», 2003.

9.3. Анкетный опрос (Анкетирование)

Анкетирование – один из основных видов опроса, осуществляемого путем опосредованного общения социолога и респондента на формализованной слабоструктурированной основе в форме анкеты.

Анкета – формализованный ряд вопросов, на которые опрашиваемый должен дать ответы в процессе анкетирования. В ходе опроса с помощью заранее подготовленных вопросов происходит систематический сбор первичной информации от всех опрашиваемых.

Обычно к анкетированию относят групповую форму опроса, позволяющую за короткое время опросить большое количество людей (в т.ч. сильно удалённых друг от друга) с целью получения ограниченного числа простых фактов.

Различают следующие *виды анкетирования*: 1) по способу общения между исследователем и опрашиваемым – прессовый (вопросник печатают в газете, журнале, размещают в Интернет); 2) почтовый (рассылают анкеты по почте); 3) раздаточный (анкетер раздает их группе респондентов); 4) по месту проведения – анкетирование по месту жительства, по месту работы или учебы; 5) по уровню стандартизации – полностью или частично стандартизированный (закрытые или полужакрытые). В первых двух случаях (заочное анкетирование) нет непосредственного контакта с респондентом. В третьем случае (очное анкетирование) анкетер выступает в качестве инструктора по заполнению анкет, раздатчика анкет, однако анкета заполняется респондентом самостоятельно.

Анкетный опрос может проводиться *в устной форме*, близкой к интервью, когда регистратор сам записывает ответы на бланке. Преимущество этого метода заключается в том, что регистратор имеет возможность уточнить ответ, исключить вероятность неверного толкования вопроса. Однако эта форма анкетирования дорога и трудоемка. Более дешёвой и быстрой является *письменная форма анкетирования* (корреспондентский

способ), которая предусматривает, что бланк анкеты заполняется самим респондентом.

Наиболее распространенной формой *заочного анкетирования* является почтовый опрос, который заключается в рассылке анкет и получении ответов на них по почте. Достоинствами почтового опроса являются возможность его проведения на большой территории, в том числе и в труднодоступных районах; отсутствие психологического барьера и влияния анкетёра на ответы, отсутствие жестких временных ограничений. Среди недостатков: длительность ожидания ответов, неполный возврат анкет (число безответных анкет достигает нередко более 90%), трудности с определением достоверности получаемой информации, возможные ошибки при заполнении бланка, связанные с низким образовательным и культурным уровнем отдельных респондентов.

Говоря о технологии опроса, заметим, что данный тип исследования, предполагает опрос определенных лиц, и необходимо, чтобы эти лица по возможности, во-первых, участвовали в опросе, а во-вторых, отвечали искренне, внимательно, самостоятельно, подробно. В этой связи западногерманская исследовательница Н. Ноэль говорит об особой «драматургии опроса», включающей, в частности, раскрытие возможностей социолога произвести на респондентов хорошее впечатление, пробудить их интерес, завоевать доверие, подтвердить уверенность в собственных силах, не дать им заскучать и тем самым заставить отвечать искренне и с удовольствием. Проблема эта не только чисто методическая, но и этическая. Социологу приходится думать как о собственной исследовательской программе, так и о том, какие темы респонденты будут обсуждать более охотно, что может их больше заинтересовать. Поэтому анкета, по убеждению Н. Ноэль, должна быть вежливой, а не эгоистичной. А это означает, что анкета должна осуществлять не только научно-познавательные, но и коммуникативные функции ¹²².

¹²² Ноэль Э. Массовые опросы. Введение в методику демоскопии. - М., 1978

Таким образом, упорядоченным должен быть не только список вопросов, расположенных в логической последовательности, объединенных единой тематикой, но список, который будет снабжен преамбулой, инструкцией, обращением. Кроме того, он включит не только вопросы, непосредственно нацеленные на получение искомых ответов или контролирующие их, но и вопросы, позволяющие установить с респондентами контакт, создать у них кооперативную установку, способствовать снятию напряжения, скуки и усталости, неуверенности и т.п. Иными словами, *анкета* – это список вопросов, предлагаемый всем респондентам в идентичной форме и адаптированный к условиям массового асимметричного целенаправленного опосредованного общения.

Перед составлением анкеты консультанту необходимо точно определить, какая требуется информация, как она будет использоваться, каким образом будут подводиться итоги. Затем необходимо сформулировать точные, простые, недвусмысленные вопросы. Желательно, чтобы ответы ограничивались формулировками «да», «нет», либо числовыми значениями. Если требуются длинные ответы, стоит предложить список возможных ответов и попросить отметить один из них. Вопросы следует группировать в логическом порядке, так чтобы каждый ответ предполагал следующий вопрос. Составлению анкеты также предшествует исследовательская работа, имеющая целью учесть психологию респондента, предугадать его реакцию на ту или иную форму вопроса, степень его искренности и возможности сформулировать недвусмысленный ответ.

Структура анкеты должна состоять из следующих частей:

1. **Вводной**, где высказывается уважительное отношение к опрашиваемым и указывается, кто проводит опрос (организация); с какой целью; кого опрашивают; как будут использованы данные; если это требуется по содержанию вопросов, – гарантия анонимности информации, инструкция по заполнению анкеты и прочие «организационные» моменты.

2. **Контактной**, где располагаются вступительные вопросы, преследующие цель заинтересовать опрашиваемого, ввести в круг изучаемых проблем.
3. **Контрольной** – с вопросами, позволяющими убедиться в достоверности данных (например, если в контактной части основной вопрос был такой: «знакомы ли вы с основными способами ухода за молодняком птицы?», то контрольный может быть такого типа: «какие из способов ухода за молодняком птицы вы считаете наиболее важными?»).
4. **Основной**, включающей вопросы, раскрывающие основную задачу исследования вопросы.
5. **Заключительные вопросы** (см. ниже: Чем закончить анкету?).
6. **Заключительной** – с вопросами, снимающими у респондентов психологическое напряжение, позволяющими выявить их социально-демографические характеристики (пол, возраст, место жительства, социальное положение, образование, уровень доходов и т.д.) – часто называемой «*Паспортичка*».
7. **Благодарность за сотрудничество в проведении опроса**. Часто это повторная благодарность, так как во введении пишут: «Заранее благодарим Вас за сотрудничество».

При разработке анкеты следует руководствоваться основополагающими принципами их составления, которые в значительной степени могут способствовать качественному проведению опроса.

1. Формулировки вопросов анкеты должны быть простыми, понятными, однозначными и нейтральными. В анкете они должны переходить от простых – к сложным, от общих – к специальным, от нейтральных – к тонким (деликатным).
2. Вопросы не должны содержать двойного отрицания (например, «Не считаете ли Вы, что не следует ...»).

3. Особое внимание следует обратить на то, чтобы основной и контрольный вопросы не следовали друг за другом, поскольку большинство людей, отвечают на следующий вопрос, находясь под впечатлением содержания и ответа на предыдущий. Самые сложные вопросы, требующие размышления, должны располагаться в середине анкеты.

4. Интервалы вариантов ответов (при закрытых вопросах) не должны пересекаться (например, до 20: 21-30; 31-40 и т.д.).

5. Вопросы не должны содержать слова «часто», «очень часто», «много», «мало», «редко», и т.п., так как количественное восприятие этих понятий различными людьми далеко не однозначно.

6. Количество вопросов в анкете не должно быть слишком большим, т.к. чем длиннее анкета, тем вероятнее, что она будет отвергнута.

7. Время заполнения анкеты не должно превышать, как правило, 20-30 минут.

Процесс адаптации обращенных респондентам вопросов к необходимому при этом общению называется *конструированием анкеты*. В задачи конструирования входит: создать и поддержать кооперативную установку у респондентов; вселить в респондентов уверенность в их способности ответить на все предложенные вопросы; наладить доверительные отношения, создать впечатление о возможности давать любые, самые неожиданные и откровенные ответы; освободить ответы респондентов от воздействия предшествующих вопросов и ответов на них; поддерживать постоянный интерес к работе с анкетой.

Заметим, что решение многих задач достигается также за счет специальной работы над инструкцией анкетеру, при коррекции отдельных трудных, тенденциозных или деликатных вопросов, подготовкой места и выбором времени опроса и т. п. Это не отменяет необходимости решать названные задачи при конструировании анкеты, поскольку разнообразные препятствия на пути общения социолога с респондентами могут быть преодолены только различными приемами, позволяющими социологу активно

строить свои отношения с респондентами, а не ждать, пока они как-то устроятся сами по себе.

Основная часть анкеты.

Последовательность вопросов.

Первоначально список скорректированных вопросов воспроизводит логику исследователя, содержащуюся в программе. Это обстоятельство может существенно затруднять процесс общения, так как очевидной становится тенденциозность исследования. Кроме того, возникают и трудности иного рода. Участие в опросе представляет собой для респондента достаточно необычный вид деятельности. К ней не все могут быть готовы в силу разнообразных причин. Если сразу обрушить на участников опроса серьезные и важные вопросы, многие могут отказаться, поскольку не будут готовы к ответу. Поэтому приходится как бы вводить людей в курс дела, вырабатывать у них некоторые навыки заполнения анкеты, для чего в самом начале задаются более простые вопросы. Отвечая на них, респонденты постепенно осваиваются с заданием.

Виды вопросов (индикаторов)

Безусловно, форма подачи вопроса играет большую роль, т.к. она при одном и том же содержании фактически описывает различные объекты исследования.

Вопросы, входящие в анкеты бывают открытыми и закрытыми.

Открытые вопросы – вопросы без вариантов ответов. Они предоставляют право формулировать ответы самостоятельно (табл. 9.3.1). Это обстоятельство хотя и делает обработку результатов опроса более сложной, в ряде случаев может предложить неожиданный вариант решения изучаемой проблемы и таким образом компенсировать затраты.

Открытые вопросы хороши в функции контрольных, на стадии проб, определении области исследования. Предполагается, что ответ в свободной форме позволяет выявить доминанту мнений, оценок, настроений: люди отмечают те стороны явлений или говорят о том, что волнует их больше

всего, о том, что доминирует в их сознании. Но самое главное состоит в том, что, реагируя на вопрос без подсказки вариантов ответа, люди лучше проявляют особенности своего обыденного сознания, свой образ мыслей.

Таблица 9.3.1. – Виды открытых вопросов

Название приема	Суть приема	Примеры
Не структурированный вопрос	Допускает любую формулировку ответа	Что Вы думаете о фирме "Ford"?
Подбор словесных ассоциаций	Опрашиваемый называет отдельные слова, ассоциируемые у него со словами, которые называет интервьюер	Какие ассоциации возникают у Вас при слове фирма "Ford"?
Завершение предложения	Завершить незаконченное предложение	Я покупаю товары фирмы "Ford", потому что...
Завершение рассказа	Закончить незавершенный рассказ	Вы посетили магазин фирмы "Ford" и Вами овладели мысли и чувства.
Завершение рисунка	Представить себя на месте одного из двух героев, изображаемых обычно на веселых рисунках, и от его имени высказать свое мнение	На рисунке изображены два участника диалога. Один из них говорит: "В магазине фирмы "Ford" всегда есть широкий выбор. Что Вы можете возразить в ответ?"
Тематический тест на восприятие	Придумать рассказ по картинке	Например, изображены два покупателя у прилавка магазина фирмы "Ford". Что происходит или может произойти?

Главный *недостаток* открытых вопросов состоит в том, что высказываемые здесь мнения и оценки связаны с какими-то неизвестными нам рамками сравнения, которые очерчивают контекст высказанных суждений. Изменение границ сопоставления суждений ведет к изменению акцентов: доминирующие пункты информации могут оказаться на периферии, периферийные – передвинуться в центр внимания опрашиваемого.

Во-вторых, открытый вопрос всегда труден для респондента. Не все опрашиваемые готовы к такой работе и многие уклоняются от нее. В среднем на открытые вопросы отвечают от 40 до 70% опрошенных в зависимости от характера вопроса ¹²³.

¹²³ Аверьянов Л.Я. Социология: искусство задавать вопросы. - М., 1998

В-третьих, трудность при обработке данных. Пространные ответы предполагают последующую группировку и часто квантификацию¹²⁴, а контент-анализ ответов – процедура сложная и трудоемкая.

Закрытые вопросы – вопросы с вариантами ответов, что позволяет более строго интерпретировать ответ (таблица 9.3.2.). Рамки соотношения оценок и суждений определяются здесь набором единых для всех опрошенных вариантов ответа. Исследователь имеет более надежные основания, чем при открытых вопросах, сопоставлять данные в равных условиях. Появляется возможность не только выяснить содержание суждений, но и измерить интенсивность оценок, шкалируя их по каждому варианту.

Указанные преимущества плюс экономичность применения закрытых вопросов ведут к тому, что они чаще используются исследователями, иногда без достаточных оснований. Главное же основание выбора меры стандартизации ответов на вопрос – уверенность исследователя в том, что предлагаемая им схема ответа максимально полно соответствует потенциальному разнообразию возможных мнений опрашиваемых. Такую уверенность можно приобрести лишь при условии тщательного опробования различных форм опросников до начала сбора основной информации.

Постановка закрытых вопросов предполагает соблюдение следующих основных требований:

Главное – максимально предусмотреть возможные варианты ответов. Используют также полузакрытый вариант, в котором оставляется прочерк для дополнительных комментариев и замечаний. В конце списка ответов значится: «Дополнительные замечания (укажите, какие именно)». Важно отвести должное место для комментария и уточнений. Рекомендуется приблизительно оценить, сколько строк займет комментарий, и утроить эту величину. Если в анкете не предусмотрено достаточно места для ответов на открытый вариант вопроса, он «не работает».

¹²⁴ Квантификация – 1) Количественная оценка чего-л. 2) Процедура измерения и количественного выражения свойств и отношений социальных объектов. // Социологический энциклопедический словарь под ред Осипова Г.В.: «Инфа М – Норма» 1998г.

Таблица 9.3.2. – Виды закрытых вопросов

Название приема	Суть приема	Примеры																												
Альтернативный	Сделать выбор из двух альтернативных ответов	Покупали ли Вы товары фирмы " Ford "? ДА - НЕТ																												
С вариантами ответов	Выбор сделать из трех и более вариантов	Главное достоинство товаров фирмы " Ford ": 1. Высокое качество? 2. Долговечность? 3. Приемлемая цена?																												
Со шкалой значимости	Оценить важность той или иной характеристики товара по предлагаемой шкале	По сравнению с другими характеристиками товара "А" цена имеет значение для Вас:																												
		<table border="1"> <tr> <td>1</td> <td>2</td> <td>3</td> <td>4</td> </tr> <tr> <td>наибольшее</td> <td>большое</td> <td>имеет</td> <td>не имеет</td> </tr> </table>	1	2	3	4	наибольшее	большое	имеет	не имеет																				
1	2	3	4																											
наибольшее	большое	имеет	не имеет																											
Со шкалой Лайкерта	Указать степень согласия (несогласия) с определенным утверждением	Товары, не рекламировавшиеся в средствах массовой информации, не заслуживают доверия:																												
		<table border="1"> <tr> <td>1</td> <td>2</td> <td>3</td> <td>4</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>совсем не согласен</td> <td>не согласен</td> <td>затрудняюсь ответить</td> <td>согласен</td> <td>Полностью согласен</td> </tr> </table>	1	2	3	4	5	совсем не согласен	не согласен	затрудняюсь ответить	согласен	Полностью согласен																		
1	2	3	4	5																										
совсем не согласен	не согласен	затрудняюсь ответить	согласен	Полностью согласен																										
Со шкалой оценок	Оценить признак по представленной шкале	Вы считаете, что качество товара "А":																												
		<table border="1"> <tr> <td>1</td> <td>2</td> <td>3</td> <td>4</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>отличное</td> <td>хорошее</td> <td>удовлетворительное</td> <td>плохое</td> <td>очень плохое</td> </tr> </table>	1	2	3	4	5	отличное	хорошее	удовлетворительное	плохое	очень плохое																		
1	2	3	4	5																										
отличное	хорошее	удовлетворительное	плохое	очень плохое																										
Семантический дифференциал	Выбрать балл на шкале между двумя полярными понятиями	Отметьте в каждой строке место трактора фирмы "Ford", фирмы "МТЗ" и идеального для Вас трактора:																												
		<table border="1"> <tr> <td>Дорогой</td> <td>1</td> <td>2</td> <td>3</td> <td>4</td> <td>5</td> <td>Недорогой</td> </tr> <tr> <td>Надежный</td> <td>1</td> <td>2</td> <td>3</td> <td>4</td> <td>5</td> <td>Ненадежный</td> </tr> <tr> <td>Доступный</td> <td>1</td> <td>2</td> <td>3</td> <td>4</td> <td>5</td> <td>Недоступный</td> </tr> <tr> <td>Отличная управляемость</td> <td>1</td> <td>2</td> <td>3</td> <td>4</td> <td>5</td> <td>Плохая управляемость</td> </tr> </table>	Дорогой	1	2	3	4	5	Недорогой	Надежный	1	2	3	4	5	Ненадежный	Доступный	1	2	3	4	5	Недоступный	Отличная управляемость	1	2	3	4	5	Плохая управляемость
		Дорогой	1	2	3	4	5	Недорогой																						
		Надежный	1	2	3	4	5	Ненадежный																						
Доступный	1	2	3	4	5	Недоступный																								
Отличная управляемость	1	2	3	4	5	Плохая управляемость																								

Формулируя варианты ответов (подсказки), следует помнить три важных правила, подтвержденных экспериментальными исследованиями:

а) отвечающий на вопрос чаще выбирает первые подсказки, реже – последующие. Поэтому правило 1 – первыми должны быть наименее вероятные варианты ответа;

б) чем длиннее подсказка, тем меньше вероятность ее выбора, так как для усвоения смысла требуется больше времени, а респондент не склонен его тратить. Поэтому правило 2 – подсказки должны быть примерно равной длины;

в) чем более общий (абстрактный) характер имеет подсказка, тем меньше вероятность ее выбора. Люди часто мыслят очень конкретно, их раздражает неясность ситуации там, где исследователю она кажется предельно конкретной. Отсюда правило 3 – все варианты ответов следует выдерживать на одном уровне конкретности.

Также нельзя комбинировать несколько идей в одной фразе. Все возможные варианты ответов должны быть отпечатаны на одной странице, чтобы респондент мог разом охватить рамки соотнесения оценок. Нельзя печатать всю серию положительных подсказок ответов подряд и следом за ней – серию отрицательных, или наоборот. В этих случаях мнение навязывается респонденту.

Список предложенных ответов иногда столь обширный, что опрашиваемые устают по мере продвижения к его концу и с последними группами суждений работают менее внимательно, чем с первыми, или же начинает действовать сила инерции в ответах. В таком случае целесообразно расчленить список на три блока и предложить части опрашиваемых блокировку в одной последовательности, остальным группам – в другой.

Полного совпадения данных, полученных из вопросов закрытого и открытого типов, не бывает. Специальные методические эксперименты указывают на то, что информация, получаемая из ответов на открытый и закрытый вопросы, относительно идентична при ранжировании каких-то объектов (например, предпочтений телепрограмм, видов досуговой деятельности и т. п.), но существенно различается при оценке степени разнообразия взглядов и позиций опрашиваемых; широты и разнообразия предпочтений; богатства мотивировок тех или иных действий и т. п.

Интерпретация сведений, получаемых путем анализа ответов на закрытые вопросы с использованием контрольных – открытых, существенно богаче, более развернута и обоснованна.

Правило воронки. Подготовка респондента к наиболее важным ответам происходит при помощи постановки в начало анкеты вопросов наи-

более простых, которые постепенно усложняются. Переход от простых к сложным вопросам получил название правила воронки. Его применение позволяет респондентам постепенно выработать уверенность в своей способности выступать в такой роли. В середине анкеты располагаются наиболее важные с точки зрения исследования и трудные для респондентов вопросы. Здесь же задаются вопросы, носящие наиболее явный тенденциозный или деликатный характер: факт сопряженности различных ответов позволяет надеяться, что если на более простые предшествующие вопросы респонденты отвечали свободно, без стеснения, то и на эти вопросы они смогут отвечать так же. Работа с такими вопросами – кульминационный момент в анкете. После него, учитывая возможную усталость респондента и спад интереса, ставятся наиболее простые вопросы, не требующие сильного напряжения памяти, воображения, внимания и т. п.

Эффект излучения. Принцип расположения вопросов по мере нарастания, а затем убывания их сложности не лишен и определенных недостатков. Он не только предполагает, что респонденты в своих рассуждениях о предмете опроса будут придерживаться той же системы координат, что и социолог, но и не учитывает, что каждый вопрос воспринимается не сам по себе, не изолированно, а в контексте с другими. Таким образом, признать, что ответы на простые вопросы служат только получению ответов и для респондента оказываются способом разминки, – значит существенно упростить процесс работы с анкетой.

Когда все вопросы логически взаимосвязаны и последовательно сужают тему, у респондента возникает определенная установка, согласно которой он будет отвечать на них. Такое взаимовлияние вопросов называется *эффектом излучения или эффектом эха* и проявляется в том, что предшествующий вопрос (или вопросы) направляют ход мыслей респондентов в определенное русло, создают некоторую мини-систему координат, в рамках которой формулируется или выбирается вполне определенный ответ.

Для того, чтобы создать и поддерживать интерес к анкете, снимать возникающее напряжение, переводить респондента от одной темы к другой, в анкете применяются специальные вопросы, получившие название функционально-психологических. В отличие от содержательных вопросов, нацеленных на получение искомым сведений, и вопросов контрольных, эти сведения контролирующих, *функционально-психологические вопросы* служат не столько для сбора сведений, сколько для обеспечения отношений общения между исследователем и респондентами. Эти вопросы служат не только побуждением к ответам. Они содержат разнообразную информацию: пояснения и оправдания высказываний социолога, обращенные к респондентам. Некоторые комментарии воспринимаются как признаки более симметричного общения, более равноправного обмена информацией. *К функционально-психологическим относятся контактные вопросы и вопросы буферные.*

Контактные вопросы. Любое общение начинается с фазы адаптации (приспособления), в процессе которой социолог реализует важные цели: создает у респондентов мотивацию участия в опросе, готовит их к исследованию. Эта фаза предусматривает восприятие обращения к респондентам, знакомство с целью исследования и инструкцией о заполнении анкеты. На основании первого (или нескольких начальных) вопроса анкеты респондент вырабатывает первое впечатление о предстоящей работе. Поэтому чрезвычайно важно, чтобы впечатление это было благоприятным. Как этого достичь с помощью анкетных вопросов?

Социологи осознают значение первого вопроса и стремятся сделать его наиболее простым. Первый вопрос оказывается контактным, т. е. цель его – установление контакта с респондентами. Такая особенность отдельных ответов на вопросы, как их взаимообусловленность, позволяет социологу рассчитывать, что если респондент работает с первым вопросом, он может продолжить работу и с остальными. Следовательно, первому вопро-

су необходимо уделить особое внимание. Он должен отвечать определенным требованиям.

Во-первых, *контактный вопрос должен быть очень простым*. Часто используются вопросы, касающиеся сведений чисто событийного характера – например, стажа работы, района местожительства. Уместны также и вопросы о привычках, на которые отвечают чаще всего вполне откровенно, о занятиях в свободное время и т. п. В ряде случаев целесообразным оказывается вопрос об интересе респондентов к тем или иным проблемам.

Во-вторых, *контактный вопрос должен быть очень общим*, т. е. касаться всех респондентов. Поэтому нежелательно начинать анкету с вопроса-фильтра (даже если оставить в стороне тот факт, что наличие фильтра в начале анкеты свидетельствует об отсутствии исчерпывающей инструкции анкетеру относительно подбора респондентов, важно отметить, что ответ «нет» может негативно повлиять на последующие ответы). Дело в том, что в начале общения стороны, заинтересованные в продлении контакта, открывают как можно больше того, что могло бы быть использовано в качестве их совместной характеристики, как основание для установления согласия относительно наиболее общих целей общения. Контактный вопрос рекомендуется делать настолько широким, чтобы на него мог ответить любой респондент. Отвечая, человек начинает верить в свою компетентность, чувствовать себя уверенно. У него возникает желание развивать свои мысли дальше, высказываться полнее. Поэтому анкету лучше начинать с того, что принимается всеми, что наиболее понятно.

Первый вопрос и ответ на него чрезвычайно важны для дальнейшего общения. Интерес респондента может быть вызван не только самим содержанием общения – исследованием в целом, но и его поводом – содержанием первого вопроса. Впоследствии, при установлении контакта, предмет первоначального обсуждения, в связи с которым возникли отношения взаимодействия, общения, может быть заменен другим. Но сам тон контактного взаимодействия сохраняется.

Основанное на интересе и уверенности в своих силах контактное взаимодействие создает благоприятный во многих отношениях фон для реализации целей опроса. Облегчаются ответы на вопросы, снимается напряженность (сами респонденты признаются, что вопросы уже не кажутся им «страшными»), возникает самостоятельная потребность развивать свои мысли, выражаться полно и по существу.

Вовсе не обязательно, чтобы контактные вопросы содержали искомую информацию. Главная их функция – в облегчении взаимодействия. Ответы на контактный вопрос вовсе не обязательно вовлекать в научный анализ в связи с содержательными проблемами. А вот в методическом плане эти ответы имеют большое значение: в зависимости от их содержания можно определить отношение опрашиваемых к опросу, его влияние на их добросовестность, искренность и т. п.

Буферные вопросы. Довольно редко анкета бывает посвящена какой-то одной теме. Но даже в рамках одной темы обсуждаются различные аспекты. Резкие и неожиданные переходы с одной темы на другую могут произвести на респондентов неблагоприятное впечатление. Ведь в обычной беседе «перепрыгивание» с темы на тему часто расценивается как показатель низкого культурного уровня человека, его невнимания к собеседнику. Такая манера не столько стремление к общению на основе учета интересов собеседника, сколько попытка самоутверждения, самовыражения, эгоистичное домогательство – «выжать» из собеседника все, что интересует говорящего. Чтобы освободить респондента от подобных ощущений, в анкете используются так называемые буферные вопросы.

Буферные вопросы предназначены для смягчения взаимовлияния вопросов в анкете. Во-первых, как уже сказано, они играют роль своего рода «мостиков» при переходе с темы на тему. Например, после обсуждения ряда производственных проблем дается такая формулировка: «Свободное время – это не только время, необходимое нам для восстановления затраченных на работе сил. Прежде всего, это возможность для всестороннего

развития личности. Поэтому просим Вас ответить на ряд вопросов о занятиях помимо работы». С помощью буферного вопроса (в такой функции здесь выступал не собственно вопрос, а преамбула к нему) исследователь поясняет респондентам ход своих мыслей. Тем самым, он использует простое и эффективное средство для создания у них впечатления о большей симметричности общения. С помощью таких «буферов» исследователь не просто вежливо предлагает респондентам переключить свое внимание на другую тему, но и поясняет, зачем это нужно. Например, после вопросов о досуге дается такая формулировка: «Большую часть своей жизни человек проводит на работе. Огорчения и радости, успехи и неудачи в труде небезразличны для нас. Поэтому неудивительно, что мы хотим поговорить с Вами о работе».

Во-вторых, буферные вопросы предназначены для того, чтобы нейтрализовать эффект излучения. В таком случае в качестве буферных могут выступать любые содержательные вопросы, не связанные непосредственно с тем предметом, который обсуждается в вопросах, взаимовлияние которых предполагает социолог.

Завершая обсуждение значения функционально-психологических вопросов в конструкции анкеты, отметим: как и любые другие, их формулировки могут оказаться небезразличными для респондентов и, следовательно, влиять на содержание и наличие их ответов. Знание социологом, что тот или иной вопрос выступает как функционально-психологический, еще не обеспечивает того, что он исполнит свою роль так, как предполагается. Чтобы предположения социолога оправдались, необходимо проводить специальные методические эксперименты в этой области.

Конструирование анкеты с учетом стиля респондента.

Понятие «стиль респондента». Манера поведения людей во время опроса, склонности и предпочтения, точность и аккуратность, тональность и степень категоричности высказываний, иные проявления индивидуальности в работе с анкетой весьма многообразны. Можно получить совер-

шенно одинаковые ответы, продиктованные в одном случае небрежностью, в другом – нежеланием или неспособностью сосредоточиться, в третьем – осознанием сложности и противоречивости обсуждаемого вопроса. С другой стороны, одинаково осмысленные вопросы могут получать различные ответы.

Одной из причин расхождения ответов является стиль респондента – индивидуально-психологические особенности человека, проявляющиеся в его ответах на анкетные вопросы и не имеющие непосредственного отношения к их содержанию.

Конечно, у социолога нет возможности учесть все индивидуальные различия и дифференцированно обращаться к каждому респонденту, для этого потребовалось бы как минимум разработать для каждого индивидуальную версию анкеты. Нет у социолога в этом и необходимости, так как интересуют его не индивидуальные различия во мнениях и отношениях, а наиболее общие тенденции в ответах, характеризующие определенные социальные группы. В то же время, в анкете имеются определенные возможности различий в стиле респондента. Рассмотрим эти возможности применительно к некоторым его проявлениям, зафиксированным в специальных методических экспериментах.

Речь пойдет о таких явлениях, как отказы от участия в опросе, тенденция к выражению согласия, случайность в ответах, неявное уклонение от ответов; категоричность суждений; неправда.

Отказы от участия в опросе. Стопроцентное участие в опросе приглашенных для этого лиц является практически недостижимым идеалом: не ответившие – труднодоступные, не желающие, не способные ответить – присутствуют в любом опросе. Совершенно очевидно, что они наносят существенный ущерб репрезентативности ответов, усложняют процедуру опроса, могут негативно влиять на остальных участников. Явно выраженный отказ отвечать приводит к тому, что между потенциальным респондентом и социологом отношения общения не возникают. Снижать число

отказывающихся помогает тщательная организация всего опроса, прежде всего формулировка цели, оформление анкеты, время и место опроса, о чем уже шла речь выше.

Тенденция к выражению согласия. В массовых опросах нередко отмечается тенденция опрашиваемых соглашаться с предлагаемыми ответами независимо от их содержания и формы или с ориентацией преимущественно на форму. Это так называемая «да – тенденция». Она характерна для всех людей, но в различной степени (следует отметить, что некоторых, напротив, характеризует преимущественно «нет – тенденция»). При этом важна сама обусловленность ответа не вопросом, а склонностью человека говорить «да» или «нет»). Проявляется эта тенденция в том, что люди гораздо легче соглашаются с каким-либо утверждением, чем отрицают его. Для того, чтобы преодолеть или учесть эту тенденцию, в анкете обычно рекомендуется применять развернутые формулировки типа: «Вы больше придерживаетесь варианта «А» или больше придерживаетесь варианта «Б»?».

Иногда с этой же целью используются и контрольные вопросы в строгом их значении: «Вы не придерживаетесь варианта «А»?». Но так как русский язык не позволяет однозначно проинтерпретировать положительный и отрицательный ответы и требует дополнительных разъяснений, использование таких вопросов довольно ограничено.

Случайность в ответах. Обычно помимо специфических ошибок, сопровождающих применение элементов инструментария, существует тип ошибок, которые неспецифичны и могут возникать в любых процедурах эмпирического исследования; более того, общность некоторых из них выходит за пределы опросного метода. Одним из факторов, порождающих такие неспецифичные ошибки, являются невнимательность, небрежность.

Невнимательность и небрежность респондентов могут быть вызваны как внешними (предмет, средство, обстановка опроса), так и внутренними условиями. Так, если из анкеты в анкету перекачиваются таблицы, кото-

рые значительное число респондентов оставляет незаполненными, то, значит, есть основания говорить о том, что небрежность по отношению к ним вызвана монотонностью анкеты. Если же в ответах респондентов остаются незаполненными многие, различные по тематике и форме, а также степени трудности вопросы, то речь идет об особенностях самого опрашиваемого.

Участие некоторых людей в опросе сопровождается настроением подшутить, позабавиться или быстро отделаться от анкеты. Они отвечают наугад или заполняют всю первую половину анкеты утвердительно, а вторую – отрицательно. Кроме того, некоторые респонденты отдают предпочтение одной и той же форме ответов, независимо от содержания и формы вопроса или обращают внимание только на форму.

Снизить случайности в ответах можно общей работой по созданию благоприятного отношения к опросу, снятием монотонности, повышением активности гражданской позиции опрашиваемых.

Неявное уклонение от ответов. Еще одним проявлением стиля респондента является неявное уклонение от ответов, нерешительность, вытекающая из неосознанного стремления не выражать своего мнения. Респонденты как бы «прячутся» за неопределенными ответами вроде «трудно сказать», «затрудняюсь ответить». Поскольку в значительной части анкет подобные ответы трудно отнести за счет монотонности, их наличие объясняется нерешительностью респондентов. Как на нее можно повлиять?

Один из примеров раскрывают американские исследователи. Изучались возможности получить содержательные ответы о том, кого из баллотирующихся кандидатов предпочитает нерешительный респондент (т. е. тот, кто на прямой вопрос «За кого Вы будете голосовать через два месяца?» затруднился ответить).

Людей, действительно не знающих, за кого они будут голосовать, гораздо меньше, чем тех, кто считает, что еще не определил своих предпочтений. Подавляющее большинство избирателей к моменту опроса уже испытывают те или иные симпатии к какому-нибудь кандидату. Правда,

они могут в этом не признаваться не только интервьюеру, но и самим себе. Чтобы помочь таким избирателям осознать свои отношения к кандидатам, рекомендуются следующие приемы: формулировать вопрос как о предполагаемом поведении в день опроса («За кого бы Вы отдали свой голос, если бы выборы были сегодня?»). Если этот вопрос не позволяет респонденту сделать выбор, можно спрашивать не столь категорично («А кому Вы больше симпатизируете?», «Кто Вам кажется более подходящим?»). Если респондент по-прежнему не в состоянии ответить, то предлагается его из опроса исключить, взвесив ответы, полученные от других людей со сходными социально-демографическими характеристиками.

Предложенные способы оказываются вполне пригодными и для анкеты. Во всяком случае, не следует дожидаться неявных отказов от содержательных ответов и изначально формулировать вопрос более конкретно. Принятие решения в таком случае происходит гораздо проще, так как люди с большей уверенностью, охотнее будут сообщать о своем поведении в день опроса, чем о том, какие симпатии они смогут испытать через месяц или теми более год. Конечно, сказанное справедливо для ситуаций, подобных описанной в эксперименте. В других случаях исследователь вынужден сам решать, насколько целесообразно апеллировать к более или менее отдаленному будущему, или к настоящему моменту.

Степень категоричности суждений. Если одни респонденты проявляют нерешительность, то другие, напротив, склонны постоянно предпочитать наиболее категоричные высказывания, выбирать крайние позиции ранговых шкал, наиболее полярные оценки. В исследованиях американских социологов обнаружено, что эта тенденция характеризует в основном ответы темнокожих респондентов, в то время как белые оказываются более сдержанными. Российский исследователь Г.А. Погосян обнаружил, что женщины, выступающие в роли интервьюеров, оказались более решительными, чем мужчины в той же роли, когда оценивали степень искренности и степень интереса респондентов к опросу.

Отражает ли степень категоричности суждений темперамент, черты национального характера, уровень образования, пол, какие-то сочетания этих признаков или что-то еще, покажут будущие эксперименты. Пока, не дожидаясь их результатов, необходимо иметь названное явление в виду, во-первых, при формулировке подсказок, предоставляя возможность выразить и более, и менее категоричные оценки. Во-вторых, при интерпретации ответов знание о различиях в категоричности суждений не позволяет отдельно интерпретировать «очень недовольных» и «в основном недовольных» и т.п. Их ответы рекомендуется (за исключением случаев, когда дифференциация степени удовлетворенности – специальная задача исследования) «склеивать» – суммировать: с одной стороны, всех «недовольных», а с другой – «довольных», независимо от «очень», «в основном» и т.п.

Неправда. Нередко часть респондентов сообщает в анкете заведомо ложные сведения. Чаще всего это вызывается вполне естественным для нормального человека стремлением показать себя с лучшей стороны. Подобное стремление учитывается при коррекции тенденциозных и деликатных вопросов. Анонимность обычно снижает, хотя и не исключает этого стремления, поскольку респондент может в анкете выражать те заблуждения, которые испытывает сам. Неправда возникает также под влиянием эффекта услужливого респондента: часть опрашиваемых, считающих себя интеллектуально развитыми, полагают, что знают, как «надо» отвечать.

Защитить ответы от подобного проявления стиля респондента позволяют главным образом корректные постановки вопросов, а также соответствующая обстановка и сообщение о целях исследования.

Стиль респондента – явление сложное и малоизученное пока в социологии. Проблема эта существенно осложняется тем, что проявления его характеризуют людей, объединенных не общими демографическими характеристиками, а общим отношением к тому или иному явлению. Оказывается, что в одних случаях социально-психологическая дифференциация респондентов очень важна, в других же различия, связанные с индивиду-

альными особенностями, нивелируются воздействием таких факторов, как образование, стаж работы, уровень доходов и т. п. Пока этот вопрос остается нерешенным, в анкете необходимо тщательно защищать ответы от возможного воздействия стиля респондента теми способами, которые здесь перечислены.

Расположение коммуникативных блоков анкеты.

Под коммуникативными блоками имеются в виду такие составляющие анкеты, которые направлены не непосредственно на сбор ответов, а на его организацию (обращение к респондентам, преамбула к анкете, инструкция о её заполнении, выражение благодарности и некоторые другие).

Эпиграф к анкете. Эпиграф, как известно, выполняет «настраивающую» функцию, задает определенное направление мыслям читателя. Совершенно очевидно, что выполняя роль определенных ориентиров, эпиграфы навязывают опрашиваемым определенное отношение, заставляют их отвечать в соответствии с духом тех высказываний, которые напечатаны на титуле. Поэтому употребление эпиграфов, касающихся содержания исследования, неприемлемо. Другое дело, *если эти эпиграфы подчеркивают роль общественного мнения, важность мыслить самостоятельно, необходимость участвовать в обсуждении общественно важных проблем.* Такие эпиграфы активизируют респондентов, и их роль в формировании мотивации к участию в опросе чрезвычайно положительна.

Объективка. Объективку можно назвать не столько чисто коммуникативным, сколько содержательным блоком вопросов о социально-демографических характеристиках респондентов. В то же время это как бы визитная карточка респондента, его схематичный автопортрет. Поэтому о ней правомерно говорить наряду с другими коммуникативными блоками.

Где расположить объективку? Так как её вопросы являются, как правило, для респондентов нетрудными, её располагают либо в начале, либо в конце анкеты. Так, в первом случае это объясняется необходимостью подготовить респондента к ответам на более сложные вопросы, во втором –

наоборот, предполагая усталость от работы с анкетой. В пользу того, чтобы размещать ее в конце анкеты, говорит и тот факт, что сопряженность актов доверия распространяется и на объективку, поэтому при размещении в конце респонденты ее обычно и заполняют. Если же с нее анкета начинается, у респондента могут возникнуть сомнения в анонимности опроса, особенно если речь идет о выяснении знаний и внутренних состояний. Когда же основной целью является сбор сведений о фактах, не затрагивающих интимных или острых вопросов, то начало анкеты с объективки незначительно влияет на нежелание респондентов участвовать в опросе и, в конечном счете, на их качество. Если же решено объективкой анкету начать, то не следует сразу задавать социально-демографические вопросы. Целесообразным и более вежливым будет вставить преамбулу, например: «Для того чтобы быть уверенными, что мы опросили все основные группы молодежи, просим Вас сначала сообщить самые общие сведения о себе».

Чем закончить анкету? Для любого вежливого человека естественно в конце общения, происшедшего по его инициативе и удовлетворившего как-то его интересы, выразить благодарность. Желательно в конце анкеты помещать высказывания: «Большое спасибо за ответы», «Спасибо Вам за помощь», «Благодарим за участие в исследовании» и т. п. Однако нередко, прежде чем закончить общение, социолог интересуется у опрашиваемых, насколько интересным, полезным или своевременным считают они опрос («Насколько важным считаете Вы проведение данного опроса?»). Кроме того, некоторые анкеты заканчиваются предложением участвовать в последующих опросах («Если Вам представляется полезным проведение опросов, и Вы хотите принимать в них участие, оставьте, пожалуйста, свои данные»). Наконец, некоторые исследователи считают необходимым, прежде чем попрощаться с респондентом, предоставить ему еще одну возможность высказаться или дописать то, что он не сообщил в своих ответах. Поэтому встречаются и такие предложения: «Ваши замечания, предложения, соображения по поводу опроса Вы можете изложить на сво-

бодном месте» (в таких случаях респонденты имеют возможность написать что-либо на полях, на обложке анкеты, что некоторые и делают).

Типографское оформление анкеты. Исследователь должен проявить специальную заботу об оформлении анкеты. Хорошее графическое оформление облегчает восприятие респондентом предлагаемой информации, способствует спокойному, ненапряженному и достаточно быстрому чтению, свободному пониманию смысла.

При оформлении анкеты следует соблюдать следующие правила:

1. Анкета должна быть напечатана на белой бумаге. Не рекомендуется использовать цветную бумагу, особенно серую. Это затрудняет чтение текста, вызывает усталость. Можно использовать отдельные цветные (синие, зеленые, желтые) вставки для выделения каких-либо вопросов или группы вопросов. Но злоупотреблять этим не следует.

2. Анкета должна быть напечатана достаточно крупным и самое главное четким шрифтом. Если анкета напечатана очень мелким, нечетким шрифтом с пропусками букв (что нередко случается при ксерокопировании с плохо подготовленного машинописного текста), то респондент быстро утомляется, раздражается и у него пропадает желание работать.

3. Различные части текста в анкете должны быть напечатанными неодинаковыми шрифтами, чтобы респондент на протяжении всей анкеты знал, какому тексту соответствует тот или иной шрифт. Обычно вопросы набираются крупным шрифтом, альтернативы - более мелким, а вводные предложения, обращения, пояснения - курсивом.

4. Необходимо иметь макет каждой страницы и анкеты в целом. Прежде всего, надо стремиться к свободному расположению текста на странице, нельзя его «кучковать» и заталкивать на страницу как можно больше информации. Свободно расположенный текст быстрее воспринимается и усваивается, легче понимается смысл вопроса. Кроме того, при свободно расположенном тексте анкета быстрее читается и у респондента создается психологическое впечатление о легкости анкеты. Есть различ-

ные методы макетирования анкеты, расположения вопросов и их технических комбинаций. Все это определяется исследователем. Но следует все же помнить, что главное в макетировании - это четкое визуальное разделение всех составных частей вопросов и альтернатив, анкеты в целом с учетом их восприятия и понимания респондентом ¹²⁵.

Размер анкеты. Для массовых опросов используются анкеты самой различной длины. В зависимости от задач исследования, могут быть анкеты из 3-5 вопросов, но бывают и из 100 и более. Определяя метод сбора данных, уже на стадии разработки программы социолог решает для себя вопрос о ее размере, учитывая, что, с одной стороны, чем больше вопросов, тем богаче и разнообразнее могут быть ответы, а чем вопросов меньше, тем оперативнее процедура опроса и обработки ответов. В то же время *громоздкие анкеты вызывают большее число отказов от ответа, люди в них чаще проявляют небрежность, осторожнее отвечают на открытые вопросы. Короткие анкеты, в свою очередь, создают впечатление о незначительности изучаемого предмета или самого факта обращения к мнению людей.*

На практике были выработаны некоторые нормы, связанные не столько с размером анкеты, сколько со временем, необходимым на ее заполнение. Так, считается, что 20-30 минут – это тот срок, который позволяет одновременно респонденту и высказаться, и не утомиться. Если опрос проводится по месту жительства и анкета остается у респондентов, скажем, на сутки или если это почтовый опрос, то считается допустимым сделать ее длиннее, чем для аудиторного или индивидуального опроса.

Но какой бы опрос ни планировался – почтовый, или групповой, или индивидуальный (интервью), социолог не имеет права злоупотреблять терпением, временем и рассудительностью респондентов. Если же, однако, социологу крайне необходимо выяснить одновременно значительное число вопросов и анкета оказывается чрезвычайно громоздкой, то для этого аме-

¹²⁵ Аверьянов Л.Я. Социология: искусство задавать вопросы. - М., 1998

риканские исследователи предлагают (если нет никакой возможности сделать её короче – частично собрать искомую информацию из других источников, например) делить перечень содержательных вопросов на две равные части и тиражировать две анкеты, раздавая их в случайном порядке отобранному для опроса людям. Размер выборки при этом удваивается.

Психология респондента играет чрезвычайно важную роль в процессе опроса. Обоснованность и надежность полученных в исследовании результатов зависит не столько от математико-статистических изысков при обработке ответов, сколько от пригодности анкеты как средства опосредованного письменного асимметричного целенаправленного общения. Конечно, нельзя утверждать, что исследование непременно потерпит неудачу, если какие-то изложенные выше требования к конструированию анкеты будут нарушены. Однако в таком случае трудно быть уверенными в правомерности полученных результатов. Пренебрегая вопросами организации общения с респондентом, социолог обрекает себя на оперирование заведомо сомнительными данными. Кроме того, значительный воспитательный эффект обращения к широким массам без учета их реальной психологии может быть значительно обеднен и ослаблен.

Специфика работы с анкетой.

Анкета заполняется опрашиваемым самостоятельно, поэтому её конструкция и комментарии должны быть предельно ясны для респондента.

Учет особенностей восприятия респондентом текста анкеты – ведущий принцип, из которого следуют и все другие требования к её построению. Основные принципы построения анкеты состоят в следующем.

Первый: программная логика вопросов не должна быть смешиваема с логикой построения анкеты. Опросный лист формируется под углом зрения психологии восприятия опрашиваемого. Например, при изучении отношения к клубным учреждениям может показаться логичным сначала выяснить, пользуются ли услугой данные респонденты, а затем перейти к направленному опросу тех, кто ответил утвердительно, а после этого – тех,

кто услугой не пользуется. Однако, учитывая, что в общей массе населения последних может оказаться больше, следует поступать иначе: в первую очередь формулировать вопросы для всех, затем для пользующихся услугой, потом для не пользующихся, и снова для всех респондентов. Разделение групп опрашиваемых производится вопросами-«фильтрами». В данном случае первая группа вопросов, относимая ко всем, не имеет специального пояснения, вторая вводится фразой: «Следующие вопросы относятся только к тем, кто посещает клуб», третья – снова предваряется «фильтром» («Эти вопросы адресуются тем, кто не посещает клуб»), а в заключение (обычно это сведения о респонденте) – снова пояснение: «Последние пять вопросов относятся ко всем опрашиваемым».

Второй: непрременный учет специфики культуры и практического опыта опрашиваемой аудитории. Это требования, касающиеся общей структуры опросного листа. Например, при опросах рабочих вряд ли разумно пространно объяснять научные цели проводимой работы. Лучше подчеркнуть ее практическую значимость. Опрашивая же экспертов, следует указать и практические, и научные цели исследования.

Третий вытекает из того, что одни и те же вопросы, расположенные в разной последовательности, дадут разную информацию. Так, если сначала поставить вопрос об уровне удовлетворенности какой-то деятельностью и её условиями (труда, быта и т.п.), а затем – вопросы оценки частных особенностей (удовлетворенность содержанием работы, заработком, бытовым обслуживанием и прочее), то общие оценки будут влиять на частные, снижая или повышая их независимо от специфики того или иного аспекта общей ситуации. Наблюдается, с одной стороны, стремление респондента психологически оправдать общую оценку и, с другой стороны, усиленное действие эффекта «эхо» (галло-эффект), т.е. многократного повторения одной и той же оценки, отнесенной к общей группе проблем. *В таком случае следует частные вопросы ставить первыми, обобщающий – в конце соответствующего «блока»,* предваряя фразой: «А теперь просим Вас

оценить в целом, в какой мере вы удовлетворены (чем-либо)» и т.д. Оценка частных условий труда, быта и прочее предваряет общую, заставляет респондента более ответственно подойти к итоговой оценке, помогает разобраться в собственных настроениях.

Четвертый принцип: смысловые «блоки» опросного листа должны быть примерно одного объема. Доминирование какого-то «блока» неизбежно сказывается на качестве ответов по другим смысловым «блокам». Например, в анкете об образе жизни, детально расспрашивая об условиях труда, а затем уделяя 2-3 вопроса условиям быта, мы заведомо даем понять респонденту, что первое важнее, и тем самым оказываем на него давление. Несогласные с такой позицией исследователей, возможно, неумышленно будут снижать оценки по блоку «работа», а заодно – и по другим аспектам тематики опроса.

Пятый принцип касается распределения вопросов по степени их трудности. Первые вопросы должны быть более простыми, далее следуют более сложные (желательно событийные, не оценочные), затем – ещё сложнее (мотивационные), потом – спад (снова событийные, фактологические) и в конце – наиболее сложные вопросы (один-два), после чего завершающая «паспортичка».

В практике проведения массовых опросов на основе личных контактов интервьюера и респондента с использованием анкеты постоянно возникают проблемы качества работы интервьюеров: соблюдения ими инструкций и методики опросов, аккуратного заполнения анкет, а иногда, к сожалению, и сознательной фальсификации данных. Большинство российских исследовательских коллективов решают эти проблемы с помощью контроля работы интервьюеров по телефону или на основании результатов повторного визита к респонденту. Причем этот контроль обычно организуется в конце полевого этапа, когда все, что можно сделать при обнаружении серьезных недочетов – это исключить эти анкеты из анализа.

Можно предложить комплекс организационно-методических и технических работ, который позволяет существенно повысить качество полевых работ и самой информации, собираемой с помощью анкет. Главная идея заключается в том, что весь комплекс полевых работ состоит из нескольких циклов (или итераций), каждый из которых представляет собой сжатый по времени, но полный мини-комплекс всех этапов полевых работ.

Один цикл полевых работ включает в себя: 1) Инструктаж интервьюеров, получение ими небольшого по объему задания на опрос; 2) Сбор информации интервьюерами и немедленная передача анкет менеджеру полевых работ; 3) Ввод собранных анкет в компьютер и выявление ошибок и недочетов в собранной информации с помощью программного обеспечения SPSS Data Entry; 4) «Разбор полетов» с интервьюерами, выяснение причин ошибок и недочетов в их работе, обсуждение спорных моментов и возникающих сложностей; 5) Контроль работы интервьюеров по телефону или с помощью повторного визита контролера к респонденту. На протяжении всего этапа полевых работ следует организовать не менее двух таких циклов. Чем больше будет таких циклов, и чем короче они будут, тем более качественной будет собранная в процессе исследования информация. Это достигается за счет более быстрого реагирования и устранения командой исследователей возникающих проблем и методических ошибок непосредственно в процессе сбора информации, когда еще есть время, при необходимости, скорректировать выборку и провести дополнительные интервью взамен отбракованных анкет.

Оперативность работы, в процессе которой по существу проводится несколько полевых этапов вместо одного традиционного, обеспечивается четкой организацией и постоянной координацией всех участников исследования, а также благодаря специальному программному обеспечению, такому как SPSS Data Entry. Подобные программы, предназначенные исключительно для ввода данных, позволяют отслеживать нарушения логики ответов на вопросы анкеты (причиной этому может быть как недобросовест-

ная работа интервьюера, так и неискренность респондента), выявлять оставленные без ответа вопросы, нарушения инструкций в вопросах-фильтрах, а также некоторые описки интервьюеров и опечатки операторов ввода данных в компьютер. При наличии файла данных с результатами опроса SPSS Data Entry практически моментально генерирует отчет с указанием наличия ошибки в анкете и номером записи, по которой эту анкету можно найти в файле. Использование этих возможностей программного обеспечения позволяет быстро корректировать работу интервьюеров, а организация нескольких циклов внутри полевых этапов с постоянной работой над ошибками и корректировкой возникающих проблем способствует быстрой адаптации и повышению квалификации интервьюеров-новичков.

Использование возможностей SPSS Data Entry в комплексе с циклической схемой проведения полевых работ позволяет существенно повысить их качество не только в рамках отдельных исследований, но и в целом поднять планку работы с интервьюерами на более высокий уровень. Отчеты об ошибках в анкетах, которые генерирует программа, в свою очередь, сами могут быть подвергнуты статистическому анализу. В них можно сопоставить, например, фамилию интервьюера с номером анкеты и конкретной ошибкой, найденной программой. То есть, можно определить какие ошибки наиболее часто допускает конкретный интервьюер, с тем, чтобы в дальнейшем работать с ним персонально и более предметно.

Автоматически генерируемые программой отчеты об ошибках позволяют строить различные коэффициенты, например, такие как *индекс качества работы интервьюера (ИКРИ)*:

$$\text{ИКРИ} = \text{О} / (\text{П} * \text{А}) * 1000,$$

где О – количество ошибок, сделанных интервьюером на протяжении исследования, П – количество переменных в файле данных, А – количество анкет, собранных интервьюером на протяжении исследования.

Фактически ИКРИ говорит о том, каков процент ошибок, сделанных интервьюером во всех его анкетах. Поскольку в файле данных, как прави-

ло, количество переменных значительно больше, чем вопросов в анкете, то индекс составляет очень малое число и его для большей наглядности удобнее выражать в промиллях. Индекс ИКРИ можно использовать не только для определения, какой интервьюер работал лучше, а какой хуже на протяжении одного исследования. С определенными допущениями он применим и для построения динамики качества работы интервьюера (а при использовании общих показателей и для построения динамика качества работы всей команды интервьюеров) на протяжении разных исследований либо разных этапов лонгитюдного исследования.

Расчет данного индекса для двухлетнего лонгитюдного исследования по здоровью населения г. Ижевска, которое проводил Институт социальных технологий, показал, что циклическая схема проведения полевых работ позволяет в несколько раз снизить ошибки и недочеты в работе интервьюеров и добиться резкого улучшения качества полевых работ уже после второго мини-цикла. С другой стороны, эта же динамика индекса ИКРИ показала, что в исследованиях всегда присутствует некоторый минимальный уровень ошибок, которые допускают интервьюеры, как бы часто с ними ни проводились тренинги и «разборы полетов». Более детальный анализ таких ошибок показал, что они связаны с описками, невнимательностью, некоторыми личностными особенностями интервьюеров (принципиальной необучаемостью некоторых людей, недисциплинированностью и неисполнительностью и даже, как это ни банально, плохим зрением).

К достоинствам данной циклической схемы полевых работ можно отнести её возможности по оперативному повышению качества собираемых данных на основе объективных показателей работы интервьюеров, а к недостаткам – высокую трудоемкость процесса, необходимость постоянного согласования вопросов в режиме реального времени и несколько более продолжительные сроки выполнения полевых работ.

Источниками ошибок при проведении социологических исследований могут быть: 1) неверный выбор математического метода анализа

(методы математической статистики, технико-экономического анализа, исследования операций); 2) субъективность ответов респондентов (отвечают не то, что есть на самом деле, а то, что от них ждут); 3) пристрастное или искаженное формирование выборки респондентов; 4) искажение информации при ее передаче (различная интерпретация понятий); 5) некорректная или пристрастная постановка вопросов и составления опросных листов; 6) различная степень добросовестности и объективности исследователей и респондентов; 7) респонденты с определенным типовым характером ответов; 8) различия качества ответов для разных категорий респондентов; 9) недостаток времени для исследований.

Систематизация первичной информации состоит обычно в классификации вариантов ответов, их кодировании и представлении в удобной для анализа форма (чаще всего в табличной).

Анализ информации заключается в ее оценке с использованием, как правило, статистических методов. Окончательные результаты анализа часто выступают в форме рекомендаций о действиях организации в будущем.

9.4. Социологические опросы в Интернете: возможности и ограничения

Преимущества и дополнительные возможности Интернет-исследований

Эмпирические исследования, осуществляемые с помощью сети Интернет, обладают определенной привлекательностью для исследователей различных научных направлений – социологов, психологов, экономистов, политологов и других. Это обусловлено рядом неоспоримых преимуществ

по сравнению с традиционными формами таких исследований¹²⁶. К очевидным **плюсам и дополнительным возможностям**, которые отмечают различные авторы, проводившие исследования через Интернет, относятся следующие¹²⁷:

Технические параметры

1) *Экономия ресурсов*. По сравнению с традиционными формами опросов граждан (квартирными, телефонными, почтовыми и т.п.), исследования через Интернет позволяют существенно сэкономить время, деньги и человеческие ресурсы. Во многих случаях, проводя онлайн-опрос, исследователь получает возможность набрать значительно большее число респондентов и добиться при этом существенно меньшего уровня затрат.

Как правило, все возможные издержки (например, на создание технических условий для проведения опроса – обслуживание и эксплуатация сервера, оплата услуг провайдера, программистов и т.п.) являются разовыми, в то время как предельные издержки на привлечение одного дополнительного респондента практически равны нулю. Не требуется привлечение интервьюеров, размножение инструментария и т.п.

2) *Большой объем выборки*. Низкий уровень материальных затрат в расчете на одного респондента позволяет при желании добиться существенно большего объема выборочной совокупности – в несколько тысяч, а потенциально, даже в несколько десятков тысяч человек. А это, как известно, снижает величину случайной ошибки измерения.

3) *Быстрота опроса*. Широкомасштабное и глобальное онлайн-исследование, включающее опрос нескольких тысяч человек по всему миру, можно провести в течение одного-трех дней.

¹²⁶ Д.О. Стребков. Социологические опросы в Интернет: возможности и ограничения // Материал конференции «Социология и Интернет: перспективные направления исследования» – с 15.11.04 по 18.02.05 – <http://www.ecsocman.edu.ru/db/msg/183323.html>

¹²⁷ Жичкина А.Е. Теория, практика и методология опросов в Интернет. [online]; Coomber R. Using the Internet for survey research // Sociological Research Online. 1997. Vol. 2, No. 2. [online]; Hamman R. The application of ethnographic methodology in the study of cybersex // Cybersociology Magazine. 1997. No. 1. 10 Oct. [online] и др.

4) *Возможность оперативного реагирования.* Интернет-опросы позволяют быстро и без дополнительных затрат изменять инструмент исследования в соответствии с новыми данными, полученными в ходе пилотажа (не требуется перепечатка тиража анкет). Даже тогда, когда основной полевой этап уже начался, после возврата первых анкет, у исследователя все еще остается возможность обнаружить недостатки опросника, оперативно их исправить и продолжить исследование уже с преобразованной анкетой.

Респонденты

5) *Широта охвата.* Исследования через Интернет дают возможность изучать самые разнообразные социальные группы и сообщества, преодолевать государственные границы и любые географические расстояния, осуществлять межнациональные исследования.

6) *Достижимость.* В Сети можно опросить тех, кто никогда не пойдет на контакт и недоступен для социологов в реальной жизни. С одной стороны, это – проблемные и маргинальные группы населения – наркомамы, преступники, сексуальные меньшинства, проститутки и т.п. С другой стороны, наоборот, высоко обеспеченные граждане и люди, обладающие высоким социальным статусом.

7) *Нацеленность.* Возможность ориентации на специфические выборки, привлечение людей с конкретными специфическими интересами. Как правило, добиться этого исследователю позволяет приглашение для участия в интервью респондентов из определенного тематического форума, чата или телеконференции.

Характер коммуникации

8) *Релевантность (самостоятельность).* При проведении Интернет-опросов отмечается значительно более низкий уровень влияния исследователя (интервьюера) на респондента. Соответственно, в ответах респондентов реже встречаются социально одобряемые, социально желательные варианты ответа, нежели в ситуации беседы с интервьюером «лицом к лицу». Кроме того, отмечается, что при ответах на открытые вопросы по элек-

тронной почте люди дают более подробные и развернутые ответы, нежели при традиционном анкетировании, а значит, исследование в Интернет позволяет получить достаточно полную и содержательную информацию при проведении качественных исследований.

9) *Высокий уровень доверия.* Возможность ответов на анкету без непосредственного контакта с интервьюером позволяет добиться от респондентов более высокого уровня доверия. При участии в онлайн-опросах люди, как правило, выражают свои мысли более искренне и откровенно. Причиной этого, помимо собственно анонимности среды, в которой протекает опрос, является специфическая культура Интернет-пользователей – любознательность, взаимовыручка и готовность прийти на помощь собеседнику. В обычной ситуации, как бы интервьюер ни убеждал человека в анонимности и конфиденциальности полученной информации, все равно, добиться полной откровенности от него будет сложно. Эта анонимность, по сути, является мнимой, особенно в ситуации квартирных опросов, когда фиксируется адрес респондента и его телефон (а это необходимо делать для осуществления контроля работы интервьюеров). В Интернет, благодаря высокой анонимности, проще привлечь потенциального респондента к участию в опросе. Также и исследователю анонимность позволяет задавать вопросы, которые он не смог бы задать в ходе личного интервью.

10) *Широта охвата предметных полей.* Интернет предоставляет исследователю возможность изучать с респондентами деликатные и закрытые для публичного обсуждения темы. Большинство людей не склонны обсуждать такие темы в ходе личной беседы с интервьюером. В Сети готовность людей принимать участие в интервью и раскрывать многие интимные детали своей личной жизни достаточно высока. Также возможно изучение глобальных проблем, интересующих население планеты.

11) *Организационная гибкость.* Респондент сам выбирает время и место заполнения анкеты, он находится в своих естественных условиях, в привычной для него среде.

Контроль проведения опроса

12) *Строгая логика проведения опроса.* Специальное программное обеспечение позволяет добиться исключения традиционных ошибок, характерных для интервьюеров, например, зачитывания ими скрытых подсказок, таких как «затрудняюсь ответить». Соблюдается точность переходов от вопроса к вопросу. Последующий вопрос не может быть задан, если не получен ответ на предыдущий. Кроме того, в случае необходимости существует возможность размещения вопросов на веб-странице как списком, так и по одиночке; в определенном или в случайном порядке.

13) *Оперативный контроль* по ходу заполнения анкеты. Интернет предоставляет исследователю дополнительные возможности программного контроля заполнения анкеты. Становится возможным выявление логических противоречий в ответах респондента и их исправление, решение проблемы неполных ответов. Специальная программа будет проверять заполнение всех полей в анкете и в случае необходимости напоминать о том, что необходимо ответить на все вопросы.

Дополнительные возможности

14) *Использование элементов мультимедиа и гипертекста.* Интернет позволяет использовать не только текстовые, но также звуковые или видео-опросники, когда вопросы воспринимаются респондентами еще и на слух, а не только прочитываются с экрана компьютера. Здесь возможно осуществить оригинальное оформление анкеты, используя богатую цветовую палитру, изображения, анимацию и т.п. Респонденту может быть предварительно предоставлена для ознакомления музыкальная, графическая или видео информация, а затем исследовано его мнение относительно прочитанного, увиденного и услышанного.

15) *Возможность последующей коммуникации* с респондентами. Например, ознакомление их с результатами проведенного исследования с возможностью последующего критического разбора и внесения дополне-

ний. Наличие «обратной связи» позволяет дополнительно стимулировать людей к участию в опросе.

16) Возможности *автоматического сбора дополнительной информации* о респондентах (тип провайдера; IP -адрес компьютера; используемое программное обеспечение; возможно, адрес электронной почты респондента, время заполнения опросника, место жительства и т.п.):

«Каждая система онлайн-опросов имеет видимую часть, предъявляемую респондентам, и скрытый от посторонних наблюдателей механизм, предопределяющий рабочие свойства этой системы. Мотор системы – ее программное обеспечение. От него зависит, каким образом накапливается и эксплуатируется респондентская панель. ... Эта “подводная” часть является “секретным оружием” каждой компании, ее know how»¹²⁸.

17) *Автоматическая письменная фиксация данных и автоматическая обработка анкет*. В случае онлайн-интервью вся беседа между исследователем и респондентом фиксируется в письменном виде. Полученный транскрипт можно сохранить в виде текстового файла, и затем использовать при обработке и анализе данных: осуществлять поиск по ключевым словам, цитировать, перенося фразы в отчет, не боясь ошибиться.

Программное обеспечение позволяет автоматически преобразовывать полученные от респондентов ответы в массив данных, готовых к обработке с помощью специальных статистических методов. Это экономит рабочее время и снижает вероятность возможных ошибок.

Недостатки и ограничения Интернет-исследований

Такое большое число достоинств, по истине уникальных и не присущих больше никакому другому виду социологических исследований, должны были бы сделать онлайн-опросы одним из наиболее распространенных методов изучения общественного мнения. Однако *эти методы обладают рядом существенных ограничений и недостатков, которые не по-*

¹²⁸ Докторов Б. Онлайн-опросы: обыденность наступившего столетия // Телескоп. 2000. №4. [online].

зволяют использовать их повсеместно и заменить ими «традиционные» квартирные, телефонные и почтовые опросы. Часть этих недостатков может быть устранена в ближайшем или отдаленном будущем, с остальными, видимо, придется мириться. Для некоторых исследований эти ограничения являются критическими, в других – ими можно пренебречь¹²⁹.

К основным **недостаткам и ограничениям социологических исследований** через Интернет относят следующие¹³⁰:

Смещения выборки

1) *Отсутствие репрезентативности.* Одна из наиболее серьезных проблем Интернет-исследований заключается в том, что выборка, составленная из пользователей всемирной компьютерной сети, нерепрезентативна по отношению к генеральной совокупности – жителям исследуемого региона в целом. Как было показано ранее, социально-демографическая структура пользователей Интернет в России кардинальным образом отличается от структуры российского населения в целом: здесь преобладают мужчины, молодежь, люди с высшим образованием, специалисты, высоко обеспеченные граждане, жители больших городов. Более-менее свободный доступ к Интернет имеют на 2008 год лишь около 15% населения страны. Очевидно, что результаты, полученные на основе опроса этих граждан, будут заметно отличаться от мнения остальных, поэтому величина систематической ошибки измерения здесь крайне высока.

2) *Стихийность выборки.* Как правило, на анкету, размещенную в Интернет на веб-сайте или рассылаемую по электронной почте, отвечают добровольцы – те, кто сам этого хочет, кто заинтересовался темой опроса – наиболее активные и любопытные Интернет-пользователи. Таким образом, при формировании выборки чаще всего используется метод «самоотбора».

¹²⁹ Д.О. Стребков Социологические опросы в Интернете: возможности и ограничения // Материал конференции «Социология и Интернет: перспективные направления исследования» – с 15.11.04 по 18.02.05 –<http://www.ecsocman.edu.ru/db/msg/183323.html>

¹³⁰ Докторов Б. Онлайн-опросы: обыденность наступившего столетия // Телескоп. 2000. №4. [online].

Это еще больше осложняет возможность контролировать соответствие между выборочной и генеральной совокупностью.

Отсутствует возможность отслеживать индивидов, которые читали вопросник, но по тем или иным причинам не заполнили его. Тем не менее, следует заметить, что в настоящее время и в опросах «лицом к лицу» число отказов от участия в интервью возросло настолько сильно, что составляет более половины всех обращений интервьюера. Поэтому и здесь трудно уже говорить о какой-либо репрезентативности полученных данных.

3) *Охват аудитории.* Даже если мы определили генеральную совокупность нашего опроса как Интернет-пользователей и не интересуемся мнением остальных граждан, мы можем получить смещенные результаты. При проектировании выборочных онлайн-опросов с целью распространения результатов на всю генеральную совокупность, исследователь должен контролировать четыре основных источника ошибок выборки:

1. Ошибку охвата (Coverage error) – все единицы интересующей генеральной совокупности должны иметь возможность с вероятностью, большей чем ноль, попасть в выборку, представляющую генеральную совокупность;
2. Максимальную случайную ошибку выборки (Sampling error);
3. Ошибку измерения (Measurement error) – свести к минимуму число неточных ответов на вопросы, которые происходят от нечеткой, неоднозначной формулировки вопроса, характера интервьюирования, поведения респондента;
4. Сдвиг, системную ошибку выборки (Nonresponse error) – исключить непопадание в выборку людей, чьи ответы на вопросы анкеты могли бы обеспечить другое распределение ответов чем то, которое получено от принявших участие в опросе.

Контроль лишь над одним источником ошибки не компенсирует игнорирование других источников ошибки.

Есть несколько способов избежать подобных смещений. А. Жичкина упоминает три из них ¹³¹: 1) проведение исследования на сайте с достаточно широкой аудиторией (крупные Интернет-порталы, бесплатные почтовые сервисы или поисковые сайты); 2) помещение опросника на разные сайты с разными аудиториями; 3) баннерная реклама проводящегося опроса, анонсирование исследования в других СМИ – прессе, радио и т.п..

4) *Подвижность, изменчивость социального пространства в Интернет*. В форумы, телеконференции, чаты постоянно приходят новые люди, в то время как кто-то из старых участников уходит на время или навсегда. Частая смена электронных адресов приводит к тому, что человека можно потерять.

Дезинформация исследователя

5) *Неоднократное участие в опросе*. При проведении анонимных Интернет-исследований существует проблема с установлением факта уникальности участия человека в опросе. Некоторые респонденты могут принимать участие в исследовании по несколько раз, оказывая существенное влияние на итоговое распределение ответов. Вероятность этого повышается, если за участие в исследовании полагается материальное вознаграждение, либо участник опроса заинтересован в искажении его результатов. Например, болельщик футбольной команды, отвечая на вопрос, какой клуб станет чемпионом в этом году, может несколько раз голосовать за свой любимый клуб. Точно также, возможно неоднократное голосование участников музыкальной группы за самих себе при проведении конкурсов на сайтах радиостанций. Множественность электронных адресов позволяет одному и тому же человеку несколько раз заполнить анкету, маскируясь под различными именами. Соответственно, необходима идентификация респондента, запрещающая возможность многократных ответов на анкету с одного и того же компьютера.

¹³¹ Жичкина А.Е. Теория, практика и методология опросов в Интернет. [online];

Чтобы избежать повторного участия в опросе одними и теми же людьми, применяется идентификация IP-адреса компьютера, с которого заходит респондент (в этом случае, однако, из выборки «выпадают» респонденты, которые могут зайти с этого же IP-адреса). Идентификация и контроль осуществляется с помощью специальных файлов cookies. В дополнение к идентификации IP-адреса часто организуется доступ к электронной анкете с использованием уникальных кодов, паролей и т.п.. Хотя эти меры не всегда оказываются действенными на 100% (если есть желание пройти опрос еще раз, это можно сделать с другого компьютера или пройти повторную регистрацию под другим именем, используя другой пароль), тем не менее, они снижают вероятность повторного участия в исследовании.

6) *Отсутствие данных о генеральной совокупности.* В большинстве случаев отсутствуют надежные данные о социально-демографических параметрах генеральной совокупности – людей, которые потенциально могут принять участие в опросе. Например, информация об участниках определенного форума или чата, среди которых может рассылаться анкета. Велика вероятность намеренного искажения информации. Все данные о себе (пол, возраст, образования) участник сообщает только в том случае, если считает нужным. При этом здесь не исключена и умышленная дезинформация, например, достаточно часто практикуемая «смена пола». Задача верификации данных чрезвычайно затруднена.

7) *Намеренное искажение данных.* Трудно оценить степень достоверности полученных в ходе онлайн-исследования результатов – добросовестность заполнения опросника, искренность респондентов и т.п. Индивид может давать ложные или произвольные ответы на вопросы с целью позабавиться или посмотреть, что из этого получится.

8) *Возможность враждебных действий.* Программное обеспечение, используемое для проведения Интернет-опросов, может быть подвержено умышленному нападению, «взлому» со стороны компьютерных хакеров.

Это происходит тогда, когда какая-либо конкурирующая сторона заинтересована в искажении результатов исследования или его срыве. Чаще всего такие «взломы» происходят при проведении опросов, связанных с политической или коммерческой тематикой, когда одному из кандидатов или определенной торговой марке умышленно «разгоняется» рейтинг.

Технические ограничения

9) *Ограниченная длина опросника.* Как правило, Интернет-пользователи – это люди, дорожащие своим временем. Поэтому их трудно уговорить к участию в длительном интервью. Анкеты, размещаемые на главных страницах веб-сайтов, содержат обычно от одного до трех вопросов. Если индивид согласился ответить на более подробную анкету, все равно, достаточно рискованно включать в неё более 20-25 вопросов.

10) *Контроль по ходу заполнения.* Не всегда возможно в ходе проведения онлайн-опросов ограничивать время заполнения анкеты (если это требуется) и отслеживать количество исправлений в ответах.

11) *Коммуникационные проблемы.* Возможна неверная интерпретация респондентами отдельных вопросов анкеты, ошибки в переходах и заполнении таблиц, искажение информации, неадекватное реагирование, пропуски отдельных вопросов – все ошибки, характерные и для обычного анкетирования. Точно также и исследователь может неверно интерпретировать ответы респондентов в тех случаях, когда они приходят к нему в письменном виде. Поэтому требуется в сложных случаях переспрашивать и уточнять, правильно ли был понят тот или иной ответ респондента.

12) *Индивидуальные параметры системы.* На восприятие пользователем текстового и особенно графического материала значительное влияние может оказывать тип программного обеспечения, установленного на компьютера, где происходит заполнение анкеты. Различные Интернет-браузеры могут отображать одну и ту же веб-страницу по-разному. Внешний вид анкеты будет зависеть от того, какой у пользователя монитор, ка-

ково разрешение экрана (число отображаемых пикселей по горизонтали и вертикали), какая стоит видео- и звуковая карта и т.п.

Тематика онлайн-опросов

Говоря о специфике онлайн-опросов, мы подразумеваем, прежде всего, их сходство и различия по сравнению с традиционными методами исследований. Как отмечает Б. Докторов, данная опросная схема нова лишь отчасти, она не родилась из ничего, и является логическим и технологическим продолжением многих начинаний и достижений опросной методологии. Некоторые элементы этой измерительной цепи уникальны и не имеют аналога в уже десятилетиями апробированных опросных процедурах, а остальные являются современной «копией» известного образца. По своей технологии и организации новый онлайн-опрос наиболее близок к самой старой схеме массовых опросов – почтовому анкетированию¹³².

Несмотря на низкий уровень интернетизации российского населения, уже сейчас можно сказать, что существуют такие ситуации, в которых использование Интернет-опросов может оказаться более эффективным по сравнению с «традиционными» методами исследований. В первую очередь, следует говорить об исследованиях, проводящихся в «качественной» методологии, так как облегченная возможность доступа к труднодостижимым группам, большая откровенность респондентов, письменная фиксация текста – это то, чего в «реальной жизни» получить практически невозможно.

Интернет активно используется исследователями и для получения количественных данных, предполагающих их последующую статистическую обработку. Использование Сети также оказывается достаточно эффективным, когда речь идет о некоторых специфических исследовательских целях и задачах. Например, в случаях, когда необходимо:

¹³² Докторов Б. Онлайн-опросы: обыденность наступившего столетия // Телескоп. 2000. №4. [online]

1. Использование мультимедийных средств – графики, видео- и аудио изображений, как это бывает при тестировании рекламных проспектов или видеороликов.

2. Исследование динамики какого-либо явления – например, узнаваемости и предпочитаемости определенного продукта. Возможен анализ эффективности проведения рекламной кампании на определенном веб-сайте. Интернет-опросы во многих случаях позволяют получить ценную информацию о качественных тенденциях в поведении пользователей Сети.

3. Исследование труднодоступных категорий населения: детской и юношеской аудитории (дети, подростки и студенты в большинстве своем являются активными пользователями Интернет, поэтому в Сети возможны любые исследования, затрагивающие молодежную тематику); обеспеченных граждан, знаменитостей, политических деятелей; девиантных групп и слоев (наркоманов, преступников и т.п.)

4. Изучение людей, имеющих специфические интересы, либо обладающих уникальными свойствами и характеристиками:

5. Изучение категорий граждан, имеющих большую территориальную разбросанность.

6. Проведение исследований (в том числе маркетинговых) по тематике, непосредственно связанной с Интернет, компьютерами, программным и техническим обеспечением, а также информационными технологиями в целом.

7. Проведение исследований на сензитивные темы, в которых необходимо соблюдение анонимности респондента.

9.5. Метод фокус-групп

К одному из активно используемых методов социологического опроса может быть отнесён и метод фокус-групп.

Фокус-группа представляет собой *групповое интервью, проводимое модератором в форме групповой дискуссии по заранее разработанному сценарию с небольшой группой «типичных» представителей изучаемой части населения, сходных по основным социальным характеристикам.* При этом внимание участников фокусируется на исследуемой теме или объекте. Фокус-группа направлена на определение отношения участников к конкретной проблеме, получение информации о личном опыте, восприятии объекта исследования. Данный метод в некотором смысле комбинирует количественный и качественный подходы, так как группы должны заведомо репрезентировать некоторую общность ¹³³.

Фокус-группа проходит в виде группового обсуждения интересующего исследователя вопроса; в ходе этого обсуждения участники группы, не скованные рамками стандартного интервью, могут свободно общаться друг с другом и выражать свои чувства и эмоции.

Классификация фокус-групп.

- Исследовательские фокус-группы в основном используются на первоначальной стадии исследования с целью уточнения формулировки проблемы. Их также рассматривают как инструмент пробного тестирования. Группы могут использоваться и для тестирования формулировок анкеты. Исследовательские группы можно также использовать для тестирования концепции дальнейших исследований.
- Клинические фокус-группы занимаются качественным исследованием в чистом виде. Исследование основывается на предположении, что настоящие чувства и мотивация индивида являются по своей природе подсознательными. Клинические группы требуют от модератора обладания знаниями по психологии и социологии, поскольку реальные мотивы индивидов должны раскрываться с

¹³³ Ядов В.А. Стратегия социологического исследования. Описание, объяснение, понимание социальной реальности. – М.: «Добросвет», 2003.

помощью психологических оценок. Клинические фокус-группы служат источником первоначальных данных для психологических оценок (исследований). Проводящий исследование в таких фокус-группах (модератор) должен быть высококвалифицированным специалистом, уметь заставить участников раскрыть их мысли и чувства.

- Экспериментальные фокус-группы дают возможность узнать, что думают потребители об услугах в привычной для них обстановке. Следовательно, экспериментальный подход предоставляет возможность провести "эксперимент с реальным потребителем". В известном смысле исследователь сопереживает вместе с потребителем чувства удовлетворения или неудовлетворения, счастья и разочарования, испытываемые после покупки товара.

Для участия в фокус-группе обычно отбираются 6-12 человек – наиболее «типичные» представители интересующей исследователя группы людей. Состав группы определяется целью и задачами исследования. Это могут быть представители полярных общностей (скажем, сторонники и противники некоторой политической партии, любители конкретного жанра в искусстве и равнодушные к нему), гомогенная группа (студенты, пенсионеры, военные), «целевая» (слушатели, читатели некоего источника массовой информации), «случайная» группа (люди, внезапно пережившие общее бедствие...).

Задача модератора - понять отношение участников фокус-группы к обсуждаемым вопросам. Он должен иметь навыки управления группой, а также общие знания в области психологии, социологии, маркетинга.

В течение полутора-трех часов модератор руководит разговором, который проходит вполне свободно, но по конкретной схеме (topic guide, подготовленный до начала обсуждения).

Основная часть информации получается в форме ответов респондентов на вопросы или словесных речевых реакций на те или иные стиму-

лы. Но значительная часть индивидуальных и коллективных реакций имеет невербальный характер. Это кинетика, жесты, мимика - то, что безотчетно воспринимается самими участниками дискуссии, прежде всего зрительно. В эмоциональных реакциях доля невербального компонента бывает очень высока. Ввиду важности этого компонента, ход групповых дискуссий наблюдают извне.

Фокус-группа обычно проходит в специально оборудованном помещении (нередко с односторонним зеркалом из-за которого можно наблюдать за ходом фокус-группы, не выдавая своего присутствия). Всё происходящее записывается на видео – и аудиопленку. После завершения обсуждения аудио- и видеозаписи анализируются и составляется отчет. Как правило, в рамках одного исследования проводятся 3-4 фокус-группы.

Фокус-группа обычно применяется в следующих целях: 1) генерация новых идей (например, разработка новых услуг); 2) изучение особенностей восприятия потребителей (для составления анкет, разработки текста рекламы); 3) оценка новых товаров, рекламы, имиджа организации и т. п.; 4) получение предварительной информации по интересующей теме (перед определением конкретных целей исследования); 5) прояснение данных, полученных в ходе количественного исследования; 6) ознакомление с запросами потребителей и мотивами их поведения.

Среди недостатков метода фокус-групп следует отметить: 1) возможную нерепрезентативность (мнения, высказанные членами фокус-группы, нельзя считать мнением всех потребителей); 2) субъективную интерпретацию полученных результатов (которая всегда присутствует в качественных методах исследований).

К числу достоинств фокус-групп можно отнести: 1) максимизация свободы генерации новых идей; 2) разнообразие направлений использования данного метода; 3) возможность изучать респондентов, которые в более формальной ситуации не поддаются изучению; 4) возможность для заказчика принимать участие на всех этапах исследования.

Общая продолжительность всех работ по проведению фокус-групп может составить 5-15 рабочих дней.

Необходимо отметить возможные *методические ошибки при проведении фокус-группы*.

1. На фокус-группе не должно быть специалистов в области маркетинга, рекламы, журналистов. Профи сильно портят так называемую «групповую динамику». А если сказать проще: разрушают течение дискуссии, уничтожая ее практическую ценность. Некоторые «исследователи» набирают группы среди друзей и коллег, что совершенно не допустимо.
2. На фокус-группе не должно быть людей, знакомых между собой. Это тоже рушит дискуссию и искажает данные. Это надо уметь отследить.
3. Если в группе выделяется явный лидер, который своим мнением «забивает» всех остальных, его надо умело «затыкать». И это при том, что вообще «затыкать» людей на фокус-группе категорически запрещено. Значит, надо делать это неявно, через воздействие на невербальном уровне на этого человека.
4. На фокус-группе надо уметь задавать «модельное поведение» участников.
5. На фокус-группах категорически нельзя подсказывать. У вас должен быть навык формулирования так называемых проективных вопросов. Это такие вопросы, которые как бы ни о чем конкретном не говорят.

Проективные методики – это как раз всякие рисуночные тесты, шкалы цветовых оценок и так далее. Участники выполняют задания, на первый взгляд, вовсе не касающиеся какого-то предмета. На самом деле, выдают потрясающие данные о своем истинном отношении к товару, логотипу или к рекламе. Можно привести пример из области маркетинга. Если их спросить прямо, мол, как вы относитесь к нашей новинке – «внешнему сверх-

скоростному модему для локальной сети»? Все выдадут социально-желательные ответы. Никто не обругает. Между тем желательно иметь весь спектр реальных ответов.

Следует подчеркнуть, что респонденты на протяжении времени фокус-группы, если она проходит удачно, находятся в сильном поле взаимовлияний и взаимостимуляции. Время, которое они переживают, имеет необычную структуру. Сближение людей, формирование сообщества и его коллективного мнения происходит с небывалой для других условий скоростью. Одно из самых больших впечатлений, которые может вынести компетентный наблюдатель, если он видит хорошо проходящую групповую дискуссию, это зрелище формирования «здесь и сейчас» прежде не существовавшего общественного мнения (установки).

9.6. Глубинное интервью

Понятие интервью

В социологии существует множество определений метода интервью. Например, по мнению В.А. Ядова, *интервью* – это «проводимая по определенному плану беседа, предполагающая прямой контакт интервьюера с респондентом, причем запись ответов последнего производится либо интервьюером (его ассистентом), либо механически (на пленку)». Но это определение охватывает, пожалуй, лишь формализованные интервью, т.к. предполагается определенный заданный план. Более общее определение дает В.И. Добреньков: «*Интервью* – это метод получения необходимой информации путем непосредственной целенаправленной беседы интервьюера с респондентом.». По мнению С.А. Белановского *глубинное интервью* - слабоструктурированная личная беседа интервьюера с респондентом в форме, побуждающей последнего к подробным ответам на задаваемые

вопросы¹³⁴. Из последних определений видно, что авторы концентрируют внимание в первую очередь на беседе как основе интервью.

К этому методу обычно обращаются в тех случаях, когда первоочередным является не измерение масштабов, а глубинное понимание определённого явления: его причин, механизмов и возможных следствий, отношения респондента различным вопросам. В результате конкретная проблема получает детальное рассмотрение и решение. Важным *преимуществом* метода является быстрота получения результата.

Преимущества и недостатки интервью

Этот метод опроса требует больших затрат времени и средств, чем анкетирование, т.к. техника его проведения сложнее, но вместе с тем повышается надёжность собираемых данных за счет уменьшения числа неотвечивших и ошибок при заполнении вопросников. Кроме того, с помощью анкеты социолог получает, прежде всего, «поверхностный» слой мнений, в то время как интервью дает возможность исследовать глубинные мотивы и мнения.¹³⁵ Одно из преимуществ интервью над анкетами заключается в том, что интервью маневренно и легко приспособляемо. Если одна группа вопросов не дает необходимых данных, можно зайти с другой стороны, используя более понятные для интервьюируемого вопросы. Таким образом, глубинные интервью оказываются весьма полезными в ситуациях, когда атмосфера групповой дискуссии нежелательна, что бывает необходимым при изучении отдельных ситуаций.

Глубинное интервью целесообразно использовать вместо фокус-группы в следующих случаях: 1) тема интервью предполагает обсуждение сугубо личных тем; 2) интервью проводятся с представителями конкурирующих организаций, которые не согласятся обсуждать данную тему в группе; 3) обсуждается тема, в которой существуют строгие общественные

¹³⁴ Белановский С.А. Индивидуальное глубокое интервью. –

http://www.osmi.grsu.by/docs/Library/focus_group/belanovski_glub.pdf

¹³⁵ В.Ф. Журавлев «Интервью в качественном социологическом исследовании» - М.: 1991

нормы, и на мнение респондента может повлиять ответ группы; 4) невозможно собрать всех респондентов в одном месте и в одно время (респонденты малочисленны, удалены друг от друга и/или очень заняты).

Основные *недостатки метода глубинных интервью* связаны со сложностью поиска интервьюеров. Во-первых, для проведения глубинных интервью требуются квалифицированные специалисты, которых нелегко найти. Далее, на качество результатов интервью сильно влияет личность и профессионализм интервьюера. И, наконец, сложность обработки и интерпретации, полученных в ходе интервью данных, как правило, требует привлечения для их анализа специалистов-психологов.

Достоинства метода глубинных интервью связаны с тем, что с помощью глубинных интервью можно получить более полную информацию о поведении человека, о причинах такого поведения, его глубинных мотивах, что не всегда возможно в фокус-группе, где респонденты оказывают давление друг на друга и сложно определить, кто именно дал тот или иной ответ и практически не возможно массовом опросе.

Технология интервью

О его методологической изощренности интервью свидетельствует тот факт, что ещё в 1929 г. американские социологи различали 17 процедур интервью и 64 разновидности технических приемов и средств, применяемых при его проведении.

Говоря о *технологии* проведения интервью, заметим, что перед началом серии интервью исследователь подготавливает *план*, в соответствии с которым будет проводиться интервью. В отличие от обычного опроса, план глубинного интервью представляет собой просто перечень вопросов, по которым интервьюер должен узнать мнение респондента. После подготовки плана беседы *отбираются респонденты и проводятся сами интервью*. Длительность глубинного интервью может составлять от получаса до нескольких (2-3) часов в зависимости от сложности темы, а также количества и глубины изучаемых вопросов. Как правило, глубинное интервью

проводится в специальном помещении с нейтральной обстановкой и хорошей звукоизоляцией, во избежание возникновения каких-либо внешних помех. Интервью записывается на аудио и/или видеоаппаратуру для облегчения последующей расшифровки и анализа данных, а также для того, чтобы не потерять важную информацию. Затем производится *обработка результатов интервью и составление аналитического отчета*. После завершения интервью его аудио и/или видеозапись подвергается обработке, в результате которой исследователь получает полный текст всего интервью. На основе данных текстов и впечатлений интервьюера составляется аналитический отчет.

Так как при интервьюировании контакт между исследователем и респондентом осуществляется при помощи интервьюера, то ему должны быть присущи навыки установления контакта с людьми, хорошая память, способность быстро реагировать на нестандартные ответы, терпение. Интервьюер должен разбираться в теме, владеть техникой и психологическими приемами ведения беседы. Интервьюер должен быть внимателен и должен получать информацию не только из прямых ответов, но также из предположений, комментариев, отклонений от темы, мнений, рассказов, поз и жестов, которые их сопровождают. В процессе интервью нельзя оказывать психологическое давление на респондента, спорить с ним. Очень существенна невербальная информация.

Основная часть допускаемых интервьюерами ошибок сводится к следующим трем типам: 1) ошибки, нарушающие психологический контакт интервьюера и респондента, приводящие респондента к «замыканию в себе»; 2) ошибки, влекущие за собой искажение сообщаемой респондентом информации (когда респондент сообщает не то, что думает, что-то скрывает и т.п.); 3) ошибки, влекущие к предоставлению нерелевантных (не имеющих отношения к цели интервью) сообщений. Правда, этот аспект наиболее характерен для нестандартизованных видов интервью.

В литературе описываются следующие *принципы эффективного интервью*.

Перед интервью: 1) подготовьте вопросы, которые позволят получить необходимую информацию (список служит просто руководством и критерием того, что в интервью будут затронуты все необходимые темы, но не исключает исследования близких тем); 2) найдите информацию о работе и личных качествах интервьюируемого; 3) известите интервьюируемого о цели интервью.

Во время интервью:

- поясните интервьюируемому цель интервью и попросите оказать содействие в решении проблемы;
- начинайте интервью в спокойной и приятной манере;
- задавайте вопросы, которые дают возможность получить необходимую информацию, при этом позволяя информанту мыслить так, как ему удобно, если, конечно, он не отклоняется слишком далеко от обсуждаемой темы и не становится слишком банальным;
- поощряйте добровольный поток информации, задавая дальнейшие вопросы, делая разумные замечания, которые дополняют утверждения интервьюируемого, показывайте интерес улыбкой, покачиванием головы, комментариями о том, что информация интересна;
- не перебивайте, не критикуйте то, как идут дела, так как это может вызвать у интервьюируемого негативное отношение, не спорьте и не высказывайте предложения с улучшениями;
- если ответы на вопросы расплывчаты, продолжайте их задавать в доброжелательной манере, пока ответы не станут ясными;
- будьте внимательны к невербальному поведению, эмоциям и ощущениям;

- во время интервью отмечайте факты и мнения (с согласия респондента); после интервью – чувства и впечатления;
- перед уходом подтвердите все, что записали, поблагодарите интервьюируемого за помощь, что поможет вам при необходимости провести повторное интервью.

После интервью: 1) прочтите записи, отметьте пункты, нуждающиеся в проверке, поместите надежную информацию в систематизированные данные проекта; 2) если необходимо, отошлите интервьюируемому отпечатанное краткое изложение для подтверждения; 3) используйте информацию одного интервью при подготовке вопросов (например, для перекрестной проверки) других интервью.

Принимая решение о том, какие нужны факты, интервьюер должен иметь представление о знаниях интервьюируемого. Очевидно, что последние должны работать в изучаемой сфере. Во время первых интервью полезно поинтересоваться, кто обладает дополнительной информацией. Обычно, при проведении интервью придерживаются определенной логической последовательности и отталкиваются от уже известных из других источников фактов. Каждое последующее интервью должно учитывать информацию, полученную из предыдущего. Перед проведением интервью следует тщательно изучить записи, чтобы не собирать информацию, которая уже имеется в другой форме. Не следует забывать и о времени, которое интервьюируемый может выделить, и его душевном состоянии.

Таким образом, качества хорошего интервьюера складываются из: 1) его индивидуальных способностей, 2) владения методикой. Названные качества взаимно дополняют и усиливают друг друга.

Выбор места проведения интервью должен учитывать: 1) близость к месту осуществления изучаемой деятельности; 2) комфорт для интервьюируемого; 3) возможность избежать помех.

Обычно люди общительнее и чувствуют себя более раскованно в знакомой среде. Кроме того, здесь вся информация под рукой. Только в случае

серьезных недостатков рабочего места, таких как шум, отсутствие места, частое прерывание беседы, интервьюируемого следует приглашать в другое место. Обстановка, в которой проходит беседа, должна располагать к спокойному и откровенному разговору. Нельзя проводить интервью в людных помещениях при посторонних. Неблагоприятная обстановка: отсутствие отдельного помещения, проведение интервью на рабочем месте в самом процессе работы, когда респондент временами возвращается к прерванному занятию; присутствие третьих лиц и тем более их вмешательство в интервью; многократные перерывы посторонними разговорами, телефонными звонками, хождением людей. Удовлетворительная обстановка: наличие изолированного помещения; периодическое присутствие третьих лиц без вмешательства в ход беседы и периодически отвлекающие звонки, шумы. Благоприятная обстановка: изолированное помещение, отсутствие третьих лиц и отвлекающих факторов¹³⁶.

Виды интервью

В прикладной социологии в зависимости от техники проведения различают формализованное, полужормализованное и свободное интервью.

Формализованное интервью (стандартизованное) – наиболее близко к анкетированию, при этом общение интервьюера и респондента строго регламентировано детально разработанными вопросником и инструкцией, согласно которой интервьюер обязан точно придерживаться формулировок вопросов и их последовательности.

Эта разновидность интервью очень подробно рассмотрена такими отечественными специалистами как В.А. Ядов, И.А. Бутенко, О.А. Воронкова, Ю.П. Воронов и другие. Оно предназначено для получения однотипной информации от каждого респондента. Ответы респондентов должны быть сравнимы и поддаваться классификации. Различия и сходство в ответах должны отражать действительные различия и сходство

¹³⁶ Ядов В.А. Стратегия социологического исследования. Описание, объяснение, понимание социальной реальности. – М.: «Добросвет», 2003.

между респондентами, а не различия, вызванные задаваемыми вопросами или тем, как эти вопросы были поняты. Стандартизированное интервью может использоваться для многих целей, включая определение общественного мнения по широкому кругу вопросов, выяснение потребительских предпочтений, стереотипов поведения, а также множества других целей, включающих получение количественной информации. Кроме этого, данный вид интервью очень удобен в случае, когда письменный опрос становится затруднительным вследствие разнородности аудитории, необходимости пояснить многие вопросы с учетом различий в образовании респондентов, особенностей физических условий проведения опроса (например, на улице, где респондент может торопиться, быть занят своими мыслями и т.п.). Как правило, для проведения такого рода интервью не пользуются услугами профессионалов. В качестве интервьюеров могут выступать люди, не связанные с социологией как таковой.

Полуформализованное интервью - предусматривает менее жесткую структуру действий интервьюера, уменьшающую стандартизацию поведения интервьюера и опрашиваемого. Интервьюер уже не обязан строго следовать порядку вопросов и может несколько менять их конфигурацию по мере надобности. Часто в таких интервью предусмотрен лишь список основных вопросов, частично их порядок, а получаемая информация служит для формулировки гипотез, выявления социальных проблем, подлежащих далее более систематическому анализу.

В этом случае прямое общение с респондентом и психологические отношения, возникающие в ходе проведения интервью, создают немало преимуществ для получения информации, что представляется малодоступным при использовании строго формализованного интервью. Правда, надо сказать, что эти же преимущества оборачиваются временами новыми трудностями. Одна из них заключается в том, что интервьюер так или иначе оказывает определенное влияние на респондента, а соответственно и на его ответы или рассуждения.

Неформализованное (нестандартизованное или свободное) интервью отличается минимальной стандартизацией поведения интервьюера. Применяется в тех случаях, когда исследователь приступает к определению проблемы исследования. При использовании нестандартизованного интервью не делается попытки получения одних и тех же видов информации от каждого респондента, и индивид не является в них учетной статистической единицей. Содержание интервью может меняться от респондента к респонденту: каждый респондент сообщает ту информацию или высказывает те мнения, которые он может представить наилучшим образом. Поэтому использование заранее подготовленного обширного вопросника часто бывает просто помехой. В связи с этим в нестандартизованных интервью часто вообще не используется вопросник.

Этот метод проведения интервью способствует достижению интуитивного понимания вопроса или проблемы, а также обнаружению непредвиденных областей релевантности в исследовании.¹³⁷ Свободное интервью может использоваться также для объяснения неожиданных результатов количественных исследований: например, расхождения результатов голосования с предвыборными прогнозами, или для объяснения новых проблем, возникающих в ходе исследования.

Различают *подготовительный и независимый виды* нестандартизованного интервью.

Подготовительное нестандартизованное интервью проводится для подготовки к стандартизованному и позволяет выяснить важные компоненты вопроса или проблемы, на основе которых будут составляться будущие вопросники. Наряду с этим подготовительное интервью используется для изучения словаря респондента, типов реакций на вопросы и многое другое.

¹³⁷ Релевантность – смысловое соответствие между информационным запросом и полученным сообщением. // Социологический энциклопедический словарь под ред. Осипова Г.В. М.: «Инфа-М – Норма» 1998г.

Независимое нестандартизованное интервью имеет самостоятельную исследовательскую функцию. Оно используется в тех случаях, когда нет возможности провести стандартизованное исследование, либо нет необходимости в сравнении множества ответов друг с другом и их суммировании по определенной выборке. Независимое интервью может быть использовано для исследования таких видов вопросов, как социальные волнения, преступность и теневая экономика, последствия развития научно-технического прогресса и т.д.¹³⁸

Методика нестандартизованного интервью более разнообразна, более сложна, её невозможно представить в виде набора рутинных действий. При проведении нестандартизованного интервью ведущий опрос обладает большой свободой как в формировании отдельных вопросов, так и в формировании общей направленности беседы. Более того, при этом интервьюер в значительной степени исходит из имеющегося у него общего взгляда на тему исследования и априорного (точнее сказать, «доисследовательского») знания проблемы. При использовании методики данного типа требуется высокий уровень квалификации интервьюера, поэтому зачастую нестандартизованное интервью проводится самим исследователем, или группой квалифицированных исследователей.

9.7. Экспертные оценки

Опрос специалистов (экспертный опрос) – особая разновидность метода, где многие требования, применимые в массовых опросах, неприемлемы. Эти опросы не анонимны, исключают «ловушки», так как предполагают активное сотрудничество опрашиваемого в выяснении поставленных проблем.

¹³⁸ Белановский С.А. «Методика и техника фокусированного интервью.» - М.: Наука. 1993г.

Как правило, экспертный опрос нацелен на уточнение гипотез, разработку прогноза и пополнение интерпретации определенных социальных явлений и процессов. В таких опросах доминируют открытые формулировки, а закрытые вопросы предназначены лишь для оценки уровня уверенности, меры согласия или несогласия с уже высказанными позициями других специалистов.

Если мы имеем дело с массовыми опросами, а не с опросами экспертов, необоснованные оценки при фактической осведомленности о данном предмете столь же «надежны», как и обоснованные. В этом смысле проверка компетентности опрашиваемого сводится к тому, чтобы уяснить, известны ли ему оцениваемые события. Такова типичная ситуация при опросе общественного мнения. Оно может быть справедливым и объективным, несправедливым и ошибочным с точки зрения непредвзятого и серьезного анализа проблемы. Однако знание о мнении и оценках общественности, какими бы ни были эти мнения и оценки, - это объективная и достоверная информация, если опрашиваются люди, знакомые с тем, о чем их спрашивают, если они сталкиваются с данными событиями и фактами в своей повседневной жизни ¹³⁹.

Иначе обстоит дело, если проводится экспертный опрос, где опрашиваемые – специалисты, и их компетентность должна не вызывать сомнений. В этом случае важна не только объективно обусловленная возможность респондента судить по данному предмету, но и реальная способность высказать обоснованное мнение. Поэтому для экспертных опросов тщательнейшим образом отбирают только тех, кто вполне заслуживает статуса компетентного лица в данной области. Например, экспертный опрос в сфере организации досуга может охватить ответственных работников отделов культуры, клубных работников, актив общественных организаций,

¹³⁹ Трегубов М.Ю. Структура и функции экспертного опроса – <http://www.md-marketing.ru/articles/html/article32013.html>

а экспертизу по проблемам организации труда следует, конечно, осуществлять с помощью специалистов иного профиля.

Экспертные оценки отражают индивидуальное суждение специалистов относительно перспектив развития объекта и основаны на мобилизации профессионального опыта и интуиции. Методы экспертных оценок используются для анализа объектов и проблем, развитие которых либо полностью, либо частично не поддается математической формализации, т.е. для которых трудно разработать адекватную модель.

Основные функции экспертного опроса в социологии связаны с оценением социального качества общественных систем и их элементов, вариантов социально значимых решений, достоверности данных (в том числе полученных в ходе массового опроса), социальных последствий реализации проектов и рекомендаций; прогнозированием общественных процессов, аттестацией коллектива и его членов.

Социологические функции экспертного опроса не сводятся лишь к решению перечисленных задач. В.В. Чередниченко справедливо указывает на потенциальные возможности использования экспертов практически на всех этапах социологического исследования. Данное предположение подтверждается анализом накопленного в этой области практического опыта.

Законченное *социологическое исследование состоит, как известно, из четырех основных этапов*: 1) разработки программы исследования, 2) полевого этапа – сбора информации, 3) её обработки, 4) анализа результатов. Каждый из этих этапов в свою очередь распадается на более мелкие части. Так, в программе должны быть представлены теоретический и процедурный разделы, а также обоснование выборки.

При подготовке теоретического раздела программы, как правило, применяются очные методы опроса экспертов. Формулировка проблемы, определение целей, задач, предмета и объекта исследования требуют возможно более широкого подхода к проблеме. Это достигается, помимо всего прочего, с помощью привлечения специалистов. В.А. Ядов, например,

рекомендует на этом этапе работы опрашивать экспертов в форме свободного интервью для проверки полноты библиографии, поиска дополнительной информации, оригинальных идей, используемых, в частности, для набросков первичных гипотез. Поскольку при подготовке теоретического раздела программы помощь специалистов состоит, прежде всего в выработке продуктивных идей, наиболее эффективным здесь являются методы очного опроса.

Процедурный раздел программы - наиболее сложная и ответственная часть работы. Все теоретические положения на этом этапе должны быть переведены на язык эмпирического исследования. Необходимо подобрать эмпирические референты понятиям, на основе которых строится концептуальная схема объекта, провести их операциональную интерпретацию, сформулировать систему рабочих гипотез, наметить процедуры их проверки, воплотить процедуры в конкретные методики сбора информации, т.е. создать систему показателей, соответствующих основным понятиям теории и, если возможно, построить шкалы для измерения эмпирических величин показателей. Наконец, нужно провести логическую проверку и практическую апробацию подготовленных методических документов (анкет, планов-интервью, бланков наблюдений и т.п.) с тем, чтобы устранить возможные ошибки. Успех работы по этому разделу программы во многом зависит от опыта исследователя, его интуиции. В данном случае обращение к экспертам более чем оправдано. Метод опроса экспертов определяется конкретными задачами каждой операции.

При эмпирической операционализации понятий основная задача состоит в достижении согласованного мнения по поводу явлений реальной действительности, через которые может быть описано то или иное теоретическое понятие. Например, как мы можем установить степень общественной активности респондента? Наиболее эффективным способом работы экспертов при решении задач подобного рода является очный опрос методом обмена мнениями («отнесенной оценки»). Так, в исследования соци-

альных потребностей молодежи этот метод использовался для эмпирической интерпретации понятий относящихся к характеристике потребностей молодежи, в частности эстетических. Опрос экспертов позволил установить эмпирические референты, по которым можно судить, проявляются ли у респондентов изучаемые потребности. Полученное операциональное определение эстетической потребности явилось в дальнейшем основой для разработки измерительной шкалы.

Выдвижение рабочих гипотез – многоступенчатый процесс логического вывода: от теоретических положений концептуальной модели к эмпирически проверяемым суждениям. Безусловно, этот процесс может быть интенсифицирован коллективной работой экспертов. Наибольший эффект достигается применением методов обмена мнениями и стимулированного наблюдения.

Разработка методики сбора информации, предназначенной для проверки гипотез, включает построение системы показателей и шкал, на основе которых затем составляются методические документы (анкеты, карточки наблюдения, планы-интервью, макеты статистических таблиц и т.д.). В этой части процедурного раздела программы наиболее широко возможности применения экспертных методов. Например, в исследовании по изучению и прогнозированию социальных потребностей молодежи опросы экспертов применялись для разработки системы показателей и шкал измерения потребностей, а также шкалы, учитывающей прогностический фон - влияние на потребности других социальных процессов.

В соответствии с операциональным рассмотрением художественно-эстетической потребности в процессе мозговых атак было составлено более ста утверждений, свидетельствующих о наличии или отсутствии художественно-эстетической потребности, которые легли в основу составленного опросника.

Построение шкалы измерения потребностей по методу эстремальных групп явилось результатом семи этапов работы, один из которых - со-

ставление списка вопросов и определение числа и вида ответов на них, причем таких, которые обладали бы различительной способностью, то есть, делали возможной корреляцию их с уровнем развития потребности респондента. Это, как правило, требует дополнительной информации о характере избранной потребности, о факторах, влияющих на нее, о видах проявления данной потребности в поведении, сфере сознания, эмоциональной жизни респондентов. В целях возможно большего разнообразия вопросов применялся метод «мозговой атаки», которая расширяет ассоциативную основу коллективной интеллектуальной деятельности.

Построение с помощью экспертных оценок шкалы - одна из двух возможных процедур измерения активности фона наряду с математико-статистической обработкой данных по показателям базовой модели за период основания прогноза.

Применение процедур второго типа возможно в том случае, когда исследователь располагает полными и достаточно надежными данными, характеризующими динамику как профиля так и фона. Если же таких данных в распоряжении исследователя нет – а это типичная ситуация для прогнозирования в социологии, – ему приходится прибегать к опросу экспертов. Кроме того, экспертные оценки необходимы как вспомогательный, контрольный метод и в том случае, когда возможно применение математико-статистических процедур.

Шкалированный опрос экспертов был использован в работе Б.С. Батыгина для построения системы показателей образа жизни. Выбор экспертного метода обосновывается применением эмпирического определения значимости показателей, разработанных в современной социологии и статистике и основанных на построении многомерных моделей, на данном этапе построения системы затруднено. Экспертные оценки используются, как правило, в ситуациях, когда точность информации, необходимой для принятия решения, относительно невелика. Притом, при выборе дан-

ного метода сыграли определенную роль соображения экономичности и простоты экспертизы.

Опрос экспертов обнаружил гораздо больше нерешенных теоретических и методологических проблем, чем достоверных решений, однако, несмотря на приблизительность оценок он удобнее и экономичнее более сложных техник статистического определения значимости показателя.

При рассмотрении роли экспертного метода в разработке методики сбора информации необходимо подчеркнуть также тот факт, что шкалы высшего для социологического измерения типа – интервальные – строятся исключительно на основе экспертных оценок в технике парных сравнений (*шкала Терстоуна*), равных интервалов и последовательных категорий. Работа с экспертами широко применяется и в других случаях, когда мы обращаемся к выборочной группе из массива обследуемых для того, чтобы глазами будущих испытуемых проверить соотносительную значимость оценок, придаваемых пунктам шкалы.

Различные процедуры с использованием экспертных оценок все чаще применяются при разработке методике ГОЛ (групповой оценки личности). В качестве примера можно привести исследование, проведенное социологической лабораторией Киевского университета, при составлении банка шкал для измерения творческой активности был использован один из вариантов экспертного опроса, разработанный в рамках подхода к изучению частоты поступков.

Процедура состояла в том, что от группы экспертов (21 человек) требовалось указать личностные свойства и поступка своих знакомых и друзей, которых, по их мнению, можно назвать творчески активными личностями. Эти черты и поступки должны были служить примером проявления творческой активности или отражать ее наличие у данного человека. Затем группе экспертов (31 человек) предлагалось оценить по полученному списку качеств известных им творчески активных людей, используя следующую шкалу: 5 – качество, присущее полностью; 4 – присуще отчас-

ти; 3 – выражено очень слабо; 2 – отсутствует полностью. Кроме того, эксперты могли указать на неприменимость качества для оценки конкретного человека или на отсутствие достаточных знаний о его проявлении. Полученные ретроспективные оценки усреднялись, что давало возможность вычленивать те качества личности, по которым наблюдалась высокая согласованность мнений экспертов.

На втором этапе исследования экспертам было предложено из списка качеств отобрать такой необходимый и достаточный их поднабор, который, по их мнению, наилучшим образом характеризует творческую активность личности. Чаще всего (более чем в 50% случаев) назывались следующие качества: наличие собственного взгляда на вещи, разносторонность интересов, критическое отношение к себе, упорство и целеустремленность, способность оставить след в духовном мире другого человека; постоянная готовность дойти до самой сути; постоянное переосмысление известного; целостность личности; постоянное самообразование; способность пожертвовать отдыхом ради работы.

После того как методические документы подготовлены, они должны пройти стадию логической проверки и практического апробирования – *пилотажа*. Перед социологом встает задача определить, насколько методика соответствует целям исследования, позволяет ли она проверить выдвинутые рабочие гипотезы, направлена ли именно на тот аспект предмета исследования, которого касаются гипотезы. Например, измеряет ли шкала потребностей в общественно-политической деятельности именно эту потребность, не смешивая ее с потребностью в лидерстве, стремлением к достижению карьеристских целей и т.п.

Проверка готовой методики на надежность, устойчивость и обоснованность выполняется параллельно двумя способами: с помощью логического анализа и пробного использования её на микровыборке – *пилотаже*. В первом случае можно с успехом применять опрос экспертов в форме консультаций по поводу подготовленных методик (свободное интервью,

реже – «мозговая атака» и обмен мнениями), а также с помощью заочных методов – от сбора мнений до дельфийской техники. Наиболее эффективны обмен мнениями и формализованный заочный опрос экспертов.

В процессе пилотажа методик применение экспертных методов ограничено, поскольку здесь подготовленные и логически проверенные документы проходят практическую апробацию. Однако и тут возможно привлечение экспертов, во-первых, для определения численности и состава пилотажных групп, во-вторых, для обсуждения, итогов пилотажа, внесения исправлений и дополнений в документы. Но наиболее эффективен здесь обмен мнениями.

В упомянутом исследовании по изучению и прогнозированию социальных потребностей молодежи экспертный метод применялся для проверки на обоснованность подготовленного опросника. В соответствии с требованиями метода «известной группы» по установленной на одной из сессий «мозговых атак» выборке были определены две группы респондентов - с высоким и низким уровнем изучаемой художественно-эстетической потребности.

Обоснование выборки завершает разработку программы. На этом этапе необходимо принять решение о том, каким будет исследование - сплошным или выборочным. Затем, если исследование выборочное, надо определить способ и соответственно ему объем выборки. Что касается последнего, то тут роль экспертов минимальна: для определения объема выборки существуют детально разработанные статистические процедуры. Однако эксперты могут быть полезны для определения способа отбора - операции, требующей учета многих особенностей предмета исследования и связей в нем. Коллективное решение этой задачи, безусловно, поможет избежать ошибок репрезентативности и, следовательно, систематических ошибок в результатах исследования. К сожалению, этот момент учитывается далеко не всегда. Обоснование выборки остается пока одним из слабых звеньев в практике наших социологических исследований.

Когда программа готова, наступает этап полевого исследования, состоящий из двух последовательных частей – отбора единиц наблюдения и сбора информации. Процесс отбора проходит без участия экспертов. Что касается сбора эмпирических данных, то здесь вновь открываются широкие возможности применения экспертных методов. Очень часто оказывается: ту информацию, которая собирается в ходе массового анкетного опроса или интервьюирования, со значительно меньшими затратами средств, сил и энергии можно получить, используя другие методы, в том числе экспертные. Так, при изучении социальной активности в различных её формах (трудовой, общественно-политической, познавательной, творческой и т.д.), а также дисциплинированности, ответственности экспертные оценки с успехом могут заменить громоздкие анкеты, с помощью которых зачастую получают ненадежную и трудно интерпретируемую информацию.

Социальные явления и процессы в большинстве своем относятся к слабоструктурированным системам, которые невозможно однозначно описать и формализованно исследовать. При анализе и прогнозировании такого рода систем не обойтись без использования экспертов. Именно тут как нигде необходимы их глубокие в данной предметной области знания и одновременно интуиция, основанная на опыте. Большое значение имеет и эрудиция, то есть широкие межпредметные знания экспертов.

Опрос специалистов – особая разновидность метода, где многие требования, применимые в массовых опросах, неприемлемы. Эти опросы не анонимны, исключают «ловушки», так как предполагают активное сотрудничество опрашиваемого в выяснении поставленных проблем.

Общие характеристики метода.

При сборе оценок экспертов встает необходимость решения следующих задач: отбор квалифицированных экспертов; выбор эффективного способа взаимодействия исследовательской группы с экспертами, а при групповой экспертизе - экспертов между собой; определение метода обработки и интерпретации информации, полученной от экспертов.

Для отбора экспертов необходимо: 1) сформулировать критерии отбора (ответить на вопрос «Кто может выступать в качестве эксперта по данной проблеме?»); 2) определить процедуры отбора (ответить на вопрос «Как установить соответствие эксперта необходимым требованиям?»).

В качестве *основных критериев отбора* можно назвать следующие:

1. Уровень компетентности эксперта в данной предметной области, показателями которого в совокупности являются: уровень и профиль образования; профиль работы (связь с данной предметной областью); опыт работы по профилю (общий стаж работы по профилю и стаж работы непосредственно в данной предметной области); уровень решаемых проблем (соответствие занимаемой должности характеру и уровню возникшей проблемы); количество и качество ранее выполненных экспертиз, например, сбывшиеся прогнозы.

2. Степень объективности и беспристрастности эксперта при анализе и оценке явлений в данной предметной области (незаинтересованность эксперта в принятии определенного решения).

3. Умение работать в команде (это особенно важно для группового экспертного опроса), то есть коммуникативные навыки, способность к совместному творчеству, гибкость ума, нонконформизм.

При оценивании экспертов по названным критериям и выборе экспертов могут использоваться следующие процедуры: 1) самооценка экспертов по объективным параметрам; 2) взаимная оценка экспертов; 3) оценка экспертов независимыми специалистами; 4) оценка уровня компетентности экспертов с учетом качества ранее проведенных экспертиз (данная оценка производится самой исследовательской командой на основе анализа ретроспективных данных о работе эксперта).

Наиболее предпочтительным является отбор экспертов на основе независимой квалифицированной оценки с поправкой на качество ранее сделанных экспертиз.

Тема опроса обозначается в строгих формулировках, задачи исследования также должны быть ясно сформулированы. В них подчеркивается важность именно персонального мнения специалистов (в массовых опросах, напротив, отмечается, что мнение опрашиваемого учитывается в рамках общей статистики). Для ответа на каждый вопрос оставляется достаточно пространное поле, проводится анализ скорее качественных, чем количественных данных.

Технология экспертных методов

Экспертные методы в зависимости от характера и направленности обсуждения подразделяют на следующие виды: 1) *Аналитические методы* нацелены преимущественно на исследование характеристик изучаемого объекта; 2) *Креативные* имеют своей целью коллективную генерацию идей или выработку решения проблемы. В зависимости от количества приглашаемых экспертов: 1) *Групповые (коллективные)*; 2) *Индивидуальные*.

Экспертные группы, соответственно, могут быть: 1) *обсуждающие* (основная цель работы – аналитическая), 2) *созидательные* (основная цель – креативная).

Как правило, *основными задачами при формировании прогноза с помощью коллектива экспертов являются*: формирование репрезентативной экспертной группы, подготовка и проведение экспертизы, статистическая обработка полученных документов.

При формировании группы экспертов основными являются вопросы определения её качественного и количественного состава. Отбор экспертов начинается с определения вопросов, которые охватывают решение данной проблемы; затем составляется список лиц, компетентных в этих областях.

Методы коллективных (групповых) экспертных оценок основываются на принципах выявления коллективного мнения экспертов о перспективах развития объекта прогнозирования. В основе применения этих методов лежит гипотеза о наличии у экспертов умения с достаточной степенью достоверности оценить важность и значение исследуемой пробле-

мы, перспективность развития определенного направления исследований, времени свершения того или иного события, целесообразности выбора одного из альтернативных путей развития объекта прогноза и т.д.

Групповые методы формирования экспертизы весьма разнообразны, опишем основные из них:

1. **Метод номинальных групп.** Метод представляет собой некую переходную разновидность от индивидуального опроса к групповому. При реализации этого метода сначала производится индивидуальный опрос одних экспертов, а затем результаты данных интервью так же автономно и независимо друг от друга обсуждаются другими экспертами. Эксперты могут выразить согласие или несогласие с ранее прозвучавшими мнениями. При этом необходимо, чтобы критика или выражение солидарности были четко аргументированы.

2. **Мозговой штурм.** Метод представляет собой совместное очное обсуждение проблемы группой экспертов. Метод реализуется в два этапа. Первый этап носит название «конференция идей», его длительность составляет примерно 1-1,5 часа. В ходе этого этапа эксперты выдвигают различные идеи, касающиеся трактовки анализируемой ситуации или прогноза развития явления. Идеи протоколируются, но не обсуждаются, не критикуются. При этом идеи могут быть самыми разными, в том числе и «бредовыми». Главенствует принцип: чем больше идей, тем лучше. Организатор должен исключить критику предложений экспертов. Разрешаются только высказывания новых идей и выступления в развитие предыдущего предложения. После перерыва, на втором этапе, идеи обсуждаются, оцениваются и выбираются те из них, которые признаются наиболее верными. Окончательный вердикт по проблеме может быть принят путем явного или неявного голосования. Процедуры генерации и обсуждения идей могут быть в большей или меньшей степени формализованы.

3. **Метод "635".** Метод представляет собой достаточно формализованную вариацию метода мозгового штурма. Этот метод подразумевает

следующую регламентацию работы экспертной команды: в группу входят 6 человек, каждый из которых в течение пяти минут должен выдвинуть три предложения или высказать три гипотезы по поводу некоторого аспекта решаемой задачи или анализируемой ситуации. Идеи каждого эксперта записываются в специальные формуляры, которые передаются по кругу. После того как были рассмотрены все аспекты поставленной задачи и все эксперты получили возможность высказаться, происходит обсуждение и оценка решений и выбор наиболее верного.

4. **Критическая («разносная») атака.** Метод также представляет собой вариацию метода мозгового штурма, принципиальное отличие – в критической направленности обсуждения. Реализация метода включает несколько этапов. На первом этапе каждый участник экспертной группы предлагает свое решение поставленной задачи (свою интерпретацию при анализе ситуации) или свою версию развития событий (при прогнозе). Решение должно предлагаться с подробной аргументацией. Далее каждый эксперт должен ознакомиться с мнениями своих коллег и найти и аргументировать в предлагаемых решениях максимально возможное число слабостей. На следующем этапе эксперты собираются вместе и по очереди обсуждают все выдвинутые решения. Задача каждого автора – отстаивать свою версию решения, задача оппонентов – «разнести её в пух и прах». По итогам дискуссии эксперты выбирают то решение, которое вызвало меньше всего нареканий и было наиболее обоснованным.

5. **Конференция идей** – одна из разновидностей коллективного творчества. От «мозгового штурма» она отличается темпом проведения совещания по выдвижению идей и допущением доброжелательной критики в форме реплик, комментариев. Считается, что критика может даже повысить ценность выдвинутых идей. Поощряется фантазирование и комбинирование идей. К конференции идей привлекаются руководители и рядовые сотрудники, лица, постоянно имеющие дело с данной проблемой, и новички, которые часто выдвигают новые, свежие идеи. Например, разно-

видность конференции идей – «дискуссия 66» представляет собой разбивку больших по составу творческих коллективов на мелкие дискуссионные группы по 6 человек, которые в течение 6 мин (отсюда название метода) проводят мини-конференции по четко сформулированной проблеме.

6. **Письменный «мозговой штурм»** применяется, когда нет возможности собрать специалистов в одном месте. В этом случае формируется творческое задание в форме подробного вопросника, который отражает в альтернативном виде основные проблемы, требующие решения.

7. **Экспертное фокусирование.** Метод представляет собой одну из форм совместного очного обсуждения проблемы. Эксперты всесторонне рассматривают исследуемую ситуацию, «фокусируются» на ней. Основная цель - выявить структуру данной проблемы, определить по возможности все факторы, определяющие данную ситуацию, установить взаимосвязи между ними. Обсуждение носит более деловой характер, чем при классической версии мозгового штурма, то есть проходит без излишнего «брёда».

8. **Метод комиссий.** Метод также заключается в совместном обсуждении проблемы, когда группы экспертов за «круглым столом» обсуждают ту или иную проблему с целью согласования мнений и выработки единого мнения. Этот метод имеет *недостаток*, заключающийся в том, что группа экспертов в своих суждениях руководствуется в основном логикой компромисса. Основное отличие от фокус-группы – стремление выяснить, в чем состоит противоречие между разными вариантами предлагаемых решений, найти максимальное число «точек согласия» и прийти к консенсусу.

9. **Метод интеграции решений.** Метод в своей основе аналогичен методу комиссий, однако в большей степени формализован. Метод заключается в выработке совместного решения проблемы на основе выявления сильных сторон отдельных решений и их объединения. Метод реализуется в несколько этапов. На первом этапе экспертам предлагается задача, и они рассматривают и решают ее независимо друг от друга. Затем в заранее

подготовленный формуляр эксперты заносят свои индивидуальные решения, то есть трактовку анализируемой ситуации или прогноз развития событий. На следующем этапе эксперты совместно обсуждают задачу и все предложенные решения с целью выявить сильные стороны каждого отдельного решения, которые также фиксируются в формуляре. При представлении индивидуальных решений возможны вариации - либо каждое решение презентуется автором и подробно аргументируется, либо соблюдается анонимность решений, чтобы избежать давления авторитетов. После того как обсуждены все решения и определены сильные стороны каждого из них, вырабатывается синтезированное решение на основе комбинирования преимуществ отдельных решений.

10. Метод Дельфы – неоднократное обращение к экспертам, вначале – для выявления существа позиций, а затем – для оценки уровня согласованности мнений по наиболее важным пунктам. После первой экспертизы высказанные оценки предлагаются для упорядочения по уровню правдоподобности, вероятности, достоверности, приоритетности. В *методе Дельфы* вместо коллективного обсуждения той или иной проблемы проводится индивидуальный опрос экспертов обычно в форме анкет для выяснения относительной важности и сроков свершения гипотетических событий. Затем производится статистическая обработка анкет и формируется коллективное мнение группы, выявляются, обобщаются аргументы в пользу различных суждений; вся информация сообщается экспертам. Участников экспертизы просят пересмотреть оценки и объяснить причины своего несогласия с коллективным суждением. Эта процедура повторяется 3-4 раза. В результате происходит сужение диапазона оценок. Недостатком этого метода является невозможность учета влияния, оказываемого на экспертов организаторами опросов при составлении анкет.

Индивидуальные экспертные методы основаны на использовании мнений экспертов-специалистов соответствующего профиля независимо

друг от друга. Наиболее часто применимыми являются следующие *два метода формирования прогноза*:

1) *Метод интервью* предполагает беседу прогнозиста с экспертом, в ходе которой прогнозист в соответствии с заранее разработанной программой ставит перед экспертом вопросы относительно перспектив развития прогнозируемого объекта. Успех такой оценки в значительной степени зависит от способности интервьюируемого эксперта экспромтом давать заключения по самым различным фундаментальным вопросам.

2) *Аналитические экспертные оценки* предполагают длительную и тщательную самостоятельную работу эксперта над анализом: тенденций, оценкой состояния и путей развития прогнозируемого объекта. Этот метод дает возможность эксперту использовать всю необходимую ему информацию об объекте прогноза. Свои соображения эксперт оформляет в виде докладной записки.

Основными преимуществами рассматриваемых методов являются возможность максимального использования индивидуальных способностей эксперта и незначительность психологического давления, оказываемого на отдельного работника. Однако эти методы мало пригодны для прогнозирования наиболее общих стратегий из-за ограниченности знаний одного специалиста-эксперта о развитии смежных областей науки.

9.8. Эксперимент

Эксперимент – метод сбора информации о поведении исследуемых объектов, предусматривающий установление контроля над всеми факторами, влияющими на функционирование этих объектов.

Цель эксперимента заключается в установлении причинно-следственных связей между факторами внешней среды и поведением исследуемых объектов. Для обеспечения достоверности результатов эксперимента значения всех факторов, кроме исследуемого, должны оставаться неизменными.

Отличительные черты. Главная отличительная черта эксперимента как метода сбора первичной информации состоит в том, что он предполагает, что при анализе должно быть исключено влияние всех факторов кроме изучаемого. Поэтому эксперимент предполагает наличие не менее двух сопоставимых исследуемых групп, одна из которых является экспериментальной, а другая контрольной.

Лабораторные эксперименты – проходят в искусственной обстановке, позволяют контролировать посторонние факторы.

Полевые эксперименты – осуществляемые в реальных условиях, не исключают влияния посторонних факторов.

Полевое исследование хотя и является наиболее сложным и дорогим, но в то же время и самым эффективным методом изучения рынка. Оно позволяет быстро и всесторонне ознакомиться с требованиями рынка, методами сбыта, ценами и многими другими условиями, дает возможность устанавливать личные контакты с потенциальными покупателями, закупать образцы товаров и получать определенные виды услуг, пользующихся наибольшим спросом на данном рынке и пр.

В процессе подготовки к проведению эксперимента, важно определить место или места его проведения, длительность, состав факторов, ко-

торые должны быть постоянными или меняться строго определенным образом на протяжении всего эксперимента.

Достоинства эксперимента: 1) объективный характер; 2) возможность установления причинно-следственных связей между факторами.

Недостатки эксперимента: 1) трудности с организацией контроля над всеми факторами в естественных условиях; 2) сложности воспроизведения нормального поведения объекта в лабораторных условиях; 3) высокие издержки.

Hall-test

Этот метод исследования применяется в маркетинге, однако его целесообразно использовать и как способ сбора информации о государственных услугах. В ходе исследования большая группа людей (до 100 человек) в специальном помещении тестирует определенную услугу и/или ее элементы, а затем отвечает на вопросы (заполняет анкету), касающиеся данного товара.

Для проведения hall-теста представители потенциальных потребителей приглашаются в специально оборудованное помещение («hall»), где им предоставляют возможность протестировать услугу (либо посмотреть рекламный ролик) и затем объяснить причину выбора, например той или иной формы предоставления услуги, либо рассказать о реакции на рекламу. Выделяют следующие типы тестирования:

Данный метод применяется: 1) для оценки потребительских свойств услуги по разным тестируемым характеристикам с целью их улучшения; 2) при тестировании элементов рекламных обращений для оптимизации рекламной кампании; 3) для получения информации о поведении потребителей (определяются критерии выбора, частота и объем потребления услуг изучаемой группы).

Достоинства и недостатки. Среди недостатков можно упомянуть трудоемкость организации тестирования. Преимуществом методики явля-

ется возможность предъявления и оценки не только визуальной информации, но и аудиальной (слуховой), а также их комбинаций.

Home-test

Этот метод также используется в среде маркетологов. Он аналогичен hall-тесту, с той лишь разницей, что тестирование происходит в домашних условиях (дома у респондента). Используется этот метод при необходимости длительного тестирования услуг (например, Интернет-портала).

Home-test — метод исследования, в ходе которого группа потребителей тестирует определенную услугу в домашних условиях посредством использования, к примеру, сети Интернет, заполняя специальную анкету.

Респондентам, относящимся к целевой группе, предлагают протестировать в домашних условиях какую-либо услугу или несколько услуг (обычно частого использования). Через несколько дней после оказания услуги респондент отвечает на вопросы анкеты, которая определяет отношение респондента к данной услуге (иногда — по сравнению с другими услугами).

Метод home-тестов используется для: 1) решения задач по позиционированию новой услуги, относящейся к определенной группе; 2) проверки восприятия потребительских свойств услуги; 3) выявления недостатков и преимуществ услуги по сравнению с аналогами других источников предоставления аналогичных услуг; 4) определения оптимальной цены услуги и других характеристик.

К недостаткам метода можно отнести сложность и дороговизну организации исследования. Преимуществом home-теста является то, что тестирование товаров происходит в тех же условиях, в которых обычно и составляется мнение о них.

9.9. Наблюдение

Наблюдение (Observation) – общенаучный метод сбора первичной информации путем непосредственной регистрации исследователем событий, явлений и процессов, происходящих в определенных условиях, изучающий поведение объекта исследования в реальной обстановке, фиксирующий результат прошлого поведения. *Наблюдение* – целенаправленное, организованное и фиксируемое восприятие исследуемого объекта.

Наблюдение рассматривается как процесс, который служит определенной исследовательской цели, проходит планомерно и систематически, представляет собой не только сбор интересных фактов, но и служит для выработки обобщающих суждений, подвержен постоянному контролю с точки зрения надежности и точности. Главными *особенностями метода наблюдения* являются: непосредственная связь наблюдателя и наблюдаемого объекта; пристрастность (эмоциональная окрашенность) наблюдения; сложность (порой – невозможность) повторного наблюдения.

Преимущества наблюдения: 1) простота и низкие затраты на реализацию; 2) независимость от желания объекта к сотрудничеству и его способности к словесному выражению сути дела; 3) возможность обеспечить более высокую объективность; 4) возможность восприятия неосознанного поведения (например, выбор товара на полках магазина); 5) естественность обстановки исследования.

Недостатки наблюдения: 1) трудность обеспечения репрезентативности; 2) субъективность восприятия наблюдающего; 3) непринятие во внимание мотивов поведения потребителей, их интересов и факторов, определяющих поведение; 4) невозможность однозначного объяснения поведения объекта наблюдения; 5) при открытом способе наблюдения возможно отличие поведения объектов от естественного (эффект наблюдения); 6) однократность наблюдаемых обстоятельств, приводящая к невозможности повторения.

сти сделать обобщающее заключение исходя из единичных наблюдаемых фактов.

Категории социологического наблюдения – конкретные признаки из числа признаков, зафиксированных в качестве предмета наблюдения; и одновременно удовлетворяющих следующим требованиям. *Категории социологического наблюдения*: 1) должны быть значимы для решения определенных в общей программе исследования задач; 2) должны выражать те операционалистские понятия, которые определены в программе исследования; 3) должны иметь количественный характер.

Дневник наблюдения – документ, в котором фиксируются результаты наблюдения в закодированной или общепонятной форме, а также действия наблюдателя и реакции наблюдаемых.

Единица наблюдения – отдельный акт поведения наблюдаемых, в котором проявляются категории наблюдения в оговоренных ситуациях и при определенных условиях

Карточка регистрации единицы наблюдения – документ, в котором фиксируются в строго формализованном и закодированном виде все действия отдельной единицы наблюдения. Количество карточек наблюдения должно соответствовать количеству единиц наблюдения.

Протокол наблюдения – методический документ, обобщающий данные всех карточек регистрации единиц наблюдения и содержащий основные оценочные показатели: коэффициент устойчивости наблюдения; коэффициент согласия наблюдателей; коэффициент надежности наблюдения.

Коэффициент согласия наблюдателей (КСН) – коэффициент, показывающий степень совпадения данных, полученных одновременно разными наблюдателями в разное время.

Коэффициент устойчивости наблюдения (КУН) – коэффициент, характеризующий совпадение результатов, полученных одним и тем же наблюдателем в различное время.

Условия наблюдения – требования к наблюдаемой ситуации, при наличии которых можно производить наблюдение.

Как правило, наблюдение проводится в соответствии с заранее разработанным планом, где указываются место и время, объект наблюдения, способы установления характеристик объекта наблюдения, способ фиксации результатов и др. То есть можно выделить следующие **этапы исследования методом наблюдения**: 1) определение предмета наблюдения, объекта, ситуации; 2) выбор способа наблюдения и регистрации данных; 3) создание плана наблюдения; 4) выбор метода обработки результатов; 5) собственно наблюдение; 6) обработка и интерпретация полученной информации.

Наблюдение противопоставляется эксперименту. Это противопоставление основано на двух положениях: 1) пассивность наблюдателя – наблюдатель не изменяет окружающую реальность; 2) непосредственность – наблюдатель фиксирует в протоколе то, что видит.

В исследовательской практике используются различные **формы наблюдения**, которые *можно классифицировать по следующим признакам*.

(1) По характеру окружающей обстановки наблюдение может быть полевым (в естественной обстановке), лабораторным (в искусственно созданной ситуации) и лабораторно-полевые наблюдения. Преимущество первой формы заключается в естественности наблюдаемого поведения. Вторая форма позволяет поддерживать более стабильные условия наблюдения и использовать технические средства.

Лабораторное наблюдение (Experimental observation) – тип наблюдения, при котором сбор информации проводится в искусственно созданных для изучаемой группы условиях, контролируемых исследователем

Полевое наблюдение (Field observation) – тип наблюдения, осуществляемый в естественных условиях реальной жизни.

(2) По степени стандартизации (формализованности) различают стандартизированное (формализованное) и свободное (неформализован-

ное) наблюдение. Стандартизация (формализация) подразумевает задание определенных категорий поведения, схем поступков;

Неформализованное наблюдение (Non-standardized observation) – Не-стандартизированное наблюдение – тип наблюдения, структурированный планом, в котором заранее не определяются элементы процесса, подлежащие изучению. Обычно нестандартизированное наблюдение используется для понимания проблемной ситуации.

Стандартизированное или формализованное наблюдение (Standardized observation) – тип структурированного жесткой программой наблюдения, при котором заранее определяются процедуры исследования и элементы изучаемой ситуации, имеющие наибольшее значение для реализации цели исследования. Стандартизированные наблюдения используются: 1) для проверки гипотез; 2) для уточнения уже имеющихся данных; 3) для описания предмета исследования.

(3) По систематичности различают систематические, эпизодические и случайные наблюдения. При *несистематическом* наблюдении необходимо создать обобщённую картину наблюдения в определённых условиях и не ставится цель фиксировать причинные зависимости и давать строгие описания явлений. *Систематическое* наблюдение, проводится по определённому плану в течение определенного времени и исследователь регистрирует особенности поведения и классифицирует условия среды.

Случайное наблюдение (Random observation) – Случайное наблюдение – тип наблюдения, характеризующийся получением неожиданной, не предусмотренной программой исследования информации.

(4) По фиксируемым объектам выделяют сплошное и выборочное наблюдение. В случае *сплошного* наблюдения исследователь старается фиксировать все об изучаемом объекте, а в случае *выборочного* фиксируются лишь определённые параметры;

Несплошное наблюдение (Non-complete observation) – тип наблюдения, при котором обследованию подлежат не все единицы изучаемой сово-

купности, а только их определенная часть, достаточная для получения обобщающих статистических характеристик.

(5) По степени участия в процессе наблюдателя различают включенные (участвующее) и невключенные (простое) наблюдения.

При этом по способу осуществления наблюдение может быть скрытым (с применением специальных средств и приёмов) и открытым (с непосредственным участием наблюдающего);

Включенное наблюдение - наблюдение, при котором наблюдатель лично участвует в наблюдаемом процессе. Считается, что при этом причины и мотивы действий людей наблюдателю ясны и учитываются в оценке. Включенные наблюдения подразделяются на открытые и скрытые, когда наблюдаемые не знают о наблюдателе.

Невключенное наблюдение – при котором исследователь получает информацию об изучаемой группе, не включаясь в ход событий и не становясь членом этой группы.

Наконец, одна из модификаций включенного наблюдения - так называемое стимулирующее, в процессе которого исследователь создает некоторую экспериментальную обстановку для того, чтобы лучше выявить состояния объекта, в обычной ситуации «непросматриваемые».

Также можно выделить следующие виды наблюдения:
1) фиксированное наблюдение (Retail Audit); 2) процессное наблюдение (нализ протокола); 3) таинственный потребитель (mystery Shopping).

Фиксированное наблюдение. Этот вид наблюдения является аналогом маркетингового метода Retail Audit. Это исследование, включающее анализ ассортимента, цен, дистрибуции, рекламных материалов в точках предоставления исследуемой группы государственных услуг.

Анализ результатов аудита дает наиболее полную и адекватную характеристику как состояния и движения рынка государственных услуг в целом, так и тенденций по его отдельным позициям, например, структурным и географическим сегментам рынка. Исследование по методу Retail

Audit включает в себя разработку анкет, формирование выборки точек предоставления услуг, подготовку интервьюеров, непосредственно само исследование и последующую обработку и анализ данных.

Этот метод позволяет получить информацию о том, какие виды государственных/муниципальных услуг можно получить, насколько они доступны, по какой цене и в каких объемах предоставляются. При помощи этих данных можно: 1) определить объем и доли рынка; 2) выявить незанятые ниши и разработать новые услуги; 3) скорректировать позиционирование существующей и разработать основу позиционирования новых услуг.

При этом можно выделить следующие этапы работ: 1) предварительная формулировка проблемы и постановка задач (беседа с заказчиком); 2) подготовка технического задания на проведение исследования; 3) разработка программы проведения исследования (включая анкеты и карточки мониторинга); 4) сбор и инструктаж интервьюеров; 5) контроль хода мониторинга и работы интервьюеров; 6) обработка и проверка данных; 7) анализ данных и создание отчета с рекомендациями; 8) презентация отчета заказчику и обсуждение результатов.

Как правило, *репрезентативность* достигается делением мест оказания услуг на типы и квотированием количества различных типов по географическому принципу. Достаточно часто на некоторых рынках применяется сплошная выборка.

Объем выборки сильно зависит от размера и плотности населения территории, на которой проводится мониторинг, а также от того, какой рынок исследуется.

Длительность работ, начиная с подписания договора на исследование, может составлять от 20 до 50 рабочих дней.

Среди *недостатков* метода можно упомянуть сложность получения данных (административные препятствия). К его *преимуществам* можно отнести относительную простоту и точность получаемых данных.

Процессное наблюдение (Анализ протокола).

Анализ протокола заключается в помещении респондента в ситуацию принятия решения о получении услуги, в процессе которого он должен подробно описать все факторы, которыми он руководствовался при принятии этого решения.

По технологии данного метода респонденту предлагают представить себе конкретную ситуацию, в которой он должен принять решение. После этого он должен словесно описать все факторы и аргументы, которыми он руководствовался в процессе принятия решения. Иногда при применении данного метода используется диктофон. Затем исследователь анализирует протоколы (отсюда - название метода), представленные респондентами.

Анализ протокола *применяется* для составления модели принятия решения о получении государственной услуги. Как правило, этот метод используется при анализе решений: 1) принятие которых распределено по времени. В этом случае исследователь собирает в единое целое отдельные решения, принимаемые на отдельных этапах; 2) процесс принятия которых очень короток. В этом случае метод анализа протокола как бы замедляет скорость принятия решения.

Таинственный потребитель (Mystery Shopping)

Mystery Shopping метод исследований, использующийся зачастую в маркетинге. Применительно к сектору государственных (муниципальных) услуг предполагает оценку качества обслуживания с помощью специалистов, выступающих в роли подставных получателей услуг (заказчиков).

При продаже услуг качество обслуживания является важнейшим критерием, по которому клиенты оценивают компанию. *Mystery Shopping* позволяет оценить работу услугодателей с точки зрения потребителя и своевременно принять меры по улучшению качества обслуживания.

По технологии данного метода оценка качества обслуживания производится на основании предварительно разработанных критериев, путем личного посещения либо по телефону.

При разработке плана Mystery Shopping первым делом определяется: какие элементы работы персонала необходимо оценить, по каким критериям, на что нужно обратить особое внимание (если в учреждении есть стандарт обслуживания клиентов, то можно основываться на нем). Затем на основе этого плана разрабатывается анкета и проводится инструктаж исследователей.

Проводят Mystery Shopping специально подготовленные люди, полностью соответствующие характеристикам целевого потребителя на данном рынке услуг. Они посещают исследуемые точки под видом клиентов и в процессе общения с персоналом оценивают его работу по утвержденной анкете. Помимо личного визита, возможна оценка посредством телефонного звонка, либо общения через Интернет.

По результатам проведенного исследования фиксируются основные ошибки персонала, и разрабатывается программа по их исправлению (проводятся специальные тренинги, корректируются инструкции и т. п.). Этот метод может найти себе применение и в обеспечении мотивации персонала: По результатам мониторинга вычисляются общий индекс качества обслуживания и индивидуальные индексы работников, от которых может зависеть заработная плата. Результаты Mystery Shopping позволяют выявить конкретные недостатки в обслуживании клиентов и сфокусировать тренинги персонала именно на этих направлениях. А после проведения таких тренингов результаты мониторинга позволяют выявить последующие качественные изменения в поведении персонала.

9.10. Моделирование

Модель – это упрощённое представление реальности с точки зрения анализируемой проблемы. В социологических исследованиях используются различные варианты *моделирования* как процесса формирования и использования модели в целях конкретного исследования.

Имитационное моделирование заключается в построении математической, графической или иной модели контролируемых или неконтролируемых факторов, определяющих стратегию и тактику фирмы, и в последующих экспериментах на модели с целью изучения влияния изменений этих факторов на объект исследования.

Наиболее широко применяются модели, прогнозирующие поведение потребителей в отношении конкретных товаров в рамках определенных сегментов рынка.

Имитация – это основанный на использовании ЭВМ метод, который воссоздает картину влияния различных маркетинговых факторов на компьютере, а не в реальных условиях. Вначале строится модель контролируемых и неконтролируемых факторов, с которыми сталкивается на рынке фирма. Затем их различные сочетания закладывают в компьютер с тем, чтобы определить влияние на общую стратегию фирмы. Имитация не требует сотрудничества со стороны покупателей и может учитывать большое число взаимосвязанных факторов. Однако имитационные модели сложны, дороги и трудны в применении и сильно зависят от предположений исследователя, положенных в основу модели.

Наиболее широко применяется моделирование, обобщающее, объясняющее и прогнозирующее поведение потребителей. Большинство известных моделей покупательского поведения построено в расчете на интересы отдельных фирм. Зависимые и независимые переменные этих моделей выражают особенности поведения покупателей в отношении конкретных товаров в рамках определенных сегментов рынка.

К наиболее известным моделям покупательского поведения относятся:

1. *Стохастические* (или вероятностные), которые основываются на предположении, что предыдущие, и особенно последняя, покупки определяют будущее поведение потребителя на рынке. Они используются при определении степени лояльности к маркам товаров, частоты смены привычных марок и прогнозировании спроса на новые товары.

2. *Линейно-экспериментальные*, применяемые обычно для моделирования потенциального спроса на конкретные товары. Они отличаются формальной математической структурой и отражают тенденции поведения потребителей относительно отдельных товаров, например, долю той или иной торговой марки в совокупном объеме покупательского спроса. Такие модели носят обычно описательный характер и представляют собой обобщение движения спроса населения на всем рынке.

3. *Модели переработки информации*, строящиеся на предположении о том, что покупатель постоянно получает информацию из многих источников, перерабатывает ее и принимает решение о выборе того или иного товара.

Достоинством имитационного моделирования является возможность всестороннего изучения множества факторов, определяющих стратегию маркетинга. Однако получаемые результаты практически полностью зависят от исходных посылок и предположений.

Моделирование ситуации на основе «деловой игры». Метод может быть реализован в разных формах. Наиболее распространенная форма – моделирование анализируемых процессов и/или будущего развития прогнозируемого явления в разных вариантах и рассмотрение полученных данных. Разработка процедуры проведения деловой игры – достаточно сложная задача, и ей должно быть уделено серьезное внимание. Должны быть четко определены и формально описаны следующие элементы игры: цели и задачи, роли участников, сюжет и регламент. Важным этапом лю-

бой деловой игры является рефлексия - разбор хода игры и подведение итогов. В данном случае рефлексия заключается не только в анализе самого игрового процесса, но и в анализе результатов моделирования исследуемого явления.

Метод «суда» представляет собой одну из разновидностей деловых игр. Обсуждение поставленной задачи реализуется в виде судебного процесса: моделируется "процесс над проблемой". Выбираются "адвокат", "прокурор", "присяжные" и другие участники "процесса". Каждый отстаивает свою точку зрения, касающуюся анализируемого или прогнозируемого явления, аргументируя свои высказывания. Окончательный вердикт об исследуемой проблеме определяется в два этапа: голосование "присяжных" и конкретизация решения "судьями".

10. Обработка первичных данных

10.1. Инструментальные средства поддержки анализа материалов мониторинга и их представления

Важным аспектом деятельности государственного и муниципального служащего является формализация значительных по объему статистических информационных массивов, их анализ и принятие консалтинговых решений. Формализация информации включает её представление в виде таблиц, графиков, баз данных, отражающих сущность протекающих в социальных системах процессов и явлений.

Анализ информации и принятие решений строится на основе использования существующего арсенала различных методов.

В настоящее время имеется огромное количество статистических программных продуктов обработки и представления информации. Кроме того, статистические инструменты анализа данных в качестве надстроек включены в большинство математических и программных средств общего назначения, таких как Mathcad, Matlab, Maple, Matematica.

Заслуживают внимания, прежде всего своей простотой и доступностью, статистические инструменты, включенные в состав электронных таблиц, таких как Excel, Lotus, Statcalc.

Следует также отметить полупрофессиональные статистические пакеты отечественного и зарубежного производства, позволяющие анализировать данные социологических исследований с различной глубиной моделирования и формализации результатов статистического наблюдения. К этим программным средствам, прежде всего, следует отнести такие программные продукты как Statistica, SPSS, STADIA, STATGRAPHICS, S-PLUS, которые имеют удобный интерфейс пользователя, огромный набор средств визуализации исходных данных и результатов их анализа¹⁴⁰.

При анализе данных пользователю статистического программного пакета приходится выполнять вычисления широкого спектра статистик, передавать и преобразовывать данные для их анализа, а также представлять полученные результаты в наглядном виде.

Поэтому *при выборе того или иного статистического пакета необходимо обращать внимание на следующие характеристики*: 1) удобство управления данными (экспорт/импорт данных, их реструктуризация); 2) статистическое разнообразие (количество статистических модулей); 3) графические возможности (наличие встроенного графического редактора, возможность показа отдельных элементов графика, возможности экспорта графиков).

Кроме того, большое значение имеет удобство работы с пакетом, легкость его освоения (наличие встроенной системы помощи, руководства пользователя, степень удобства управления данными, результатами вычислений, таблицами и графиками), а также скорость произведения вычислений.

Кратко остановимся на некоторых из наиболее распространенных статистических пакетов.

Пакет STATISTICA разработан фирмой StatSoft (США)¹⁴¹. Возможности пакета позволяют проводить исчерпывающий всесторонний анализ данных, представлять результаты анализа в виде таблиц и графиков, автоматически создавать отчеты о проделанной работе. С помощью удобной системы подсказок можно обучаться не только работе с самим пакетом, но и современным методам статистического анализа. Данные в STATISTICA организованы в виде электронных таблиц аналогичных таблицам табличного процессора MS Excel. Система STATISTICA предоставляет всесторонние возможности по импорту и экспорту данных, в том числе и из таб-

¹⁴⁰ Борисова С.Ф. Компьютер и Интернет для социолога. Учебное пособие – справочник. Н. Новгород, 2002.

¹⁴¹ Боровиков В. STATISTICA: искусство анализа данных на компьютере. Для профессионалов. – СПб.: Питер, 2001.

лиц Excel. Архитектура и интерфейс системы STATISTICA состоит из отдельных модулей, каждый из которых является полноценным Windows-приложением.

Система STATISTICA включает следующие модули анализа.

Основные статистики и таблицы. Исчерпывающий набор описательных статистик (процентных показателей, пропорций, удельных показателей, таблиц, диаграмм, графиков и.т.п).

Непараметрическая статистика. Непараметрические критерии, ранговые корреляции, подгонка распределений. Непараметрические методы используются в случае, когда неизвестны параметры распределения исследуемой выборки (отсюда и термин "непараметрическая статистика") или переменные измеренные в «слабой» шкале (например, в номинальной или порядковой). Также их применяют, если объемы данных недостаточны для применения параметрических методов (например, основанных на предположении нормальности распределения исходных данных).

Множественная регрессия. Пошаговая регрессия с включением и исключением переменных, нелинейная регрессия, ридж-регрессия, всесторонний анализ остатков, вычисление прогнозов и доверительных интервалов для прогнозируемых значений. Регрессия это категория задач, где цель состоит в том, чтобы оценить значение непрерывной выходной переменной по значениям входных переменных.

Временные ряды и прогнозирование. Широкий выбор моделей анализа временных рядов, включая модели АРПСС (авторегрессии и проинтегрированного скользящего среднего), спектральный анализ, преобразования рядов, включая быстрое преобразование Фурье и многие другие процедуры углубленного анализа.

Кластерный анализ. Широкий набор процедур кластерного анализа, включая иерархическое объединение и метод к-средних. Основная цель кластерного анализа состоит в организации статистических данных в наглядные структуры (кластеры), схожие по определенным признакам.

Факторный анализ. Главными целями факторного анализа являются: либо сокращение числа переменных (редукция данных), либо определение структуры взаимосвязей между переменными, т.е. классификация переменных. Поэтому факторный анализ используется либо как метод сокращения данных, либо как метод классификации.

Канонический анализ. Канонический анализ позволяет исследовать зависимость между двумя наборами переменных

Многомерное шкалирование. Многомерное шкалирование можно рассматривать как альтернативу факторному анализу и обычно оно используется для разведочного анализа данных.

Деревья классификации. Методы деревьев классификации предназначены для прогнозирования принадлежности наблюдений (объектов) к тому или иному классу значений зависимой категориальной переменной на основании значений одной или нескольких предикторных переменных.

Структурное моделирование. Построение структурных моделей.

Дискриминантный анализ. Дискриминантный анализ используется для принятия решения о том, какие переменные дискриминируют или разделяют объекты на две или более естественно возникающих групп.

Дисперсионный анализ. Основной целью дисперсионного анализа (ANOVA) является проверка значимости различия между средними с помощью сравнения (то есть анализа) дисперсий.

Система STATISTICA обладает огромными возможностями для построения графиков непосредственно из таблиц исходных данных и таблиц результатов. Информацию о системе можно найти на сайте Statsoft по адресу <http://www.statsoft.ru/>

Компьютерный пакет SPSS – одна из старейших систем статистического анализа и управления данными, продукт фирмы SPSS Inc. (Statistical Products and Service Solution – Статистические продукты и сервисные решения). Пакет SPSS построен как традиционная база данных: накопление массива информации, его формализация и представление результатов ста-

статистической обработки массива в виде отчета. Внешних отличий интерфейса SPSS от традиционных баз данных или электронных таблиц (MS Access, MS Excel) нет, что значительно упрощает первое знакомство с пакетом и позволяет достаточно быстро начать процедуру ввода или импорта данных, кроме того, пакет включает справочник и глоссарий статистических терминов¹⁴².

Возможности программы SPSS в плане проведения статистического анализа практически не отличаются от анализа в системе STATISTICA. Структурно SPSS представляет собой модульную систему. Стоимость полного комплекта модулей исчисляется тысячами долларов, но если нужны базовые функции, можно воспользоваться базовой системой SPSS Base. В базовую систему заложены все функции работы с данными, все основные статистические процедуры, от описательных статистик и таблиц сопряженности до факторного и кластерного анализа. Массив данных для обработки может быть экспортирован из текстового файла, из файла формата MS Excel, Lotus 1-2-3 или перенесен через буфер обмена. Пакет обладает огромными возможностями построения графиков.

Стандартные средства графического построения включают в себя столбчатые диаграммы, закрашенные графики, круговые диаграммы, графики минимальных/максимальных значений, диаграммы дисперсий и дисперсионные матрицы (с перекрытием линий регрессии или без), а также гистограммы. Более специализированные графики – это столбчатые диаграммы ошибок, графики контроля качества и графики временных рядов, например, коррелограммы и автокоррелограммы. Ко многим диаграммам и графикам можно добавить тени и различные трехмерные эффекты. Более подробную информацию о пакете можно найти на сайте <http://spss.ru/>.

Исходя из высокой стоимости лицензионных программных пакетов STATISTICA и SPSS, а также достаточной сложности используемых ме-

¹⁴² Бююль Ахим, Цефель Петер. SPSS: искусство обработки информации. Анализ статистических данных и восстановление скрытых закономерностей: Пер. с нем. / Ахим Бююль, Петер Цефель – СПб.: ООО «ДиаСофтЮп», 2002.

тодов анализа информации, государственному служащему среднего звена достаточно сложно ставить и решать задачи в этих компьютерных средах. Поэтому, для данной категории специалистов, необходимо освоение доступного в практическом применении инструментального средства, такого, например, как табличный процессор MS Excel, который всегда находится в оперативном пользовании консультанта.

Excel относится к программным продуктам, в основе которых положена работа с электронными таблицами. В настоящее время используются различные версии Excel. При этом с ростом версии Excel требует все больших ресурсов аппаратной части компьютера ¹⁴³.

Несмотря на кажущуюся простоту использования, Excel является достаточно сложным программным продуктом, с огромными возможностями. В книге известного специалиста по Microsoft Excel Конрада Карлберга ¹⁴⁴ приводится одна интересная цитата, подтверждающая сложность практического использования Excel «..... в одной из групп новостей, посвященной Excel, кто – то из подписчиков задал вопрос о том, как вводить в ячейку число, чтобы программа интерпретировала его как текст (это совершенно простая операция). Удивительно, но данный вопрос был задан одним из самых опытных, самых известных и изобретательных специалистов по Excel».

MS Excel дает возможность анализировать, совместно использовать и обрабатывать данные для принятия более обоснованных решений ¹⁴⁵.

Удобное условное форматирование данных позволяет обнаруживать закономерности и выделять тенденции данных с помощью различных схем визуализации, таких как градиенты, пороговые значения и значки показателей эффективности.

¹⁴³ Глушаков С.В., Мельников И.В. Персональный компьютер. Учебный курс. – Харьков: Фолио; М.: ООО «Издательство Аст», 2000.; Макарова Н.В., Трофимец В., Я. Статистика в Excel: Учебное пособие. – М.: Финансы и статистика. 2002.

¹⁴⁴ Конрад Карлберг. Бизнес – анализ с помощью Excel 2000 / Пер. с англ.: Уч. пос. – М.: Издательский дом «Вильямс», 2000

¹⁴⁵ Додж М., Кината К., Стинсон К. Эффективная работа с Microsoft Excel 97-СПб: Издательство «Питер», 2000

10.2. Использование информационно-коммуникационных технологий для автоматизации работ в области мониторинга и оценки качества предоставления государственных и муниципальных услуг

Общие положения и требования к автоматизированной системе мониторинга

Необходимость использования ИКТ в задачах мониторинга деятельности государственных органов власти в целом и оценки качества предоставления платных государственных услуг в частности, отмечается в большом числе публикаций. В ходе проведенного в 2007 году анализа в сфере мониторинга государственных и муниципальных услуг авторам не удалось найти ни одного упоминания о действующей в России информационной системе поддержки мониторинга предоставления публичных услуг в регионе. Большинство имеющихся публикаций и методик относятся к оценке эффективности деятельности государственной власти в целом, вопросы мониторинга качества предоставления конкретных государственных услуг освещены значительно меньше. Естественно, элементы ИКТ использовались для проведения расчетов по результатам мониторинга и представления информации, однако цельной системы предложено не было.

Такая ситуация легко объяснима. Автоматизация любых работ предполагает наличие четкого описания объекта автоматизации. Поэтому невозможно автоматизировать мониторинг услуг, для которых четко не определен порядок и сроки их оказания, не заданы критерии оценки качества предоставления услуг. Работа по созданию таких четких и однозначных правил оказания услуг началась относительно недавно – с началом работы по созданию административных регламентов оказания государственных услуг в рамках административной реформы. Создание электронных паспортов является следующим важным шагом в этом направлении, так как практика показывает, что пока описание регламента оказания услуги не будет формализовано, в нем, как правило, останутся неоднозначности и

неточности. Именно проведение вышеупомянутых работ своим побочным эффектом имело создание условий для автоматизированного мониторинга оказания государственных услуг.

Другим важным направлением работ, также расширяющим возможности для автоматизации мониторинга, является создание и развитие порталов оказания государственных услуг, реализация в них принципа «одного окна». При автоматизированном оказании услуги нет принципиальных трудностей зафиксировать как сам факт ее оказания, так и параметры, характеризующие качество предоставления услуги. Причем мониторинг предоставления услуг через портал можно сделать сплошным. Это существенно расширяет возможности сбора первичной информации о качестве предоставления государственных услуг, причем с минимальными затратами на сбор этой информации (в идеале – данные об оказанной услуге и параметрах ее оказания попадают в систему мониторинга автоматически).

Таким образом, мониторингу целесообразно подвергать только паспортизированные услуги, имеющие административные регламенты их оказания. Каждая паспортизированная услуга имеет установленные в её паспорте индикаторы качества оказания услуги. Предметами мониторинга являются данные о значениях индикаторов качества оказанных услуг.

В силу вышеизложенного, основной задачей, решение которой является необходимым условием для организации автоматизированного мониторинга, является стандартизация государственных услуг и регламентация процесса их оказания через разработку административных регламентов и электронных паспортов предоставления услуг.

Система мониторинга качества предоставления государственных услуг должна обеспечивать следующие основные возможности:

1. Необходимую информационно-аналитическую поддержку деятельности органов государственной и муниципальной власти за счет обеспечения актуальной информацией о показателях качества предоставления государственных услуг и анализа результатов публичных

обсуждений граждан, обработки сообщений, откликов потребителей;

2. Сопоставление значений показателей доступности и качества государственных услуг за разные периоды времени и по разным районам;

3. Заполнение опросных листов, форм мониторинга качества и доступности государственных и муниципальных услуг с помощью web-интерфейса с использованием компьютеров, установленных на рабочих местах служащих оив, координирующих процесс предоставления услуг;

4. Сбор и накопление информации о государственных и муниципальных услугах, предоставляемых с помощью порталных решений, в первую очередь, «одного окна».

Организация мониторинга государственных и муниципальных услуг

Для реализации управленческих функций в сфере предоставления государственных услуг необходимо использование механизма, заключающегося в выполнении действий в определенной последовательности: 1) сбор информации об объекте управления; 2) анализ полученной информации; 3) принятие решения; 4) управляющее воздействие; 5) контроль.

Первые два этапа, относящиеся к сбору и анализу информации, составляют основу понятия, определяемую термином “мониторинг”. Как было сказано выше, в настоящее время под мониторингом понимается постоянное наблюдение за каким-либо процессом (или системой) с целью выявления его соответствия ожидаемому результату. Обобщенная модель мониторинга государственных услуг с использованием информационных технологий приведена на рисунке 6.2.1.

Собственно информационной системе мониторинга и связанным с ней модулям анализа на рисунке соответствуют блоки: 1) система централизованного хранения данных; 2) средства анализа; 3) средства подготовки отчетов.

Для ввода данных от блоков «Первичные социологические исследования», «Обзор ведомственной статистики», «Анализ документов и публикаций» необходима разработка форм ручного ввода. Фиксация услуг, оказываемых через портал осуществляется самим программным обеспечением портала, передача данных в автоматизированную систему мониторинга в этом случае осуществляется в автоматическом (данные сразу пересылаются) или полуавтоматическом (данные накапливаются и передаются по запросу администратора системы мониторинга) режиме. Формат обмена должен быть разработан на основе языка XML.

Мониторинг должен организационно осуществляться: 1) в рамках контроля нижестоящего уровня вышестоящим уровнем; 2) в рамках работы с обращениями граждан и жалобами потребителей услуг; 3) при фиксации результатов транзакций, осуществляемых через портал предоставления государственных услуг.

Информационная система мониторинга должна позволять:

- обеспечивать необходимой информационно-аналитической поддержкой деятельности органов государственной власти и управления на уровне региона за счет предоставления актуальной информации о показателях качества государственных услуг и анализе результатов публичных обсуждений граждан, обработки сообщений, откликов граждан;
- обеспечивать сопоставление значений показателей качества государственных услуг за разные периоды времени, по разным услугам, ведомствам, точкам предоставления;
- заполнять опросные листы, формы и формуляры мониторинга качества и доступности государственных услуг через Web-интерфейс.

Информационная система мониторинга ориентирована в основном на органы исполнительной власти, большая часть деятельности которых касается предоставления государственных услуг. В связи с этим именно

они составляют целевую группу этой технологии управления. В терминологии процессного управления, предоставление государственных услуг является для органов исполнительной власти этого типа основными процессами, все остальные относятся к категории вспомогательных или управленческих.

Отдельным крупным потребителем системы мониторинга и оценки качества предоставления государственных услуг является орган исполнительной власти, который отвечает за проведение административной реформы.

Разнородность потребителей системы мониторинга определяет разные подходы собственно в оценке качества и доступности государственных услуг. Высшие органы государственной исполнительной власти (в том числе в целях административных преобразований) заинтересованы прежде всего, в мониторинге: 1) обобщенных показателей качества государственных услуг; 2) показателей, имеющих сравнительно длинный лаг измерений; 3) показателей, информирующих о возможных направлениях оптимизации деловых процессов (показателях оптимальности административных процессов); 4) показателей, не требующих предоставления информации и оценки в режиме реального времени.

Линейные органы исполнительной власти, которые предоставляют государственные услуги, напротив, заинтересованы в мониторинге качества государственных услуг, который конвертируется в управление административными регламентами.

Линейные, отраслевые органы заинтересованы в оперативном мониторинге, мониторинге отклонений, мониторинге показателей по отдельным административным процессам в режиме реального времени.

Ключевое значение имеет шаг оценки – как часто ее нужно проводить. Вопрос в размерности результата транслируется в вопрос о возможностях сбора и анализа информации, оказывает влияние на организацию хранения этих данных и интерфейса для их сбора.

Можно выделить три типа информации о качестве процесса по сроку ее актуальности:

1. Информация о конечном эффекте процесса, измеряемая как удовлетворенность заявителями с одной стороны (с точки зрения потребителей государственных услуг) и как достижение целей субъекта бюджетного планирования, инструментом чего является процесс (с точки зрения граждан как бенефициаров государственной услуги) имеет долгосрочную шкалу оценивания. Конечный эффект такого рода измеряется через трехлетние, годовые промежутки, так как эффекты носят отложенное влияние на ту или иную сферу общественных отношений. В информационной системе мониторинга должна быть предусмотрена возможность занесения этой информации через веб-интерфейс, при этом процесс сбора не требует автоматизации;

2. Информация о физическом интерфейсе предоставления государственных услуг, степени комфорта в учреждениях – присутственных местах также быстро не устаревает – ежегодный цикл измерений вполне приемлем, потребности в автоматизации находятся на среднем уровне – также достаточно веб-интерфейса, позволяющего заносить информацию в базу данных автоматизированной системой;

3. Информация по показателям качества административных процессов, такие, как параметры процессов, степень исполнения административных действий, качество учета взаимодействий должностного лица и заявителя. Должна собираться в краткосрочный период. Здесь мониторинг и управление составляют единое целое. Кроме того, информация по таким показателям должна собираться в режиме реального времени. Это позволит использовать данную информацию для своевременной корректировки хода административного процесса в целях повышения его качества.

Для обеспечения достоверности мониторинга необходимо обеспечить сбор информации о качестве предоставления государственных услуг. При оказании услуг через портал информация, как отмечалось выше, мо-

жет фиксироваться автоматически. В остальных случаях, сбор информации осуществляется: 1) уполномоченными сотрудниками точек предоставления платных государственных услуг; 2) уполномоченными должностными лицами территориальных органов исполнительной власти; 3) региональным органом исполнительной власти, уполномоченным в области проведения административной реформы.

Собираемая каждой из этих категорий пользователей информация тесно связана с подходами к мониторингу, характерными для соответствующего уровня.

Уполномоченные сотрудники точек предоставления государственных услуг осуществляют сбор информации по показателям качества государственных услуг с помощью заполнения соответствующих опросных форм, формуляров, таблиц (объектом сравнения и анализа результативности является отдельный административный процесс). Информация включает: 1) показатели параметров административного процесса; 2) показатели исполнения норм административного регламента.

Наряду с этим, уполномоченные должностные лица соответствующих региональных органов исполнительной власти ответственны за сбор обобщенной информации о параметрах государственных услуг, а именно: 1) количество заявителей за разные периоды времени; 2) число сотрудников, которые могут быть одновременно заняты во взаимодействии с гражданами; 3) число служащих, участвующих в процессе оказания государственных услуг; 4) число управленческого персонала организации; 5) число государственных служащих в организации; 6) число работников, не являющихся государственными служащими; 7) доля сотрудников с высшим образованием; 8) число вакантных мест; 9) количество обслуживаемых граждан; 10) количество обслуживаемых потребителей государственных услуг; 11) количество случаев обжалования действий (бездействия) и решений организации, оказывающей государственные услуги.

Региональный орган исполнительной власти, уполномоченный в области проведения административной реформы собирает следующую информацию: 1) обобщенные показатели – производные от показателей отдельных административных процессов; 2) показатели степени регламентации административных процессов; 3) показатели интегрированной инфраструктуры предоставления государственных услуг.

Указанная информация собирается в разрезе региональных органов исполнительной власти в целом.

Предлагаемая организационная схема мониторинга представляется реализуемой в существующей институциональной структуре органов исполнительной власти. Примером для его создания послужила система мониторинга бюджетного сектора, которая проводится Министерством финансов Российской Федерации.

Мониторинг качества предоставления государственных и муниципальных услуг распространяется на все региональные органы исполнительной власти. Содержание мониторинга зависит от организационной структуры предоставления государственных услуг.

В Российской Федерации наиболее распространены следующие четыре типа базовых структур предоставления государственных услуг.

Тип 1. Личное обращение граждан в региональный орган исполнительной власти (рис. 10.2.1.).

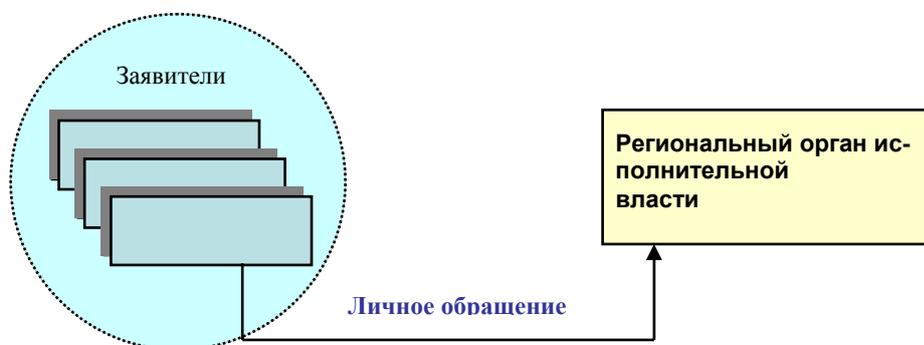


Рис. 10.2.1. Схема взаимодействия с ОИВ (тип 1)

Тип 2. Дистанционное обращение граждан (представителей юридических лиц) в региональный орган исполнительной власти (рис. 10.2.2).

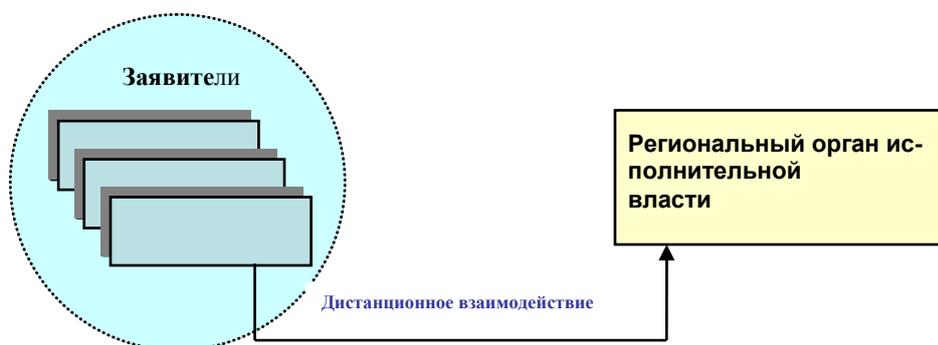


Рис. 10.2.2. Схема взаимодействия с ОИВ (тип 2)

Тип 3. Личное обращение граждан (представителей юридических лиц) в территориальный орган регионального органа исполнительной власти (рис. 10.2.3.)

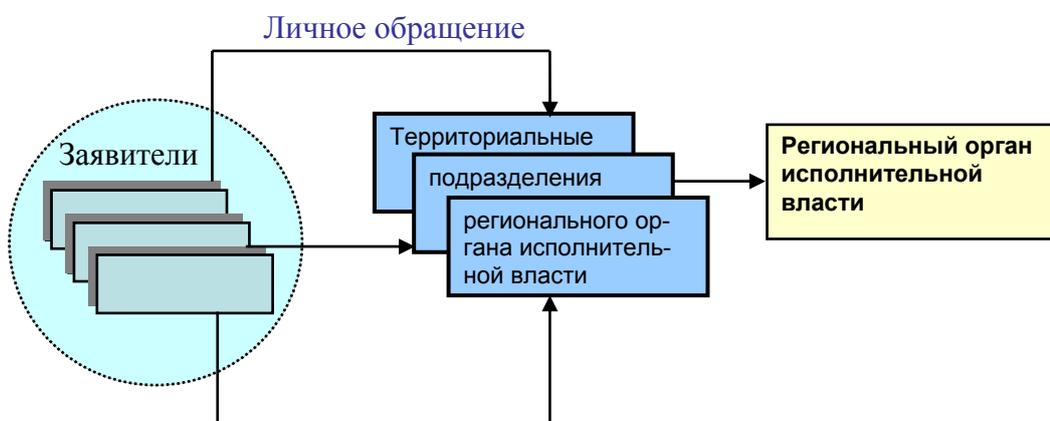


Рис. 10.2.3. Схема взаимодействия с ОИВ (тип 3)

Тип 4. Дистанционное обращение граждан (представителей юридических лиц) в территориальный орган регионального органа исполнительной власти (рис. 10.2.4.)

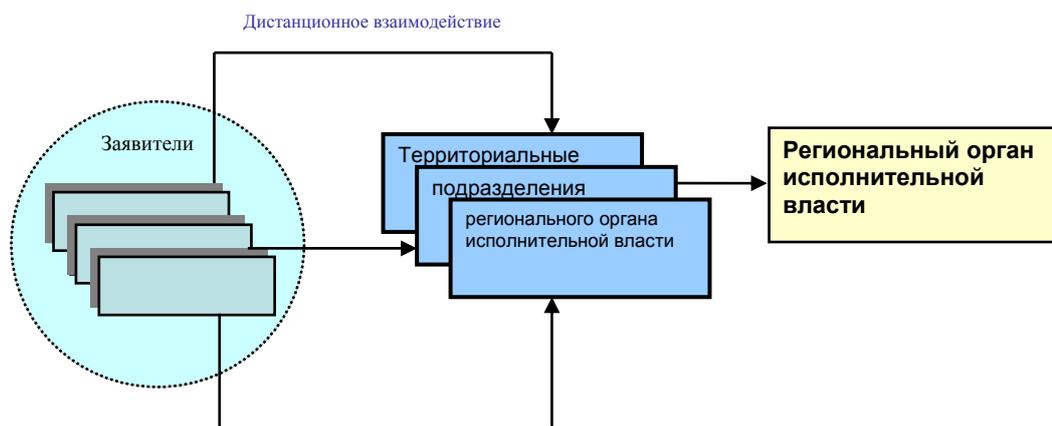


Рис. 10.2.4 Схема взаимодействия с ОИВ (тип 4)

Проведение мониторинга и оценки качества предоставления государственных услуг является основанием для пересмотра административных регламентов, инфраструктуры электронного взаимодействия и материально-технической оснащённости присутственных мест.

Этапы создания и внедрения системы мониторинга

При создании информационной системы мониторинга и оценки качества предоставления государственных услуг можно выделить 3 основных этапа:

1. Разработка концепции автоматизации, предусматривающей последовательное решение следующего комплекса задач:

- исходя из паспортов услуг, определение чётких и недвусмысленных показателей и параметров, являющихся предметом мониторинга;
- нормативное определение мер и решений, которые могут быть приняты на основе значений индикаторов, включённых в систему мониторинга (имеет смысл фиксация только тех индикаторов, которые дают информацию для принятия управленческих решений);
- определение по каждой паспортизованной услуге источников информации для исчисления индикаторов;

- по каждой паспортизованной услуге назначение лиц и организаций, ответственных за сбор информации для исчисления индикаторов системы мониторинга, за определение значений индикаторов и составление соответствующих отчётов;
- нормативное определение процедуре и регламента мониторинга;
- выработка мер по стимулированию оказания общественных услуг, увязанных с установленными индикаторами;
- разработка и внедрение системы контроля достоверности и обеспечения надёжности информации, используемой для мониторинга.

2. Определение программного обеспечения, которое будет использоваться для автоматизации информационной базы и процесса мониторинга, разработка структур данных.

3. Создание единой автоматизированной базы данных мониторинга результатов предоставления государственных услуг.

Целесообразно проводить внедрение системы мониторинга также в три этапа.

На первом этапе внедрения системы мониторинга качества и доступности государственных услуг выполняются:

- сбор информации по ограниченному перечню показателей за счет ведомственных отчетов;
- предоставление информации не в режиме реального времени, а в режиме отчетных периодов;
- использование показателей, требующих годовой или полугодовой отчетности.

Назначение системы мониторинга первого этапа состоит в переходе на периодическую оценку качества государственных услуг, возможность проведения бенчмаркинга по выборке показателей результативности, которые позволяют проводить бенчмаркинг, формирование инфраструктуры

сбора информации (опросные формы, формуляры, опросные листы, таблицы, алгоритмы сбора работы с опросными листами и расчета показателей), возможность определения наиболее проблемных процессов предоставления государственных услуг в целях их последующей оптимизации и автоматизации.

На втором этапе происходит переход на автоматизацию заполнения форм ведомственной отчетности по качеству и доступности государственных услуг и инкорпорирование данных социологических опросов в систему оценки качества государственных услуг. К этому же этапу относится интеграция системы мониторинга с порталом государственных и муниципальных услуг, на котором размещается информация по показателям конечного эффекта предоставления государственных услуг.

Результатами этапа являются:

- показатели административных процессов (показатели параметров административного процесса, результативности административного процесса, качества ведения административного учета по административному процессу);
- разработка электронного интерфейса.

На третьем этапе производится разработка системы мониторинга и оценки качества предоставления государственных услуг в соответствии с архитектурой Business Activity Monitoring (BAM)

Использование технологий BAM позволяет использовать систему мониторинга не просто для осуществления контроля и обратной связи, а для оперативного управления административными процессами. Это происходит за счет перехода к мониторингу показателей, требующих более краткосрочных периодов мониторинга, а также к показателям отклонений от норм, предписанных административными регламентами.

В целом по всем предоставляемым государственным услугам ведется создание единой межведомственной автоматизированной базы данных мониторинга. По муниципальным услугам также предлагается создать базы

единого формата в каждом муниципалитете, совместимые и взаимодействующие с основной базой данных. Очевидно, что внедрение информационной системы будет происходить постепенно. Так, на конец 2007 года в Пензенской области из более чем 5000 государственных услуг административные регламенты были разработаны только для 96, к этому же времени были подготовлены первые 17 электронных паспортов на государственные услуги.

На наш взгляд, целесообразно создавать единую систему мониторинга всех государственных услуг, в которой возможна выборка как по платным, так и по бесплатным услугам. Поэтому создаваемая информационная система мониторинга государственных услуг должна иметь универсальную структуру хранения данных, легко адаптируемую к значительному увеличению числа услуг, подлежащих мониторингу, и изменению состава критериев их оценки. Очевидно, что по мере дальнейшего создания административных регламентов и электронных паспортов государственных услуг в базу данных мониторинга начнет поступать информация о новых государственных услугах и критериях их оценки.

Информация о результатах мониторинга должна быть доступной для граждан и потребителей услуг в разрезе индикаторов качества выполнения и ответственных менеджеров через библиотеки, интернет и другие средства массовой информации с необходимой периодичностью.

Основным результатом мониторинга должно стать создание механизма для оптимизации и внутренней мотивации совершенствования государственных услуг.

Анализ данных в информационной системе мониторинга государственных услуг

Как отмечалось выше, одной из основных функций мониторинга является анализ полученной информации, и, на его основе, информационная поддержка следующего шага процесса управления - принятия решения.

Для этих целей используются системы автоматизации аналитической и прогнозной деятельности специалистов органов государственной власти и управления, организующие процессы сбора, хранения и обработки территориальной информации. Концепция такого рода систем для широкого класса управляемых объектов основана на современной технологии интегрированных хранилищ данных и углубленной аналитической обработке накопленной информации современными методами поддержки принятия решений (OLAP-технологии).

Подход к автоматизации мониторинга заключается в использовании базового комплекта универсальных средств сбора и обработки первичной информации, на основе которого создаются прикладные решения для автоматизации конкретной технологии управления. Таким образом, информационная система мониторинга государственных услуг должна включать:

- систему централизованного хранения информации, обеспечивающую представление в стандартизованном виде всей необходимой информации и накопление данных о предоставлении государственных услуг, а также легко адаптируемую к изменению и расширению структуры данных в процессе работы.
- процедуры сбора данных из внешних источников и контроля их корректности, необходимые для оперативного получения актуальной достоверной информации.
- средства консолидации собранной информации и расчета на ее основе различных производных показателей для предоставления интересующих данных в необходимых разрезах и с нужной степенью обобщения.
- средства быстрого анализа информации для использования в процессе принятия решений.

Так как комплексная система мониторинга, включающая все вышеперечисленные программные средства, должна обеспечивать обработку данных в масштабе всего региона, наиболее приемлемым представляется

построение такой системы на основе Хранилища данных, включающего встроенные инструменты OLAP-анализа. Хранилище данных является специализированным средством для сбора и хранения информации в виде, наиболее удобном для ее последующего анализа.

Технология OLAP была специально создана для того, чтобы максимально упростить и ускорить процесс получения отчетов и выполнения анализа. OLAP – это современное представление традиционных отчетов, позволяющее "на лету", без привлечения программистов создавать сводные, суммарные отчеты в разнообразных разрезах.

Наиболее распространенными способами представления результатов мониторинга являются:

1. *Вывод на бумажные носители.* Преимущественно, принято отражать результаты проведенного анализа в централизованно утвержденных формах. К этим формам предъявляется ряд требований. Отчеты должны быть стандартного размера и иметь стандартную форму построения, которая предусматривает выделение трех основных зон: заголовочной, содержательной и оформляющей. Расположение показателей в документе должно быть удобным для чтения и обозрения, в определенной логической последовательности и взаимосвязи, с учетом удобства логического контроля и анализа данных.

2. *Визуальное отражение на экране дисплея.* Данный способ более наглядный, но менее мобильный. Появляется возможность неограниченного (исходя из конкретных потребностей) использования машинной графики и информационно-емкого представления текста (сложные системы таблиц, гипертекст и т. п.).

3. *Вывод на машинные носители.* Один из наиболее эффективных и гибких способов представления отчетной информации за счет малых физических размеров носителей (компактность), их большой информационной емкости, высокой степени выразительности из-за отсутствия ограничений на логическую структуру данных, высокой степени мобильности.

Недостатком является то, что, как правило, отчеты в электронной форме являются “полуфабрикатами” и требуют для своей окончательной фиксации или просмотра первых двух способов представления, наличие подходящего аппаратного обеспечения и периферийного оборудования.

Технология OLAP позволяет рассматривать проблему представления результатов мониторинга с принципиально новых и расширенных позиций. Возможно представление данных в виде таблиц, диаграмм, гистограмм и др. Кроме того, имеются расширенные возможности отображения результатов мониторинга на электронной географической карте, что повышает их наглядность.

Такое разнообразие в представлении результатов мониторинга показывает обширный спектр преимуществ и важных усовершенствований, достигаемых при использовании технологии OLAP. Наиболее существенными являются:

1. Высокая степень наглядности результатов мониторинга за счет создания отчетов (в бумажном или электронном виде).

2. Соответствие принципу развития. Получаемые результаты не являются окончательным этапом мониторинга. В узком смысле, кроме всего прочего, они могут послужить входными данными для мониторинга в других аспектах рассматриваемой проблемы. В широком смысле, – могут явиться самостоятельной информационно-справочной системой, позволяющей пользователю регулировать уровни абстракции выходных данных и конкретизировать их там, где это необходимо.

3. Соответствие принципу системного единства. Пользователь избавлен от необходимости самостоятельно разрабатывать технологию и правила совмещения разнотипной информации, собирать ее воедино из разрозненных и по-разному структурированных массивов данных и бумажных отчетов.

Для проведения качественного мониторинга, как видно из приведенной на рисунке 6.2.1 модели, необходим также анализ вторичных данных, включающий две основные составляющие:

Обзор ведомственной статистики с целью получения объективной информации об объемах и условиях оказываемых услуг.

Анализ документов и публикаций с целью изучения зарубежных и отечественных образцов лучшей практики, накопление в системе информации о них.

На основании анализа первичных и вторичных данных будет формироваться единый отчет, на основании которого вырабатываются рекомендации для следующих сфер: 1) системы планирования оказания государственных услуг; 2) системы мотивации государственных служащих, ответственных за оказание государственных услуг; 3) системы связей с общественностью.

По нашему мнению информационная система мониторинга должна состоять из следующих компонентов (рисунок 10.2.5.):

При работе с данной системой пользователь будет взаимодействовать с подсистемой просмотра и анализа информации, обеспечивающей работу как по локальной сети, так и по Internet.

Подсистема взаимодействия с клиентской частью обеспечивает сетевое взаимодействие с клиентской частью, а также реализует собственный протокол обмена данными, что позволяет использовать единственную подсистему просмотра и анализа информации для работы с различными серверами OLAP. В настоящее время не существует единого стандарта взаимодействия с OLAP-серверами, поэтому для каждого конкретного продукта OLAP потребуется своя реализация подсистемы взаимодействия с клиентской частью.

Подсистема управления OLAP-сервером необходима для упрощения взаимодействия с ним при занесении информации в БД, что позволяет

работать с этой программой лицам, не имеющим большого опыта работы с подобными системами.

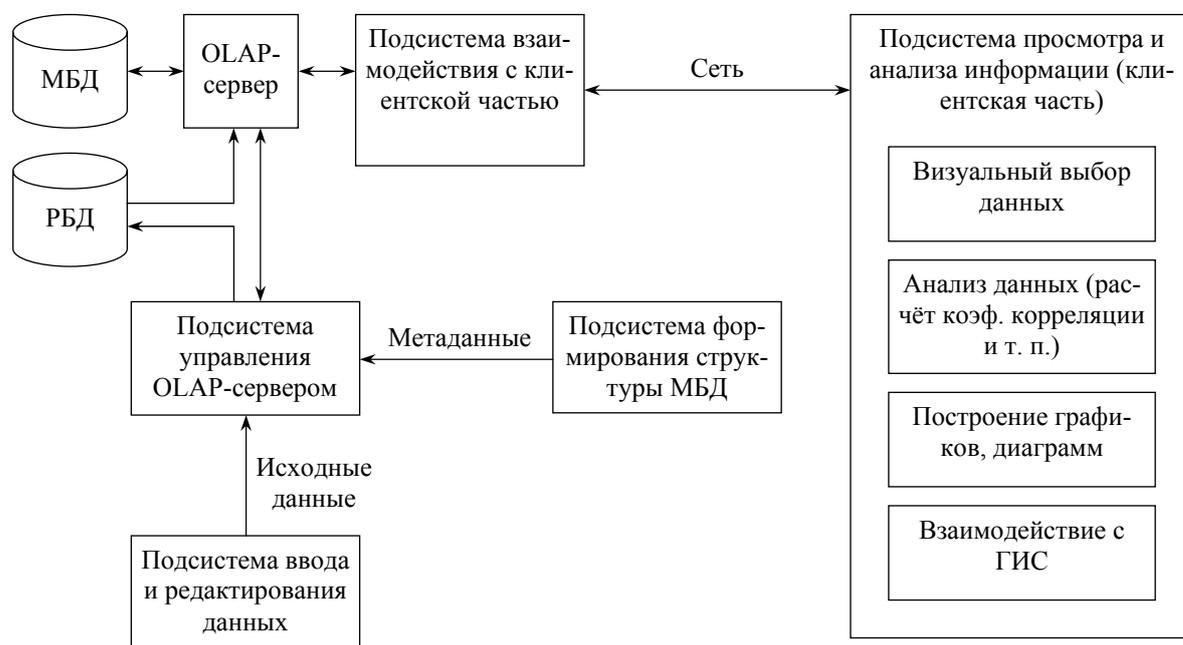


Рисунок 10.2.5.. – Структура предлагаемой системы мониторинга

Метаданные (информация о структуре МБД) будут храниться в XML-файле, который можно будет создать либо вручную, либо, используя специальную подсистему формирования структуры МБД (данная подсистема будет позволять визуально проектировать структуру МБД подобно тому, как Microsoft Access позволяет наглядно формировать структуру реляционной базы данных (РБД)).

Подсистема ввода и редактирования данных предназначена для создания промежуточной базы данных, на основании которой будет формироваться МБД.

Одним из наиболее важных компонентов системы будет являться подсистема просмотра и анализа информации, реализуемая в виде модуля, загружаемого Web-браузером через Internet.

10.3. Представление результатов исследования анализа (требования к отчету, презентации и визуализации информации)

Этап представления результатов мониторинга оказания государственных и муниципальных услуг является важным элементом в исследовательской работе. Результаты исследования обобщаются в аналитическом отчете о выполненных работах, для их предоставления в визуальном виде готовится презентация.

Отчет о результатах исследования обычно готовится в развернутом и сокращенном вариантах. **Первый** – представляет собой детальный полностью документированный отчет технического характера и предназначен для профильных специалистов администраций, курирующих соответствующие направления. Данный отчет подробно отражает детали выполненных работ, содержит материалы первичных источников, обоснование выбранных методов и способов мониторинга, полученных результатов. **Второй** – предназначен для руководителей организации-заказчика и содержит общее изложение основных задач, обзор проведенных мероприятий, результатов, выводов и рекомендаций в обобщенном виде.

Общие требования к содержанию отчета о проведенном мониторинге предусматривают обязательное включение в него следующих вопросов: 1) цель обследования; 2) наименование организации-заказчика и организации-исполнителя; 3) общее описание целевой категории исследования (генеральной совокупности, охваченной обследованием); 3) размер и характер выборки, а также описание применяемых методов отбора респондентов; 4) время проведения обследования; 5) использованный метод исследования; 6) характеристика специалистов, проводивших обследование; 7) экземпляры анкет проводимых социологических опросов; 8) сводные результаты исследования, включая таблицы, графики, диаграммы; 9) рекомендации по итогам проведенного исследования.

Если выполняемое исследование относится к категории фундаментальных, поисковых, прикладных научно-исследовательских работ (НИР), то отчет выполняется в соответствии с нормативами межгосударственного стандарта ГОСТ 7.32-2001 «Отчет о научно-исследовательской работе. Структура и правила оформления» (дата введения 01.07.2002 г.). Подобный отчет в обязательном порядке должен содержать: 1) титульный лист; 2) список исполнителей; 3) реферат; 4) содержание; 5) нормативные ссылки; 6) определения; 7) обозначения и сокращения; 8) введение; 9) основная часть; 10) заключение; 11) список использованных источников; 12) приложения.

При этом материалы отчета должны удовлетворять требованиям сопоставимости данных во времени, релевантности по отношению к целям и задачам исследования, опору на полученные в ходе исследования количественные результаты. Целесообразно провести сравнение с выводами прошлых подобных исследований, выявить динамику изменения предмета исследования, определить желаемые направления его развития с опорой на соответствующие рекомендации.

В последнее время при предоставлении результатов исследования со стороны организации-исполнителя организации-заказчику приобретает популярность оформление презентации к отчетным документам исследования. При этом упоминание о предоставлении итогов исследования в виде презентаций часто упоминается в технических заданиях на проведение соответствующих аналитических работ.

Мультимедиа презентация – это программа, которая может содержать текстовые материалы, фотографии, рисунки, слайд-шоу, звуковое оформление и дикторское сопровождение, видеофрагменты и анимацию, трехмерную графику. На сегодняшний день самым популярным программным продуктом для подготовки презентаций является программа *PowerPoint*, входящая в пакет MS Office.

Основным отличием презентаций от остальных способов представления информации является их особая насыщенность содержанием и интерактивность, т.е. способность определенным образом изменяться и реагировать на действия слушателей. Презентация позволяет повысить успешность докладов с использованием демонстрационных средств и повысить вероятность убеждения аудитории.

При этом в подготовке презентации следует учитывать ряд содержательных и технических требований к её оформлению.

Авторами предлагается следующая примерная структура и содержание презентации по результатам проведенного мониторинга предоставления государственных и муниципальных услуг.

Таблица 10.3.1 Примерное содержание презентации результатов мониторинга предоставления государственных и муниципальных услуг

<i>№ слайда</i>	<i>Название слайда</i>	<i>Содержание слайда</i>
1	Название проекта.	Название проекта, название организации, проводящей мониторинг, ФИО выступающего, логотип организации.
2	Актуальность, Цель, задачи, предмет, объект исследования	Краткое описание исходной проблемы, целей, задач исследования (согласно техническому заданию).
3	Выбранные методы и технологии мониторинга	Пути реализации целей и задач исследования, предлагаемые исполнителем.
4	Направления мониторинга.	Направления мероприятий, реализованные в рамках проведенного исследования.
5-8	Мероприятия проведенного исследования	Направления проведенной работы с приложением рабочего материала: анкет социологических опросов, фотографических данных и т.д.
9-11	Результаты мониторинга	Итоги проведенных работ в виде сводных таблиц, схем, диаграмм с соответствующими выводами-тезисами.
12-13	Рекомендации по итогам мониторинга	Направления совершенствования работы ОИВ по предоставлению публичных услуг на основе соотнесения целей политики ОИВ в области качества и доступности оказываемых услуг и полученных в ходе исследования результатов.
14	Благодарность за внимание. Контакты	Контактные данные организации-исполнителя и (или) докладчика.

По результатам анализа проведения презентаций-отчетов¹⁴⁶ было определено, что на выступление с отчетным докладом, составленным на основе краткого варианта отчета, отводится в среднем не более 10-15 минут. Учитывая, что показ каждого слайда должен сопровождаться комментариями выступающего, среднее время, отводимое на один слайд, должно составлять порядка 40-60 секунд, немного меньше времени можно отвести только на первый и последний слайды. Сократить время на показ одного слайда сложно еще и потому, что смотрящие презентацию не успеют внимательно прочитать размещенный на слайде текстовый материал. Исходя из этого, можно понять, что максимальное количество слайдов в презентации должно быть около 15. При этом, на этих 15 слайдах должна быть отражена вся ключевая информация по исследованию: начиная от описания самой технологии мониторинга, заканчивая подведением результатов и определения рекомендаций.

Сведения, размещаемые на слайдах презентации, должны быть максимально содержательными, но в тоже время лаконичными (стараться использовать тезисы), содержать сводные таблицы, диаграммы, иные графические объекты. Каждый слайд должен сопровождаться соответствующими содержательными комментариями выступающего. При этом на материал слайдов выступающий должен только опираться, а не считать дословное содержимое презентационного материала.

На основе опыта авторов и рекомендаций ряда специалистов определим ряд рекомендаций к дизайну и оформлению отчетной презентации¹⁴⁷:

Информационные слайды могут содержать диаграммы и графики, также текстовые, табличные и графические материалы, предназначенные для более четкого восприятия аудиторией информации, излагаемой в докладе.

¹⁴⁶ Подготовка презентаций. Power Point. // www.it-n.ru/Attachment.aspx?Id=322

¹⁴⁷ Комаров А.Ю. Методика подготовки презентаций инновационных проектов перед потенциальными инвесторами. // www.spsl.nsc.ru/win/obsemin/obswin/o_nov.html

Соблюдайте единый стиль оформления. Избегайте стилей, которые будут отвлекать от самой презентации. Используйте максимум 3 цвета.

Текстовая информация на слайдах должна носить краткий, тезисный характер (характеристика, проблем, определения основных категорий, выводы, рекомендации) Минимизируйте количество предлогов, наречий и прилагательных. Заголовки должны соотноситься со структурой письменного отчета и привлекать внимание аудитории. Структурируйте материал для лучшего понимания информации.

Используйте максимум только 2 вида шрифта. Не используйте трудночитаемые шрифты. Нельзя злоупотреблять прописными буквами, так как они читаются хуже строчных. Не используйте шрифт с размером кегля менее 12. Шрифты без засечек легче читаются с большого расстояния. Нельзя смешивать разные типы шрифтов в одной презентации. Для выделения информации следует использовать полужирное начертание или курсив. Использование подчеркивания не желательно, так как такой текст можно перепутать с гиперссылкой.

При выборе цвета шрифтов соотносите их с цветом фона страницы с целью обеспечения достаточной контрастности при чтении. Использовать цвета фона и текста сильно различающиеся по контрасту (например, белый фон – черный текст; темно-синий фон – светло-желтый текст и т.д.). Неконтрастные слайды будут смотреться тусклыми и невыразительными, особенно в светлых аудиториях.

Максимально используйте графический материал как наиболее наглядный, по возможности сводите числовые данные за различные периоды в графики и диаграммы. Используйте схемы, графики, рисунки, фотографии. Помните, что презентация служит для повышения наглядности Вашего доклада. Старайтесь представлять данные не в виде таблиц, а виде графиков. Избегайте очень больших таблиц. Не используйте картинки только для украшения. Любой материал, включенный в презентацию, в том числе и графический, должен нести смысловую нагрузку. Если иллюстрационно-

го материала не хватает, используйте поиск картинок в Интернете или в базе данных графических изображений.

Не злоупотребляйте анимацией. Используйте её только если есть необходимость показать движение или развитие событий. Не используйте анимацию в местах, где без нее вполне можно обойтись, например при смене слайдов.

Не стоит заполнять один слайд слишком большим объемом информации: люди могут одновременно запомнить не более трех фактов, выводов, определений. Наибольшая эффективность достигается тогда, когда ключевые пункты отображаются по одному на каждом отдельном слайде.

При этом, к презентации можно подготовить дополнительные раздаточные материалы для слушателей, включая: 1) информационные материалы в печатной форме (примеры заполненных респондентами анкет исследования, графики и диаграммы результатов исследования), 2) копии отзывов экспертов по проведенным работам, 3) несколько CD-ROM'ов с записанными на них материалами по исследованию. Возможно размещение на них более подробной информации по проекту (например, расширенного либо краткого отчета) для заинтересовавшихся лиц.

Таким образом, результаты исследования по проблематике мониторинга государственных и муниципальных услуг обобщаются в аналитическом отчете о выполненных работах, для их предоставления в визуальном виде готовится презентация.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Концепция нового государственного управления, положенная в основу административной реформы современной России, позволяет обеспечить эффективное управление социально-экономическими процессами.

Анализ мирового опыта и отечественной практики позволяет сделать вывод, что одним из важных компонентов преобразований в сфере публичного управления является переход на принципы клиентской ориентации в деятельности исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления. При этом важнейшим становится поиск путей повышения качества оказания государственных и муниципальных услуг. В этих целях в пособии проанализированы проводимые в рамках Административной реформы мероприятия по выработке критериев определения эффективности государственного и муниципального управления. Предметом анализа была деятельность федеральных и региональных органов государственной исполнительной власти.

Особое внимание в учебном пособии уделено проблеме регламентации и стандартизации государственных и муниципальных услуг. Предложенная по результатам авторского исследования модель организации мониторинга государственных и муниципальных услуг базируется на основе комплексного анализа информации первичных и вторичных источников с использованием программных средств её обработки, анализа, представления результатов.

В отечественной научной литературе впервые предложены понятие и подходы к определению качества государственной (муниципальной) услуги. Предложена система показателей оценки качества и доступности государственных и муниципальных услуг, определены факторы, оказывающие негативное влияние на качество и доступность государственных и муниципальных услуг, предложена методика оценки удовлетворенности потре-

бителя качеством и комфортностью (доступностью) предоставляемой государственной (муниципальной) услуги.

Большое внимание в пособии уделено проблеме информации в системе государственного и муниципального управления и оказания услуг. Это позволяет говорить о прикладном характере проведенного исследования, что делает работу полезной для специалистов-практиков.

Важной частью пособия является анализ методов социологического исследования применимых при оценке качества управления и оказания государственных и муниципальных услуг. При этом авторы достаточно подробно рассматривают вопросы автоматизации работ по проведению Мониторинга и обработке его результатов, формирования и представления аналитического отчета по результатам исследования (включая формирование электронной презентации).

Учебное пособие адресовано лицам, интересующимся поиском ответа на вопрос, как добиться повышения эффективности работы органов публичного управления. Проведенные авторами пособия исследования аргументировано показывают значимость оценки качества и доступности государственных и муниципальных услуг для управления процессами реформирования российского общества. Представленный в пособии анализ мировой и отечественной практики может использоваться в качестве методического обеспечения при реализации программ подготовки специалистов и руководителей органов государственной власти и местного самоуправления. Особый интерес вызывает исследование проблем организации предоставления государственных и муниципальных услуг в части вопросов мониторинга эффективности административных процессов и процедур, обеспечивающих их качество, комфортность и доступность для потребителей. Материал пособия нацелен на формирование у государственных и муниципальных служащих компетенций в области организации, проведения и последующего анализа результатов мониторинга государственных и муниципальных услуг.

Список используемой литературы:

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г.
2. Указ Президента Российской Федерации от 23.07. 2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах»
3. Указ Президента Российской Федерации от 28.06. 2007 №825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».
4. Указ Президента РФ N 607 от 28.04.2008 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 .02.2003 г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти»
6. Постановление Правительства РФ от 27.04.2005 N 259 «Об утверждении Положения о разработке Сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на 2006-2008 годы»
7. Постановление Правительства РФ от 11.11.2005 г. №679 «О порядке разработки административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»
8. Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 г. N 1789-р «Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2008 годах»
9. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 9.02. 2008 № 157-р «О внесении изменений в Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 №1789-р»

10. Распоряжение Правительства РФ от 11.09.2008 N 1313-р «Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»
11. ГОСТ Р ИСО 9000:2001. п. 3.4.1
12. Аверьянов Л.Я. Социология: искусство задавать вопросы. - М., 1998
13. Агабекян Р.Л. Математические методы в социологии. Анализ данных и логика вывода в эмпирическом исследовании: Учебное пособие для вузов Р.Л. Агабекян, М.М. Кириченко, С.В. Усатиков. – Ростов н/Д: Феникс, 2005.
14. Административная реформа в России Научно-практическое пособие. // Под ред. С.Е.Нарышкина, Т.Я.Хабриевой. – М.: ИНФРА-М, 2006. – 86 с.
15. Алескеров Ф.Т., Головщинский К.И., Клименко А.В. Оценки качества государственного управления. – М.: ГУ ВШЭ, 2006.
16. Анурин В.Ф. Эмпирическая социология: Учебное пособие для вузов. – М.: Академический Проект, 2003.
17. Бабосов Е.М. Прикладная социология: Учеб. пособие для студентов вузов. 2-е изд., стереотип. – Мн.: «ТетраСистемс», 2001.
18. Беккер А. Чиновников оценят: финансирование ведомств будет зависеть от их результатов. // Ведомости.16.06.2007, №108 (1635)
19. Белановский С.А. Индивидуальное глубокое интервью. – http://www.osmi.grsu.by/docs/Library/focus_group/belanovski_glub.pdf
20. Белановский С.А. Методика и техника фокусированного интервью. - М.: Наука. 1993.
21. Беляев А.Н., Кузнецова Е.С., Смирнова М.В, Цыганков Д.Б. Измерение эффективности и оценивание в государственном управлении: международный опыт. ГУ-ВШЭ - М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005. - 54 с.
22. Бобылева А.З. К разработке концепции перехода государственных организаций на «управление по результатам». // Государственное

управление. Электронный вестник ФГУ МГУ. 2006. №9.

http://www.e-journal.spa.msu.ru/9_2006Bobyleva.html

23. Борисова С.Ф. Компьютер и Интернет для социолога. Учебное пособие – справочник. Н. Новгород, 2002.
24. Боровиков В. STATISTICA: искусство анализа данных на компьютере. Для профессионалов. – СПб.: Питер, 2001.
25. Бычков Д., Чагин К. Кодекс лучшей практики предоставления социальных услуг, М., Фонд «Институт экономики города», 2006.
26. Бююль Ахим, Цефель Петер. SPSS: искусство обработки информации. Анализ статистических данных и восстановление скрытых закономерностей: Пер. с нем. / Ахим Бююль, Петер Цефель – СПб.: ООО «ДиаСофтЮп», 2002.
27. Васильева Ю. Реформе добавили срок: Правительство продлило административную реформу до 2010 года. // "Российская Бизнес-газета" №642 - 26 февраля 2008 .
28. Венецкий И.Г. Теоретические и практические основы применения выборочного метода. М., 1972
29. Глушаков С.В., Мельников И.В. Персональный компьютер. Учебный курс. – Харьков: Фолио; М.: ООО «Издательство Аст», 2000.; Макарова Н.В., Трофимец В., Я. Статистика в Excel: Учебное пособие. – М.: Финансы и статистика. 2002.
30. Грязневич В. Цена спокойного сна. // «Эксперт Северо-Запад» №34(336) 2007. // http://www.expert.ru/printissues/northwest/2007/34/spokoyniy_son
31. Девятко И.Ф. Методы социологического исследования. – 3-е изд. – М.: КДУ, 2003.
32. Добролюбова Е.И. Показатели эффективности реформ государственного управления в России: возможные подходы. Доклад Всемирного банка. М., 2006 .
33. Додж М., Кината К., Стинсон К. Эффективная работа с Microsoft Ex-

- cel 97-СПб: Издательство «Питер», 2000
34. Докторов Б. Онлайн-опросы: обыденность наступившего столетия // Телескоп. 2000. №4. [online]
 35. Дональд Кеттл. Глобальная революция в государственном управлении. <http://www.strana-oz.ru/?numid=17&article=821>
 36. Жичкина А.Е. Теория, практика и методология опросов в Интернет. [online]; Coomber R. Using the Internet for survey research // Sociological Research Online. 1997. Vol. 2, No. 2. [online]; Hamman R. The application of ethnographic methodology in the study of cybersex // Cybersociology Magazine. 1997. No. 1. 10 Oct. [online] и др.
 37. Журавлев В.Ф. «Интервью в качественном социологическом исследовании» - М.: 1991
 38. Захарова С. В. Педагогический мониторинг экологического образования школьников: Дис.... канд. пед. наук. 13.00.02. Екатеринбург, 1999., С. 29
 39. Зборовский Г.Е., Шуклина Е.А. Прикладная социология: Учебное пособие. – М.: Гардарики, 2004.
 40. Иваницкая Н. Экзамен для региона. // Ведомости. № 119 (1383). 02.07.2007
 41. Иванова Т.Б. Методологические основы стратегического управления. //Материалы семинара «Стратегический менеджмент: опыт России и Франции», г.Саратов 13-24 ноября 2006 .
 42. Инвестиционный рейтинг регионов России. Материалы сайта рейтингового агентства «Эксперт РА». // <http://raexpert.ru/ratings/regions/>
 43. Как провести социологическое исследование / Под ред. М.К. Горшкова, Ф.Э. Шереги. – М.: Политиздат, 1990. –121 с.
 44. Карасев А.И. «Теория вероятности и математическая статистика». - М.: «Статистика», 1979. - 279 с
 45. Кирсанов В.В. Модели стратегий регионального развития. // Материалы семинара «Стратегический менеджмент: опыт России и Фран-

- ции», Саратов 13-24 ноября 2006 .
46. Клименко А.В.. Механизмы нового государственного управления и модернизированной бюрократии в концепции административной реформы. // Чиновник. №5 (39), 2005. // <http://chinovnik.uara.ru/modern/article.php?id=605>
 47. Коваленко А. Стратегический фальстарт // «Эксперт Урал» №41 (349) – 20 октября 2008 – http://www.expert.ru/printissues/ural/2008/41/interview_kataeva/
 48. Козак Д. Регионам России не хватает исходных данных для разработки стратегий развития до 2020 г. http://www.urbanecomomics.ru/news.php?folder_id=109&mat_id=6223&page_id=9704
 49. Комаров А.Ю. Методика подготовки презентаций инновационных проектов перед потенциальными инвесторами. // www.spsl.nsc.ru/win/obsemin/obswin/o_nov.html
 50. Конрад Карлберг. Бизнес – анализ с помощью Excel 2000 / Пер. с англ.: Уч. пос. – М.: Издательский дом «Вильямс», 2000
 51. Крыштановский А. Выступление на круглом столе «Выборка в маркетинговых исследованиях», 18 апреля, 2002.- Интернет-ресурс: Сайт консалтинговой группы «РусИнфоМар», http://www.rusinfomar.ru/market_session/market_session_2.htm
 52. Кукол Е. 2020 год стал ближе: Минэкономразвития теперь точно знает, какой будет страна через двенадцать лет. // «Российская газета» №4722 от 6 октября 2008 г.
 53. Лашкина Е. Пока я беспартийный. Интервью с Вице-премьером Правительства РФ С. Нарышкиным. // «Российская газета» - Федеральный выпуск №4493 от 16 октября 2007 г.
 54. Логунов А.Б. Административная реформа в Российской Федерации: основные этапы реализации. // Серия: Проблемы государственного строительства. Аналитический вестник Совета Федерации Феде-

- рального Собрания Российской Федерации, 2006, № 22 (310).
55. Мангейм Дж., Рич Р.К. «Политология. Методы исследования».- М.: Издательство «Весь мир», 1997.- 544 с.
 56. Материалы официального сайта Министерства регионального развития РФ
[//http://www.minregion.ru/WorkItems/NewsItem.aspx?NewsID=872&PageID=378](http://www.minregion.ru/WorkItems/NewsItem.aspx?NewsID=872&PageID=378)
 57. Матюкин С., Маркин В., Осташков А. Мониторинг государственного управления как инструмент стратегического развития регионов. // Президентский контроль. Информационный бюллетень Администрации Президента РФ. 2008. N 4 (апрель). – с. 40-47.
 58. Матюкин С.В., Луканин А.В. Формирование системы показателей эффективности работы органов исполнительной власти: подходы и методики. // Социальное управление: проблемы и перспективы развития российского общества. – Пенза: ПГУ, 2007.
 59. Матюкин С.В., Осташков А.В. Адаптация методики сбалансированной системы показателей для государственного управления. // Социальное управление: проблемы и перспективы развития российского общества. – Пенза: ПГУ, 2007.
 60. Матюкин С.В., Осташков А.В. Методологические подходы к мониторингу государственных услуг. // Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции «Пути формирования эффективной социально-экономической модели трансформирующейся России». – Пенза: ПДЗ, 2008. – с. 132-136.
 61. Матюкин С.В., Осташков А.В. Форсайт как технология стратегического прогнозирования и планирования территориального развития. // Материалы VI Всероссийской научно-методической конференции «Инновации в науке, образовании и бизнесе». – Пенза: РГУиТП, 2008. – с. 213-215.
 62. Мильнер Б.З. . Концепция управления знаниями в современных ор-

- ганизациях //Российский журнал менеджмента. – 2003. – №1. – с. 58.
63. Мониторинг государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: опыт, проблемы, рекомендации/ С.И. Неделько, А.В. Осташков, С.В. Матюкин, В.Н. Ретинская, И.А. Мурзина, И.Г. Кривский, А.В. Луканин, О.С. Кошевой. Под общ. ред. В.В. Маркина, А.В. Осташкова. – М.: Экслибрис – Пресс, 2008. – 392 с., цв. вкл.
64. Мухамет-Ирекле А. О методологических аспектах «эффективного» государства // http://www.rags.ru/rags_pub/content/gos_upravlenie.shtml
65. Нарышкин С.Е. Административная реформа: первые шаги и перспективы. // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. №1. с. 7-19.
66. Неделько С.И. Особенности формирования и развития кадрового потенциала муниципальной службы в условиях реформы местного самоуправления. //Известия ВУЗов. Поволжский регион. Серия "Общественные науки". 2007, № 2. – С.36-41
67. Неделько С.И. Стандартизация государственных услуг как фактор повышения эффективности государственного управления. //Известия ВУЗов. Поволжский регион. Серия "Общественные науки". 2007, № 4. – С.23-27.
68. Неделько С.И., Луканин А.В. Мировой опыт мониторинга государственных услуг. // Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции «Социальная политика государства и возможности её реализации в условиях региона». – Пенза: ПДЗ, 2007.
69. Нестеров А.В. Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – № 11.
70. Ноэль Э. Массовые опросы. Введение в методику демоскопии. - М., 1978
71. Овсянников В. Г. Методология и методика в прикладном социологи-

- ческом исследовании. Изд-во ЛГУ, 1989.
72. Олейник А. Административная реформа: Незачет по качеству власти. // Ведомости. 29.11.2007, №225 (1752).
 73. Основные направления преодоления диспропорций социально-экономического развития российских регионов и пути их преодоления // Сборник материалов заседания научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Под общ. ред. В.В. Маркина, С.Л. Краснорядцева. Москва, 2008. – 165 с.
 74. Осташков А.В. Концепция нового государственного управления как инструмент стратегического развития государственного администрирования.// Материалы V Всероссийской научно-методической конференции «Инновации в науке, образовании и бизнесе». – Пенза: РГУиТП, 2007. – с. 271-273.
 75. Осташков А.В. Стратегические решения: риск и ответственность.// Материалы V Всероссийской научно-методической конференции «Инновации в науке, образовании и бизнесе». – Пенза: РГУиТП, 2007. – с. 273-275.
 76. Осташков А.В., Неделько С.И. Применение методов социологических исследований в оценке качества государственных услуг. // Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции «Социальная политика государства и возможности её реализации в условиях региона». – Пенза: ПДЗ, 2007.
 77. Павленок П. Д. Краткий словарь по социологии. Москва, ИНФРА - М, 2000.
 78. Панина Н.В. «Технология социологического исследования. Курс лекций». - Интернет-ресурс: Сайт Киевского госуниверситета им.Т.Г. Шевченко, Факультет социологии и психологии, – <http://soc-gw.univ.kiev.ua/PUBLICAT/SOC/PANINA/06.htm>
 79. Планирование и организация сбора первичной информации». – Интернет-ресурс: Сайт “Власна справа”,

- http://www.vlasnasprava.info/ru/business_az/how_to_grow/marketing/marketing_
80. Подготовка презентаций. Power Point. // www.it-n.ru/Attachment.aspx?Id=322
 81. Послание Президента России Федеральному Собранию 18.04.2002. // Российская газета от 19.04.2002.
 82. Привлекательнее Китая оказались несколько российских регионов, исследованных по методике ВЭФ.// Материалы аналитического сайта «ОПЕС.RU». Проблемы современного государственного управления в России. Материалы научного семинара./ Под ред. В.И. Якунина. Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. Выпуск № 3. М.: Научный эксперт, 2006. - 112 с.
 83. Рабочая книга социолога. Под ред. Рудкевича М.Н. – М., 1983, С. 233.
 84. Рубченко М. Бюрократия адаптивная и мимикрирующая (Интервью с А.Шаровым). // «Эксперт» №19(560), 21 мая 2007. // http://www.expert.ru/printissues/expert/2007/19/interview_sharonov/
 85. Саможенков В. М. Мониторинг и управление инвестиционным процессом на промышленных предприятиях: Дис. канд. экон. наук. 08.00.05. – М., 2002.
 86. Седлак А. Вынужденное соревнование. «Эксперт-Юг» №2(2) / 29 октября 2007 г.
 87. Седлак А. Обиженные и усредненные. // «Эксперт Юг» №2(08) от 4.02.2008.
 88. Сонин К. Прислужники империализма // «Smort money». № 27 (68) от 23.06.2007. // <http://www.smoney.ru/article.shtml?2007/07/23/3406>
 89. Сотникова Г. «Квотная выборка».- Интернет-ресурс: Федеральный образовательный портал «Экономика, Социология, Менеджмент», <http://ecsocman.edu.ru/db/msg/53504>
 90. Социологический энциклопедический словарь под ред. Осипова Г.В.:

- «Инфа М – Норма» 1998.
91. Справка по интегральным показателям качества государственного управления // (применяемым в странах ОЭСР) // http://www.csr.ru/_upload/editor_files/file0097.doc
 92. Стребков Д.О.. Социологические опросы в Интернет: возможности и ограничения // Материал конференции «Социология и Интернет: перспективные направления исследования» – с 15.11.04 по 18.02.05 – <http://www.ecsocman.edu.ru/db/msg/183323.html>
 93. Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. – 2004.– №10. – С.15-23.
 94. Тихомиров Ю.А. Правовые аспекты административной реформы // Законодательство и экономика. – 2004. - №4. – С.27.
 95. Тощенко Ж. Т. Социология (общие курсы). – М.: «Прометей»/«Юрайт», 1999.
 96. Трегубов М.Ю. Структура и функции экспертного опроса – <http://www.md-marketing.ru/articles/html/article32013.html>
 97. Фаляхов Р. Дмитрий Медведев начал с коррупции. // РБК daily 20.05.2008. <http://www.rbcdaily.ru/2008/05/20/focus/344394>
 98. Цыганкова С. 70 оценок для чиновника Российская газета. №4792 от 14 ноября 2008г.
 99. Чурина Л. А. Мониторинг учебной деятельности в инновационном образовательном учреждении как фактор рефлексивного управления: Дис... канд. пед. наук. 13.00.01. – М., 2002.
 100. Шаров А.В. Об основных элементах административной реформы. // "Журнал российского права", – 2005, – № 4
 101. Шаститко А.Е. Организационные рамки предоставления публичных услуг // Вопросы экономики. – 2004. – №7. – С. 150-155.
 102. Шляпентох В.Э. Проблемы качества социологической информации: достоверность, репрезентативность, прогностический потенциал. – М.: ЦСП, 2006

103. Ядов В. А. Социологическое исследование : методология, программа, методы. Самара, 1995.
104. Ядов В.А. Стратегия социологического исследования. Описание, объяснение, понимание социальной реальности. – М.: «Добросвет», 2003.
105. Якимец В.Н. Развитие партнерства ФМС с органами власти и бизнесом в РФ. // Материалы конференции «Фонды местных сообществ как механизмы социальных инвестиций в территорию». М.:МЭРТ, 2007.
106. http://www.opec.ru/news_doc.asp?tmpl=news_doc_print&d_no=50691
107. http://www.expert.ru/printissues/south/2008/02/obizhennye_i_usrednennye/
108. http://msk.treko.ru/show_dict_1276
109. <http://exsolver.narod.ru/Books/Marketing/Vocab/c2.html>
110. <http://www.informatika.mifp.ru/mir/uchebnik.html>
111. <http://www.marketologu.aaanet.ru/method14.htm>
112. <http://psyfactor.org/lib/kontent.htm>