

**Санкт-Петербургский государственный университет**

***КАРТАШОВ Виталий Андреевич***

**Выпускная квалификационная работа**

**Управление удовлетворенностью граждан государственными  
услугами на примере Санкт-Петербурга**

**Уровень образования: бакалавриат**

**Направление 41.03.04 «Политология»**

**Основная образовательная программа СВ.5027\* «Политология»**

Научный руководитель:

Доцент кафедры политического  
управления СПбГУ,  
кандидат экономических наук,  
Тропинова Елена Александровна

Рецензент:

Профессор кафедры экономической  
теории должность ЮФУ,  
доктор экономических наук,  
Белокрылова Ольга Спиридоновна

**Санкт-Петербург  
2023**

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ УДОВЛЕТВОРЕННОСТЬЮ ГРАЖДАН ГОСУДАРСТВЕННЫМИ УСЛУГАМИ .....	7
1.1. Система управления удовлетворенностью граждан: теоретические подходы и практика построения .....	7
1.2 Генезис и становление системы оценки удовлетворенности в России .....	17
1.3 Проблематика оценки удовлетворенности государственными услугами: использование NLP-инструментов .....	21
ГЛАВА 2. ВЫЯВЛЕНИЕ ОСНОВНЫХ ПРОБЛЕМНЫХ ЗОН, ВЛИЯЮЩИХ НА УДОВЛЕТВОРЕННОСТЬ ГРАЖДАН ОКАЗАННЫМИ УСЛУГАМИ: ПРИМЕР САНКТ-ПЕТЕРБУРГА.....	31
2.1. Методология исследования .....	31
2.2. Основные гипотезы исследования .....	32
2.3. Описание выборки.....	32
2.4. Основные метрики анализа .....	33
2.4. Основные результаты исследования .....	34
ГЛАВА 3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ УДОВЛЕТВОРЕННОСТЬЮ ГРАЖДАН .....	41
3.1 Совершенствование системы управления удовлетворенностью в Санкт- Петербурге на основе результатов оценки удовлетворенности .....	41
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	45
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	46
ПРИЛОЖЕНИЕ .....	54

## ВВЕДЕНИЕ

В результате административной реформы в России в 2003-2010 гг., которая заложила основы для развития сервисной модели управления, в значительной степени актуализировались вопросы функционирования существующих механизмов обратной связи между рядовыми гражданами и представителями власти. Поддержание данной связи должным образом необходимо среди прочего для налаживания эффективной работы ведомств, оказывающих государственные услуги. В свою очередь сервисная модель управления подразумевает наличие каналов коммуникации, позволяющие гражданам непосредственно влиять на работу органов власти. Одним из способов такого влияния могут служить публичные системы оценки деятельности ведомств и организаций (например, их качество работы при оказании государственной услуги), прямо сказывающиеся на общую модель их функционирования.

В России качество государственных услуг непосредственно связано с уровнем удовлетворенности граждан, которые эти услуги получают<sup>1</sup>. Вместе с тем, исходя из нормативно-правовых актов, регулирующих предметное поле оценки качества государственных услуг, возникают вопросы следующего характера: как можно в полной мере оценить удовлетворенность граждан от получения государственной услуги; достаточно ли существующих систем оценивания удовлетворенности для сбора информации о ведомствах и принятии на этих данных обоснованных политических решений; как можно модифицировать текущие системы оценки удовлетворенности, применяя в том числе технологии на базе искусственного интеллекта?

---

<sup>1</sup> См. Методические рекомендации по внедрению системы оценки гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления государственных услуг [Текст]: Приложение к приказу Минэкономразвития России от 22.03.2019 № 156 // Собрание законодательства РФ. – 2019.

В рамках исследования мы рассмотрим данные вопросы более подробно. В следующих главах предполагается определить теоретические подходы и практики построения систем управления удовлетворенностью граждан государственными услугами, разобрать основные определения и контекст проблемы, ее формирование, а также изучить вопрос относительно применения технологий на базе искусственного интеллекта в качестве модификации к текущим системам мониторинга уровня удовлетворенности. В рамках эмпирической части будет осуществлена попытка совершенствования действующей методологии системы оценки удовлетворенности государственными услугами с помощью применения инструментов обработки естественного языка (*NLP*).

**Степень научной разработанности:** управление удовлетворенностью граждан государственными услугами является активно изучаемой проблематикой в сфере публичного управления с конца XX века в развитых государствах. В настоящее время в академическом сообществе достаточно подробно изучены вопросы, связанные с основными факторами, влияющими на удовлетворенность граждан (Ryzin, G. G., Martinez, E., Gaebler, T, Olsen, A. L.), определены основные подходы к пониманию целей систем удовлетворенности (Osborne, D., Gaebler, T. Barnes, M., Prior, D.) и определены системные составляющие мониторинговых систем (*«ВашКонтроль»*, *Citizen Feedback Monitoring Program*, *National Client Satisfaction Barometer* и др.). Актуальным в настоящее время остается изучение новых путей и возможностей оценок уровня удовлетворенности, в том числе базирующихся на технологиях машинного обучения и искусственного интеллекта.

**Объектом исследования** в данной работе является система управления удовлетворенностью государственными услугами, а **предметом исследования** – система оценки удовлетворенности государственными услугами.

**Цель работы** состоит в исследовании сложившихся подходов и совершенствовании методологии оценки удовлетворенности государственными

услугами как элемента системы управления удовлетворенностью граждан во взаимодействии с государством.

**Основные задачи** данной работы:

- 1) исследовать вопрос, связанный с определением теоретических подходов и практик построения систем управления удовлетворенностью граждан государственными услугами;
- 2) исследовать вопрос, связанный с основными ограничениями текущих моделей систем управления удовлетворенности государственными услугами;
- 3) рассмотреть возможность использования NLP-инструментов как способа преодоления выявленных ограничений на примере Санкт-Петербурга.

**В настоящем исследовании используются следующие методы:**

- в теоретической части: общенаучные методы, анализ текстовых данных, политико-правовой анализ, систематизация данных по проблематике управления удовлетворенностью в публичном и частном секторе, исторический метод.
- в эмпирической части: сентиментальный анализ, статистические методы для оценки важности слов в тексте.

**Методологической основой** исследования является системный подход.

**Теоретической базой** данного исследования являются концепция сервисного государства, концепция нового государственного менеджмента, концепция социального, правового и демократического государства, теоретические подходы к пониманию систем управления удовлетворенности граждан, концепция обработки естественного языка (*NLP*).

**Эмпирической базой** данного исследования являются открытые данные с портала «Ваш Контроль».

**Теоретическая и практическая значимость:** в работе прослеживается как попытка систематизации знания относительно сложившихся подходов системы управления удовлетворенностью граждан во взаимодействии с

государством, так и попытка усовершенствования текущей методологии, используя инструменты обработки естественного языка.

**Структура работы:** настоящая работа состоит из введения, трех разделов, десяти параграфов, заключения, списка используемых источников и приложения. Работа содержит два графика, один рисунок и одну таблицу без учета приложения.

# ГЛАВА 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ УДОВЛЕТВОРЕННОСТЬЮ ГРАЖДАН ГОСУДАРСТВЕННЫМИ УСЛУГАМИ

## 1.1. Система управления удовлетворенностью граждан: теоретические подходы и практика построения

В силу специфики феномена удовлетворенности граждан государственными услугами необходимо рассматривать данную проблематику в рамках подхода сервисной модели управления (сервисного государства), поскольку именно в ней управление удовлетворенностью обретает наивысшую значимость в вопросе формирования эффективных органов государственной власти и предоставления высококачественных государственных услуг.

В рамках других моделей государственного управления (преимущественно директивных/командно-административных) удовлетворенность граждан может не считаться важным показателем, поскольку бóльшим приоритетом обладают другие ценности (зачастую ориентированные на материальное производство).

Перед изучением проблематики систем управления удовлетворенности граждан необходимо более детально изучить особенности сервисной модели управления государством как определенной системы, в рамках которой осуществляется управление удовлетворенностью.

Сама сервисная концепция, весь сопутствующий инструментарий и основные составляющие к ней были заимствованы из экономической науки и начали реализовываться в государственном управлении с середины 1980-х годов<sup>2</sup>. Сервисная модель формировалась в парадигме нового государственного менеджмента (*New public management*), представляющего собой доктрину в области государственного управления, основной чертой которого являлась ориентация на управление по результатам и формирование эффективно

---

<sup>2</sup> Семёновна Ф.А. Сервисное государство: истоки теории, элементы практики [Электронный ресурс] // Социология власти. 2012. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/servisnoe-gosudarstvo-istoki-teorii-elementy-praktiki> (дата обращения: 29.04.2023).

функционирующих государственных институтов на базе моделей управления, заимствованных из частного сектора<sup>3 4</sup>.

В литературе встречается ряд определений сервисного государства (сервисной модели управления) и его особенностей. Некоторые исследователи рассматривают сервисную модель в целом как механизм организации власти на базе удовлетворения социальных потребностей граждан с использованием всевозможных технологий<sup>5</sup>. Другие исследователи укрупняют данное определение, добавляя в него аспекты социального демократического государства. Так, Я. Коженко и А. Мамычева при определении сервисной модели акцентируют внимание на наличие в нем системы социально-правовых свобод<sup>6</sup>.

Зарубежные исследователи аналогично отмечают роль государства как провайдера государственных услуг, а также акцентируют внимание на укреплении функций государства как в сфере предоставления услуг, так и в сфере социального управления (расширение функций социального государства)<sup>7</sup>. Д. Осборн и Т. Гэблер подчеркивают важность функционирования органов государственной власти, ориентируясь именно на нужды обычных граждан, а не интересах бюрократии<sup>8</sup>.

Некоторые исследователи не обходят стороной и основные факторы, напрямую влиявшие на становление сервисной модели в государственном управлении, – так, американский социолог Даниел Белл в своей концепции постиндустриального общества отмечает изменения в экономике общественного сектора, быстрые темпы развития экономики услуг, а также значительную роль научного знания в экономике как основной драйвер развития общества<sup>9</sup>.

---

<sup>3</sup> Stark A. «What Is the New Public Management?» // Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, vol. 12, no. 1, 2002, pp. 137–51.

<sup>4</sup> Hood C. «A Public Management for all Seasons?» // Public Administration. 69 (1): 3–19. DOI 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x. – Текст : электронный

<sup>5</sup> Зернов С. В. Наука организации власти: сервисное государство [Электронный ресурс] // Wayback Machine. URL: <https://web.archive.org/web/20130619145511/http://rusrand.ru/konfl/2zernov.pdf> (дата обращения: 05.05.2023).

<sup>6</sup> Коженко Я., Мамычев А. Сервисное государство: проблемы теории и практики реализации // Власть. 2010. № 3. — С. 46.

<sup>7</sup> Jiange Li. On transforming China's mode of economic growth and speeding up economic restructuring // Chinese Economists on Economic Reform - Collected Works of Li Jiange. – London and New York: Routledge. 2017. – С. 203.

<sup>8</sup> См. Osborne D. E., Gaebler, T. Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. – Addison-Wesley Publication Company – 1992. – 405 с.

<sup>9</sup> См. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. — М.: Академия – 1999. – 956 с.

Возвращаясь к сущности сервисной модели управления, следует отметить ее основные характеристики<sup>10 11</sup>:

- в сервисной модели управления государственная политика направлена на обеспечение достойной жизни и свободного развития человека (фактор социальное государства);
- сервисной модели управления присуще наличие высокого уровня доверия населения и бизнеса к органам власти;
- сервисной модели управления присуще наличие общей транспарентности власти и административных процедур, происходящих в стране;
- сервисная модель управления подразумевает комфортные условия для получения государственных услуг, а также высокое качество оказания данных услуг;
- сервисная модель управления подразумевает наличие системы оценки удовлетворенности качеством государственных услуг со стороны общества.
- сервисная модель управления подразумевает непосредственное участие граждан в управлении государством.

Некоторые исследователи отмечают, что сервисный подход к сущности государства связан с развитием сетевых форм управленческого взаимодействия<sup>12</sup>. Действительно, развитие сетевых форм позволили обеспечить постоянный диалог между обществом и государством, а открытость, свойственная данным системам, позволяла в максимальной степени обеспечивать эффективное государственное управление.

---

<sup>10</sup> См. Ляшенко Е. А. Проблемы и перспективы развития России как сервисного государства // Теория и практика мировой науки. 2022. № 11. – С. 16-19.

<sup>11</sup> См. Wiseman J, Choudhury C. Customer-Centered Government: Innovation and Ideas for More Responsive [Электронный ресурс] // Institute for Excellence in Government. URL: [https://scholar.harvard.edu/files/janewiseman/files/customer\\_centered\\_government\\_01.pdf](https://scholar.harvard.edu/files/janewiseman/files/customer_centered_government_01.pdf) (дата обращения: 21.05.2023).

<sup>12</sup> Фалина А.С. Сервисное государство: истоки теории, элементы практики // Социология власти. 2012. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/servisnoe-gosudarstvo-istoki-teorii-elementy-praktiki> (дата обращения: 29.04.2023).

Исходя из вышесказанного, для дальнейшего изучения проблематики систем удовлетворенности, определим сервисное государство (сервисную модель управления) как форму организации публичной власти, для которой характерны социальный характер, прозрачность административных процедур, а также наличие инструментов оценки эффективности работы органов власти, базирующихся на оценках граждан.

Далее рассмотрим феномен государственных услуг. В российском правовом поле данное понятие имеет однозначное определение и вписывается в определение сервисной концепции (как и в большинстве странах-участниц ОЭСР). В соответствии с Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27.07.2010 № 210-ФЗ государственной услугой можно считать *«...деятельность по реализации функций ... федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации...»*<sup>13</sup>

Из данного закона следует несколько важных аспектов:

- государственная услуга – услуга, которая представляется рядом государственных институтов (федеральные органы исполнительной власти, органы государственного внебюджетного фонда, исполнительные органы государственной власти субъекта России, органы местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий);

---

<sup>13</sup> Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг [Текст]: федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (последняя редакция) // Собрание законодательства РФ. – 2010.

- за каждой государственной услугой стоит соответствующий орган власти, правомочный осуществлять деятельность по предоставлению данной услуги;
- государственная услуга осуществляется по запросам заявителей (обычно это физическое или юридическое лицо) и оказывается в установленный регламентом срок с выполнением всех установленных стандартов<sup>14</sup>.

По аналогии с государственной услугой выводится определение и муниципальной услуги (основное отличие здесь заключается в том, что муниципальные услуги предоставляются органом местного самоуправления)<sup>15</sup>.

Качество оказываемых государственных услуг в настоящее время представляет собой центральную проблему сервисной модели управления, в связи с чем повышение уровня удовлетворенности граждан становится основным вызовом, который необходимо преодолеть государству.

Сервисная модель управления подразумевает высокое качество оказания государственных услуг, в связи с чем встает вопрос, как данное качество оценивать. Основным инструментом оценки в большинстве случаев является опрос качества предоставленной услуги (производится, соответственно, постфактум), обычно интегрированный в определенную информационную систему управления, в которой осуществляется постоянный мониторинг. В свою очередь удовлетворенность, выраженная в какой-либо оценке, служит одним из главных источников обратной связи от граждан к государству – важнейшего компонента сервисной модели<sup>16</sup>.

Более подробно изучая феномен удовлетворенности, можем отметить следующее: в большинстве случаев в качестве центральной категории понятия удовлетворенности исследователями рассматривается ожидания от

---

<sup>14</sup> См. Там же.

<sup>15</sup> См. Там же.

<sup>16</sup> См.: Кайль Я.Я. Зарубежный опыт внедрения стандартизации государственных и муниципальных услуг [Электронный ресурс] // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2010. №21. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnyy-opyt-vnedreniya-standartizatsii-gosudarstvennyh-i-munitsipalnyh-uslug> (дата обращения: 07.05.2023).

предстоящего получения услуги или приобретения товара<sup>17</sup>. Ожидания в свою очередь создаются до непосредственного опыта в отношении любых товаров или услуг и сравниваются с фактическим результатом<sup>18</sup>. Бывший профессор Гарвардской школы бизнеса Дэвид Майстер отмечал, что если клиент получает обслуживание одного уровня, но при этом ожидал чего-то большего (или иного), то он будет недоволен<sup>19</sup>.

При этом ожидания не статичны – они тоже меняются. Исследователи из компании Deloitte заметили, что ожидания граждан в настоящее время в значительной степени определяются по аналогии с частным сектором, в котором существующие бизнес-модели позволяют потребителям получать доступ к товарам и услугам тогда, когда они этого захотят<sup>20</sup>. Соответственно, для государственных услуг граждане также хотят иметь возможность получать их тогда, когда те сами и захотят, а также делать это в удобной форме.

Однако остается открытым вопрос формирования ожиданий в силу многогранности феномена. Интересно заметить, что подавляющее большинство людей читают и анализируют онлайн-отзывы о предстоящей услуге или покупке товара<sup>21</sup>, а примерно 46% потребителей считают, что онлайн-отзывы заслуживают такого же доверия, как и личные рекомендации друзей или семьи<sup>22</sup>. В связи с этим можно предположить, что попытка изучить информацию о предстоящей покупке товара или получения какой-либо услуги и создают данные ожидания.

Учитывая роль и важность ожиданий от получения услуги, удовлетворенностью можно считать субъективную оценку качества услуг после

---

<sup>17</sup> См.: Yang K., Liang H., Wang B., «Studies on the Factors of Interaction Quality in Public Service Quality Management» // 2010 International Conference on Management and Service Science, – Wuhan, China, 2010, pp. 1-6, DOI 10.1109/ICMSS.2010.5577212.

<sup>18</sup> См.: Там же.

<sup>19</sup> См.: Maister D. Managing the Professional Service Firm // Free Press Paperbacks. New York. 1993 – p. 71.

<sup>20</sup> См.: Customer service in government. Insights to action [Электронный ресурс] // Deloitte.com. URL: <https://www2.deloitte.com/us/en/pages/public-sector/articles/customer-service-in-government-satisfaction.html> (дата обращения: 20.05.2023).

<sup>21</sup> Исследование: влияние отзывов на мнение потребителя [Электронный ресурс] // VC.ru. URL: <https://vc.ru/marketing/91417-issledovanie-vliyanie-otzyvov-na-mnenie-potrebitelya> (дата обращения: 05.05.2023).

<sup>22</sup> Local Consumer Review Survey 2023 [Электронный ресурс] // BrightLocal. URL: <https://www.brightlocal.com/research/local-consumer-review-survey> (дата обращения: 05.05.2023).

их потребления, учитывая первоначальные ожидания<sup>23</sup>. Иными словами, удовлетворенность или неудовлетворенность услугами представляет собой субъективную оценку человеком сопоставления ожиданий от данной услуги и фактической ее составляющей. При этом формирование ожиданий, как уже отмечалось выше, не является каким-то унифицированным процессом – мы отметили роль отзывов, которые люди зачастую читают перед тем, как получить какую-либо услугу или товар, тем самым формируя первоначальные ожидания, однако помимо этого могут быть и другие каналы формирования ожиданий – научные статьи, новостные ленты, межличностная коммуникация с коллегами и родственниками и пр., что может сформировать общее представление (без привязки, например, к конкретному ведомству) об оказании услуг государственными органами власти.

Появление и изучение систем удовлетворенности граждан государственными услугами актуализируются в конце 1990-х – начале 2000-х годов, особенно в странах ОЭСР<sup>24 25</sup>. Ключевую роль в данных системах играет оценка удовлетворенности граждан государственными услугами: в данный период начинается определение стандартов качества для государственных и муниципальных служб, внедрение мониторингов оценки качества предоставления государственных услуг, а также построение механизмов обратной связи. Так, индикаторы доверия и удовлетворенности качеством государственных услуг начали использовать в Финляндии<sup>26</sup>; в Бельгии использовали аналогичные инструменты для измерения удовлетворенности федеральными государственными службами и уровня доверия к ним<sup>27</sup>. В Великобритании была издана Хартия гражданина (Citizen's Charter), в которой

---

<sup>23</sup> Anderson E. W., Sullivan M. W. The Antecedents and Consequences of Customer Satisfaction for Firms // *Marketing Science*. 1993 №12(2) – p. 125–143.

<sup>24</sup> Bouckaert G., Van de Walle S., Kampen J. K. Potential for comparative public opinion research in public administration // *International Review of Administrative Sciences*. 2005. №71(2) – p. 229–240.

<sup>25</sup> Ryzin G. G., Muzzio D., Immerwahr S., Gulick L., Martinez, E. Drivers and Consequences of Citizen Satisfaction: An Application of the American Customer Satisfaction Index Model to New York City // *Public Administration Review*. 2004. №64(3) – p. 331–341.

<sup>26</sup> Alam M. Quality, satisfaction and trust indicators in the Finnish central government organisations // *Study Group on productivity and quality in the public sector*. Potsdam. 2002. DOI:10.1177/00208523050538.

<sup>27</sup> См.: Staes P & Legrand J.J., *La charte de l'Utilisateur des Services Publics*, Labor, 1998. – 152 p.

декларировалась десятилетняя программа по улучшению качества услуг, предоставляемых государственным сектором страны, и способов их оценки<sup>28</sup>.

Выше мы фактически фокусировали внимание на одной из сторон системы удовлетворенности – ее оценки. Однако как замечают представители EUPAN (European public administration network) оценка удовлетворенности не является тождественной по отношению к управлению удовлетворенностью<sup>29</sup>. Действительно, управление подразумевает не только факт наличия систем мониторинга для сбора данных от граждан, но также и институциональной базы к ней.

Очень важным становится наличие фундамента в виде специальных департаментов/ведомств, осуществляющие контроль за разработкой, внедрением и координацией процессов сбора и анализа данных, выработку на их основе рекомендаций и пр. Важно и наличие правовой и политической базы, способной в правильном русле задать рамки, в которых и находятся данные системы управления. Помимо вышесказанного, важную роль играют и современные инструменты сбора данных, позволяющие в полной мере понять проблемные зоны, выделяемые гражданами. Институциональные факторы также предполагают создание механизмов обратной связи и процессов для рассмотрения отзывов и жалоб граждан.

При наличии данной институциональной базы внедрение систем управления происходит весьма оперативно и работает должным образом.

Среди удачных примеров можно привести:

- American Customer Satisfaction Index (ACSI) – США<sup>30</sup>;
- The Punjab Information Technology Board (CFMP) – Пакистан<sup>31</sup>;

---

<sup>28</sup> См.: The Citizen's Charter [Электронный ресурс] // Civil Servant. URL: [https://www.civilservant.org.uk/library/citizen's%20charter/citizens\\_charter-foreword\\_and\\_introduction.pdf](https://www.civilservant.org.uk/library/citizen's%20charter/citizens_charter-foreword_and_introduction.pdf) (дата обращения: 03.05.2023).

<sup>29</sup> Thijs N., Staes P. Customer Satisfaction Management [Электронный ресурс] // European Institute of Public Administration. 2008. – С. 2. URL: [https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/14th\\_UniDemMed\\_Thijs\\_EUPAN\\_CustomerSatisfaction\\_English\\_FINAL.pdf](https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/14th_UniDemMed_Thijs_EUPAN_CustomerSatisfaction_English_FINAL.pdf)

<sup>30</sup> Customer Satisfaction Survey [Электронный ресурс] // Официальный сайт U.S. Office of Personnel Management (OPM). URL: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/data-analysis-documentation/employee-surveys/buy-services/customer-satisfaction-survey> (дата обращения: 18.05.2023).

<sup>31</sup> Engaging Citizens to Improve Service Delivery: The Citizen Feedback Monitoring Program in Pakistan [Электронный ресурс] // Improving Public Sector Performance. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/>

- National Client Satisfaction Barometer (NCSB) – Швеция<sup>32</sup>.

Вопрос относительно систем управления удовлетворенностью граждан — это дискуссия, в значительной степени обусловленная представлением о роли граждан в государстве<sup>33</sup>. Одна группа исследователей, рассматривающая граждан в качестве атомарной единицы получателя государственной услуги, считают саму удовлетворенность граждан главной управленческой целью<sup>34</sup>. Критики данного подхода замечают, что в данном случае имеет место ограничение удовлетворенности граждан оценкой качества<sup>35</sup>.

Из этого вытекает ряд потенциально важных проблем:

- ожидания граждан в отношении услуг могут существенно влиять на последующие суждения и оценки<sup>36</sup>;
- когнитивные и информационные ограничения граждан могут препятствовать точной оценке качества услуг<sup>37</sup>;
- граждане могут иметь определенные предвзятые отношения к государственному сектору, что отрицательно сказывается на восприятии ими качества услуг вообще<sup>38</sup>;
- порядок вопросов в анкете или двусмысленные формулировки могут существенно повлиять на результаты оценки<sup>39</sup>.

Другая группа исследователей рассматривают граждан как участников демократического коллективного принятия решений об общественном

---

en/833041539871513644/122290272\_201811348015032/additional/131020-WP-P163620-WorldBankGlobalReport-PUBLIC.pdf (дата обращения: 20.05.2023).

<sup>32</sup> Fornell C. «A National Customer Satisfaction Barometer: The Swedish Experience» // *Journal of Marketing*. 1992 №1 – p. 6–21.

<sup>33</sup> См. Thomas J. C. Citizen, customer, partner: Rethinking the place of the public in public management // *Public Administration Review*. 2013 №73 – p. 786-796.

<sup>34</sup> См. Osborne D. E., Gaebler, T. Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. – Addison-Wesley Publication Company – 1992. – 405 с.

<sup>35</sup> См. Anderson E. W., Fornell C. Foundations of the American Customer Satisfaction Index // *Total Quality Management*. 2000. №11 – p. 869-882.

<sup>36</sup> См. Morgeson F. V. Expectations, disconfirmation, and citizen satisfaction with the US federal government: Testing and expanding the model // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2012. №23 – p. 289-305.

<sup>37</sup> См. Olsen A. L. Citizen (dis)satisfaction: An experimental equivalence framing study // *Public Administration Review*. 2015. №75 – p. 469-478.

<sup>38</sup> Там же.

<sup>39</sup> Andersen S. C., Hjortskov M. Cognitive biases in performance evaluations // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2015. №26 – p. 647-662.

благополучия<sup>40</sup>. В рамках данного подхода управление удовлетворенностью оценивается не только в предоставлении качественных государственных услуг, но и в адекватном и равном доступе к ним. При этом важность качества услуг все также остается одним из ключевых факторов, определяющий удовлетворенность граждан.

В рамках существующих систем управления удовлетворенности важной особенностью считается факт связи между эффективностью работы ведомств и удовлетворенностью граждан от получения государственных услуг. Таким образом, сильное отличие между ожиданиями и реальностью от предстоящей услуги способствует понижению общего уровня удовлетворенности, что в свою очередь ведет к снижению эффективности работы государственных учреждений.

Сервисная модель управления подразумевает оперативное разрешение данных вопросов – так, если определенные ведомства в большей степени не справляются с потребностями и ожиданиями граждан, руководство данных структурных подразделений отправляют в отставку или же проводятся иные мероприятия, направленные на разрешение выявленных проблем.

В российском правовом поле по аналогии с большинством стран ОЭСР удовлетворенность оценивается путем анализа мнений граждан о качестве предоставления услуг, которые в свою очередь отражают показатели эффективности деятельности руководителей органов государственной власти за определенные периоды времени<sup>41</sup>. О российской модели будет более подробно сказано в последующих параграфах.

Резюмируя данную главу, отметим следующее:

---

<sup>40</sup> Alford J. Defining the client in the public sector: A social-exchange perspective // Public Administration Review. 2002. №62 – p. 337-346.

<sup>41</sup> См.: Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления государственных услуг, руководителей многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг с учетом качества организации предоставления государственных и муниципальных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей [Текст]: Постановление Правительства Российской Федерации от 12.12.2012 № 1284; (в редакции постановлений Правительства Российской Федерации от 06.03.2015 № 197, от 23.09.2015 № 1012, от 12.11.2016 № 1168, от 04.04.2017 № 406, от 31.03.2018 № 395, от 28.08.2018 № 1006, от 20.11.2018 № 1391, от 15.11.2019 № 1458, от 14.08.2020 № 1215, от 17.05.2022 № 894) // Собрание законодательства РФ. – 2012.

- управление удовлетворенностью наиболее корректно рассматривать в государствах с сервисной моделью управления;
- при анализе системы управления удовлетворенности необходимо учитывать не только способы сбора данных и функционирование мониторинговых сервисов, но и результаты их работы (решаются ли проблемы граждан, могут ли граждане влиять на принятие решения);
- при оценке уровня удовлетворенности государственными услугами важно брать во внимание ожидания граждан от получения услуг.

Далее мы рассмотрим вопрос становления системы управления удовлетворенностью в России, определим основные ограничения, которые свойственны нынешней модели, и рассмотрим возможности ее совершенствования путем использования инструментов искусственного интеллекта.

## **1.2 Генезис и становление системы оценки удовлетворенности в России**

В предыдущем параграфе уже отмечалось про этап 1990-х годов с активным развитием сервисной модели государственного управления (преимущественно в странах ОЭСР), направленного на улучшение качества предоставляемых государственных услуг. В данном параграфе мы рассмотрим опыт России в рамках работы с удовлетворенностью граждан государственными услугами.

С начала XXI века в России началась актуализация вопросов, связанных с оказанием государственных услуг. Основными причинами этого можно считать низкую эффективность государственного управления и недостаточное развитие государственных институтов – данные проблемы воспринимались в середине

2000-х годов как потенциальные ограничения для обеспечения устойчивого социально-экономического развития страны<sup>42</sup>.

Основным импульсом к выработке практических мер для решения проблем в данном направлении послужила административная реформа (2003 – 2010 гг.), в рамках которой среди прочего затрагивались вопросы повышения качества и доступности государственных услуг, а также повышения эффективности работы органов исполнительной власти<sup>43</sup>.

В рамках реализации концепции административной реформы в Российской Федерации к 2010 г. был осуществлен переход к клиентоориентированному принципу оказания государственных услуг, то есть переход к полноценной модели сервисного государства.

В 2011 г. Правительством РФ была разработана и утверждена Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 — 2013 годы<sup>44</sup>. Для достижения поставленных целей Концепцией предусмотрены мероприятия, направленные, в частности, на:

- совершенствование предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» в многофункциональных центрах;
- оптимизацию деятельности органов государственной власти и местного самоуправления при помощи внедрения современных информационно-коммуникационных технологий;
- обеспечение открытости и доступности информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления и формируемых ими информационных ресурсов;
- внедрение системы оценки регулирующего воздействия;

---

<sup>42</sup> Южаков В., Бойков В., Добролюбова Е. [и др.] На пути к сервисному государству: удовлетворенность получателей государственных услуг // Экономическая политика. – 2014. – № 3. – С. 116-142.

<sup>43</sup> О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах и плане мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах [Текст]: распоряжение от 25.10.2005 года № 1789-р (с изменениями на 10 марта 2009 года) // Собрание законодательства РФ. – 2005.

<sup>44</sup> Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011-2013 годы и плана по реализации мероприятий Концепции [Текст]: распоряжение от 10.06.2011 года № 1021-р (с изменениями на 28 августа 2012 года) // Собрание законодательства РФ. – 2011.

- развитие механизмов досудебного обжалования и пр.<sup>45</sup>

Также в начале 2010-х годов после построения основы для сервисной модели предоставления услуг актуализируется вопрос, связанный с оценкой удовлетворенности граждан данными услугами. Так, в мае 2012 года в указе Президента России «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» содержался целевой показатель, связанный с повышением уровня удовлетворенности граждан качеством предоставляемых государственных и муниципальных услуг не менее 90% к 2018 году<sup>46</sup>. Данный указ также содержал и установление *«критериев и порядка оценки гражданами... эффективности деятельности руководителей: территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, их структурных подразделений; органов местного самоуправления; унитарных предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях, а также акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности, осуществляющих оказание услуг, необходимых для обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований»*<sup>47</sup>.

В свою очередь Правительством России на основе данного Указа в декабре 2012 г. в Постановлении № 1284 от 12 декабря 2012 г. «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений)...» вводится постоянный мониторинг качества предоставления госуслуг гражданам (обязанности по данному мониторингу возложены на Министерство экономического развития РФ)<sup>48</sup>. Фактически с этого

---

<sup>45</sup> Там же.

<sup>46</sup> Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления [Текст]: Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 года № 601 // Собрание законодательства РФ. – 2012.

<sup>47</sup> Там же.

<sup>48</sup> Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления государственных услуг, руководителей многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг с учетом качества организации предоставления государственных и муниципальных услуг, а также о применении

момента начинается процесс оценки уровня удовлетворенности граждан и его постоянный мониторинг.

Так, в рамках данного Постановления мониторингу подлежат:

- оценки граждан о качестве предоставленных госуслуг, выставленные по 5-бальной шкале (смс, инфоматы);
- оценки граждан, выставленные по 8-ми критериям (5 для обычных услуг и 3 для услуг в электронной форме) опросной формы (Единый портал госуслуг, региональные порталы госуслуг, сайт «Ваш контроль»);
- текстовые отзывы граждан о качестве предоставления госуслуг;
- анкеты обратной связи от субъектов малого и среднего предпринимательства, заполненные на портале «Бизнес навигатор МСП»<sup>49</sup>.

На основе ответов граждан на вопросы анкеты осуществляется оценка уровня удовлетворенности граждан получением государственных услуг, а также определяется общая эффективность работы ведомств и выставление оценок эффективности руководителям.

Вместе с тем данные системы оценок не всегда могут в полной мере отражать актуальные проблемы. Далее мы более подробно разберем структурную составляющую систем управления удовлетворенности, определим основные ограничения, свойственные им, а также возможные пути их преодоления.

---

результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей (вместе с «Правилами оценки гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления государственных услуг, руководителей многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг с учетом качества организации предоставления государственных и муниципальных услуг, а также применения результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей») [Текст]: Постановление Правительства Российской Федерации от 12.12.2012 года № 1284 // Собрание законодательства РФ. – 2012.

<sup>49</sup> Там же.

### 1.3 Проблематика оценки удовлетворенности государственными услугами: использование NLP-инструментов

Особенность оказания услуг в государственном секторе заключается в монополии государства на их предоставление. Действительно, даже в случае сильных отрицательных ожиданий от получения той или иной услуги у гражданина все равно нет альтернативных способов ее получения. Однако, как правильно замечают некоторые исследователи, власть, которая нарушает интересы граждан (в том числе и связанные с качеством оказываемых услуг), сталкивается с открытым или латентным сопротивлением<sup>50</sup>.

В случае с частным сектором оценка удовлетворенности является неотъемлемой составляющей принятия обоснованных (*data driven*) решений, направленных на увеличение показателя лояльности клиентов или его сохранении на высоком уровне.

Исследования уровня удовлетворенности помогают организациями выявить свои сильные и слабые стороны, определить степень влияния различных факторов на уровень лояльности клиентов.

Зачастую в рамках данных исследований рассчитывают два индекса – CSI (*Customer Satisfaction Index*), который измеряет уровень удовлетворенности, и NPS (*Net Promoter Score*), который измеряет уровень лояльности клиентов, степень их приверженности и готовности рекомендовать продукцию/услуги организации). Как правило, данные индексы учитываются вместе: это дает более полное понимание, приводит ли высокая удовлетворенность клиентов к формированию их лояльности<sup>51</sup>. В свою очередь данные в рамках исследования

---

<sup>50</sup> См.: Рослякова М.В. Удовлетворенность граждан качеством предоставляемых государственных и муниципальных услуг в многофункциональных центрах на основе онлайн-отзывов [Электронный ресурс] // Социодинамика. 2021. №8. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/udovletvorennost-grazhdan-kachestvom-predostavlyaemyh-gosudarstvennyh-i-munitsipalnyh-uslug-v-mnogofunktsionalnyh-tsentrakh-na> (дата обращения: 01.05.2023).

<sup>51</sup> Оценка удовлетворенности и лояльности клиентов (NPS, CSI) [Электронный ресурс] // НАФИ Аналитический центр. URL: <https://naf.ru/method/sindikaty-nps-csi> (дата обращения: 05.05.2023).

получают, используя различные формы опросов: личные (САPI/PAPI-опросы), онлайн (САWI-опросы), телефонные (САТI-опросы) и пр.<sup>52</sup>

По аналогии с данными метриками (однако в большей степени это касается именно индекса CSI) функционируют и публичные системы учета уровня удовлетворенности и механизмы сбора данных к ним.

Стремясь улучшить оперативность и качество предоставляемых услуг, все больше и больше государственных организаций реализуют практики по налаживанию устойчивых механизмов обратной связи с гражданами с целью изучения и анализа их опыта получения тех или иных услуг.

Обращаясь к зарубежному опыту, можем отметить инструменты по мониторингу качества обслуживания: канадское «Common Measurements Tool», итальянские, французские, шведские «барометры качества» – все они предназначены для того, чтобы позволить различным государственным организациям измерять и отслеживать качество обслуживания на базе удовлетворенности граждан за определенный период времени<sup>53</sup>.

В предыдущем разделе мы отметили становления подобных систем и в России<sup>54</sup>. Изучим ее более подробно. В России технической составляющей оценки удовлетворенности граждан и качества оказанных услуг является информационно-аналитическая система мониторинга качества государственных услуг (ИАС МКГУ, бренд «Ваш контроль»), разработанная по приказу Минэкономразвития<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> См.: Индекс удовлетворенности клиентов csi (customer satisfaction index) [Электронный ресурс] // НАФИ Аналитический центр. URL: [https://nafir.ru/upload/CSI+\\_NAFI.pdf](https://nafir.ru/upload/CSI+_NAFI.pdf) (дата обращения: 05.05.2023).

<sup>53</sup> См.: Citizen satisfaction with public services in Government at a Glance [Электронный ресурс] // OECD Publishing. Paris. 2013. URL: [https://doi.org/10.1787/gov\\_glance-2013-56-en](https://doi.org/10.1787/gov_glance-2013-56-en) (дата обращения: 08.05.2023).

<sup>54</sup> См.: Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления государственных услуг, руководителей многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг с учетом качества организации предоставления государственных и муниципальных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей [Текст]: Постановление Правительства Российской Федерации от 12.12.2012 № 1284; (в редакции постановлений Правительства Российской Федерации от 06.03.2015 № 197, от 23.09.2015 № 1012, от 12.11.2016 № 1168, от 04.04.2017 № 406, от 31.03.2018 № 395, от 28.08.2018 № 1006, от 20.11.2018 № 1391, от 15.11.2019 № 1458, от 14.08.2020 № 1215, от 17.05.2022 № 894) // Собрание законодательства РФ. – 2012.

<sup>55</sup> Подробнее см.: ИАС МКГУ [Электронный ресурс] // ИАС МКГУ. URL: <https://vashkontrol.ru/hershel> (дата обращения: 08.05.2023).

«Ваш контроль» собирает оценки и мнения граждан об оказанных государственных услугах по различным каналам – всего их 9, о них будет сказано дальше. Данный портал дает возможность гражданам, которые получили государственную или муниципальную услугу, оценить качество ее предоставления одним из девяти доступных способов<sup>56</sup>.

Для описания структурной составляющей системы мониторинга в России обратимся к Постановлению Правительства «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления государственных услуг...»<sup>57</sup>. В данном документе органам государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендуется внедрять ИАС МКГУ при оценке эффективности руководителей структурных подразделений. Также сообщается о необходимости определить лицо, ответственное за контроль качества предоставляемых услуг, на уровне субъекта, в обязанности которого входят вопросы мониторинга качества государственных услуг, оценки эффективности деятельности руководителей конкретных структурных подразделений и ряд других функций<sup>58</sup>.

В рамках отечественной системы оценки уровня удовлетворенности для руководителей структурных подразделений вводятся показатели эффективности с учетом удовлетворенности граждан оказанием государственных услуг, тем

---

<sup>56</sup> Подробнее см. «ВашКонтроль» [Электронный ресурс] // «ВашКонтроль». URL: <https://vashkontrol.ru/about> (дата обращения: 08.05.2023).

<sup>57</sup> Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления государственных услуг, руководителей многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг с учетом качества организации предоставления государственных и муниципальных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей [Текст]: Постановление Правительства Российской Федерации от 12.12.2012 № 1284; (в редакции постановлений Правительства Российской Федерации от 06.03.2015 № 197, от 23.09.2015 № 1012, от 12.11.2016 № 1168, от 04.04.2017 № 406, от 31.03.2018 № 395, от 28.08.2018 № 1006, от 20.11.2018 № 1391, от 15.11.2019 № 1458, от 14.08.2020 № 1215, от 17.05.2022 № 894) // Собрание законодательства РФ. – 2012.

<sup>58</sup> См. Там же.

самым идет фактическая привязка понятий удовлетворенности и эффективности друг к другу<sup>59</sup>.

Стоит отметить, что данные показатели очень важны, так как в случае, если показатель эффективности деятельности руководителя находится ниже 85% при первичном формировании (по результатам работы за 12 месяцев) или позитивная динамика каждого последующего показателя эффективности не превышает 5 процентных пунктов (при этом находится ниже уровня 90%) в отношении руководителя организовывается служебная проверка, по результатам которой его могут отстранить от занимаемой должности<sup>60</sup>. При этом служебная проверка не проводится при высоком уровне удовлетворенности (показатель эффективности превышает 90% либо отклонение от ранее достигнутого показателя не превышает 3 пунктов в меньшую сторону)<sup>61</sup>.

На ИАС МКГУ («Ваш контроль») аккумулируются и обобщаются все оценки и отзывы, которые оставляют граждане, и ежеквартально формируются сводные оценки удовлетворенности граждан и эффективности работы ведомств.

В упрощенном виде систему управления удовлетворенности можно изобразить следующим образом (См. Рис.1): структурное подразделение подключает внутреннюю информационную систему к ИАС МКГУ, тем самым давая возможность гражданам оставлять оценки и комментарии к деятельности ведомства, а контрольным органам – возможность осуществлять мониторинг данной оценки по утвержденным стандартам и принимать соответствующие меры воздействия.

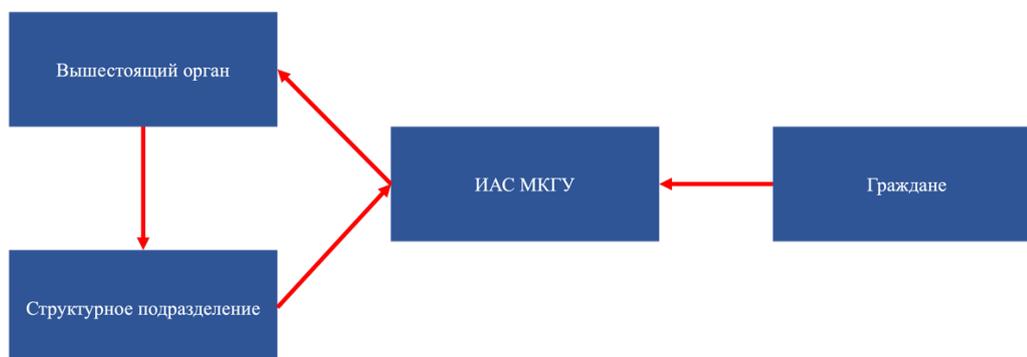
---

<sup>59</sup> См. Там же.

<sup>60</sup> См. Там же.

<sup>61</sup> См. Там же.

Рис. 1 Упрощенная схема выстраивания оценки удовлетворенности граждан



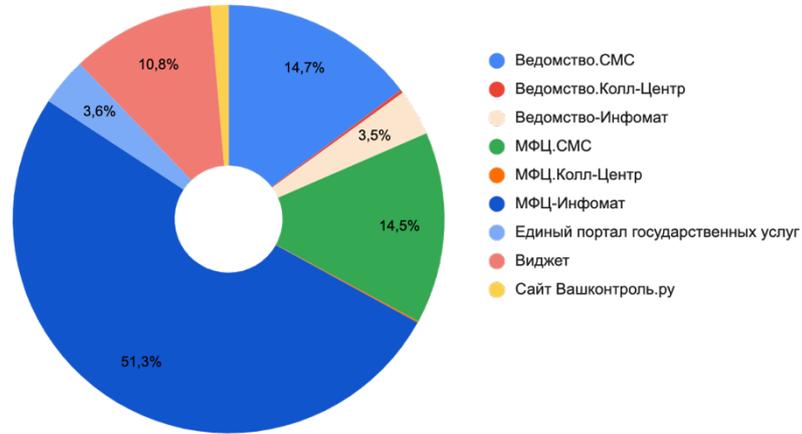
*Источник: составлено автором*

На основе изложенного можем отметить, что российская система управления удовлетворенности базируется на оценках гражданами качества государственных услуг, однако вопрос «управления» в данной модели сводится к работе со структурными подразделениями (смену руководителей, предложения по совершенствованию механизмов и пр.) и выработку решений системных проблем с целью увеличения общих показателей эффективности.

Продолжая исследовать отечественную систему, обратимся к каналам сбора информации. Существует 9 источников сбора данных, среди которых использование СМС-рассылок, телефонных звонков и пр. На Графике 1 изображены каналы и количество оставленных отзывов через соответствующие каналы (см. График 1).

График 1. Количество оценок по различным источникам

Количество оценок по источникам, %



Источник: <https://vashkontrol.ru> (дата обращения: 10.05.2023)

Для сбора данных используют порядковую шкалу оценивания качества, а также текстовый комментарий пользователя (предусмотрено в большинстве, но не во всех источниках). На основе полученных оценок и отзывов собирается общая база данных относительно оказанных услуг и их качества. Вопросов, выносящихся в анкету, от 3 до 5 штук (в зависимости от формы получения услуги (обычная или электронная)).

Для электронных услуг вопросы, выносящиеся в анкету, следующие<sup>62</sup>:

- «Доступность информации о порядке предоставления государственной услуги в электронном виде»;
- «Время ожидания ответа на подачу заявления, время предоставления государственной услуги»;
- «Удобство процедур предоставления государственной услуги, включая процедуры и доступность информации при подаче заявления, записи на прием, подачи заявления, оплаты обязательных

<sup>62</sup> Подробнее см. «Ваш Контроль»: [Электронный ресурс]. URL: <https://vashkontrol.ru/> (дата обращения: 08.05.2023).

платежей, информирования заявителя о ходе предоставления госуслуги»;

- Также предусмотрена возможность оставить развернутый комментарий.

Для услуг, оказанных в обычной (не электронной) форме, выносящиеся в анкету, следующие<sup>63</sup>:

- «Время предоставления государственной услуги»;
- «Время ожидания в очереди при получении государственной услуги»;
- «Вежливость и компетентность сотрудника, взаимодействующего с заявителем при предоставлении государственной услуги»;
- «Комфортность условий в помещении, в котором предоставлена государственная услуга»;
- «Доступность информации о порядке предоставления государственной услуги»;
- Также предусмотрена возможность оставить развернутый комментарий.

По существу данные вопросы и их порядковая шкала оценивания (по 5-ти или 3-х балльной шкале) покрывают наиболее важные аспекты в рамках предоставления услуг, однако стоит отметить, что для корректировки реализации некоторых мер количественная оценка удовлетворенности подходит не всегда, так как она не может отразить конкретику в случае возникновения проблемных аспектов.

Например, в случае, если получатель услуги был не доволен компетентностью сотрудника, гражданин выставит низкую оценку в соответствующей графе, однако саму проблему мы понять не сможем (что послужило причиной выбора такой оценки), а поэтому и не можем в полной мере

---

<sup>63</sup> Подробнее см. «Ваш Контроль»: [Электронный ресурс]. URL: <https://vashkontrol.ru/> (дата обращения: 08.05.2023).

выработать необходимые практики по устранению данной проблемы в дальнейшем.

Также бывают случаи, когда граждане заведомо ставят низкие оценки с целью привлечения внимания к определенной проблеме, не относящейся к компетенции ведомства, для которого производится оценка. В данном случае наиболее правильным решением будет обратиться к тексту отзыва (если он имеется), благодаря которому мы можем более детально исследовать проблему и принять необходимые меры по ее устранению.

Также следует учитывать, что для различных организаций присуще свои особенности оказания государственных услуг, что может являться определенной проблемой использования универсальных вопросов, выносящихся в анкету. Не стоит также упускать из виду тот факт, что в случае небольшого количества отзывов работа по их анализу может не накладывать больших издержек, однако при их росте это может стать огромной трудностью.

Отметим, что проблематику из конкретных комментариев пользователей государственных услуг могут использовать вышестоящие органы власти для контроля и точечной корректировки деятельности ведомств.

Таким образом, основная проблема современной российской модели изучения удовлетворенности граждан оказанием государственных услуг – проблема конкретизации (современные модели оценки не могут в полной мере обозначить конкретику проблемы, связанной с оказанием той или иной услуги).

При попытках решения данной задачи имеет смысл обратиться к возможности автоматизации процессов обработки содержания текстов с выявлением их тональности и смысловой составляющей, используя инструменты искусственного интеллекта в области обработки естественного языка.

Обработка естественного языка (*Natural language processing, NLP*) представляет собой междисциплинарную область лингвистики, информатики и искусственного интеллекта, задачи которой сводятся к способности компьютерной программы понимать человеческий язык в том виде, в каком он

произносится и пишется<sup>64</sup>. NLP базируется на лингвистических правилах моделирование человеческого языка в сочетании со статистическими моделями, машинным обучением и моделями глубокого обучения<sup>65</sup>. Среди основных задач, которые в настоящее время решает NLP-инструментарий сводятся к анализу настроений (извлечение из текста субъективных качеств — отношений, эмоций, сарказма и т.д.), распознавание речи, ее генерации и т.д.

В рамках данного исследования решается задача сентиментального анализа текста, поскольку выявление удовлетворенности/неудовлетворенности происходит посредством эмоционального повествования (что понравилось, что не понравилось, в какой мере и т.д.).

Инструменты NLP позволяют лучше выявлять факторы, влияющие на удовлетворенность пользователей, и обеспечить как автоматическую, так и в то же время индивидуализированную обработку данных.

Для получения основных проблемных и положительных зон (что именно понравилось и что именно не понравилось) следует осуществить анализ тональности оставленных отзывов. Анализ тональности представляет собой автоматизированный процесс обнаружения эмоций с целью понимания, как пользователи относятся к той или иной проблеме.

Используя NLP-инструменты, созданные модели анализа настроений могут обнаруживать шаблоны в тексте и автоматически классифицировать мнения пользователей как положительные, отрицательные или нейтральные<sup>66</sup>.

На основе выявленного классификатора можно отобрать наиболее часто встречающиеся последовательности слов (n-граммы) или использовать методы кластеризации внутри каждого класса (положительных, нейтральных и негативных) и находить центры кластеров как основные (наиболее встречающиеся) сущности в тексте. Также возможны и другие сценарии использования.

---

<sup>64</sup> См.: «What is natural language processing (NLP)?» [Электронный ресурс] // IBM. URL: <https://www.ibm.com/topics/natural-language-processing> (дата обращения: 06.05.2023).

<sup>65</sup> См.: Там же.

<sup>66</sup> Customer Sentiment Analysis – Why It Matters / MonkeyLearn [Электронный ресурс] // Monkeylearn. URL: <https://monkeylearn.com/blog/customer-sentiment-analysis/> (дата обращения: 09.05.2023).

Далее мы на примере Санкт-Петербурга попробуем применить инструменты обработки естественного языка для выявления точечных проблем, влияющих на удовлетворенность граждан оказанными государственными услугами с целью модификации существующей системы мониторинга удовлетворенности.

## ГЛАВА 2. ВЫЯВЛЕНИЕ ОСНОВНЫХ ПРОБЛЕМНЫХ ЗОН, ВЛИЯЮЩИХ НА УДОВЛЕТВОРЕННОСТЬ ГРАЖДАН ОКАЗАННЫМИ УСЛУГАМИ: ПРИМЕР САНКТ-ПЕТЕРБУРГА

### 2.1. Методология исследования

В теоретической части мы акцентировали внимание, что использование порядковых шкал при оценивании не всегда дает полное представление о ситуации. Выявление отдельных проблематик может в большей степени охарактеризовать природу проблемы, что впоследствии может быть основным инструментом ее решения. Попробуем усовершенствовать методологию оценки удовлетворенности государственными услугами с помощью инструментов анализа естественного языка.

В силу того, что мы работаем с отдельным городом (Санкт-Петербургом), в котором осуществляют функции многие органы государственной власти, ручная обработка комментариев граждан представляется нецелесообразной. Наиболее корректно обратиться к NLP-инструментам.

В рамках настоящего исследования для выявления основных проблем, которые указывают граждане, необходимо выполнить несколько основных задач:

- 1) собрать данные с отзывами граждан с портала «Ваш Контроль» для ведомств Санкт-Петербурга в промежутке с 2020 по 2022 год (включительно), осуществить первичную обработку данных;
- 2) провести сентиментальную оценку отзывов (анализ их тональности) для выделения положительных, нейтральных и негативных классов отзывов;
- 3) сгруппировать ведомства на отдельные группы во избежание выборочной диспропорции (это позволит нам оценить проблемы, наиболее характерные не столько для одного конкретного ведомства, сколько для всей группы, к которой он относится);

- 4) использовать статистические меры оценивая важности сочетаний слов в контексте наборов текстов для определения наиболее часто встречающихся проблем, которые отмечают граждане в конкретных группах ведомств.

## **2.2. Основные гипотезы исследования**

В рамках настоящего исследования предполагается оценить возможность применения инструментов обработки естественного языка для улучшения системы мониторинга оценки уровня удовлетворенности граждан государственными услугами.

Для осуществления данной задачи необходимо выдвинуть две гипотезы:

- 1) Использование инструментов сентиментального анализа на базе машинного обучения позволит правдоподобно делить отзывы, оставленные гражданами на портале «Ваш Контроль», на классы с негативными, положительными и отрицательными оттенками.
- 2) Использование статистических мер оценивая важности слова (сочетаний слов) в контексте наборов текстов (на примере TF-IDF) позволит определить наиболее частые проблемы, сказывающиеся на уровне удовлетворенности, которые отмечают граждане при написании отзывов.

## **2.3. Описание выборки**

Выборку настоящего исследования составляют отзывы граждан, оставленные на портале «Ваш Контроль» и содержащие символы латиницы или кириллицы, написанные по отношению к ведомствам Санкт-Петербурга в период с 01.01.2020 г. по 31.12.2022 г. (включительно).

В исследовательских интересах стоит вопрос анализа отзывов, поэтому пустые комментарии, а также комментарии, не содержащие символов алфавита,

в выборку не попадают. В рамках формирования выборки также не учитывается информация о форме оказания услуги (электронная или классическая), ее этапе и числовой оценки.

В данном исследовании выборка формируется на основе территориального (ведомства Санкт-Петербурга) и временного факторов (граждане оставили отзывы в период с 01.01.2020 г. по 31.12.2022 г. включительно).

Использование портала «Ваш Контроль» в качестве основного источника сбора данных обусловлено тем, что данный портал является официальной информационно-аналитической системой мониторинга качества государственных услуг (ИАС МКГУ) в России (разработан Минэкономразвития России) с открытыми данными.

## 2.4. Основные метрики анализа

В рамках исследования подразумевается использовать две основные метрики:

- 1) для проведения сентиментального анализа используется вероятность (значение от 0 до 1) отнесения отдельного комментария к группе нейтральных, негативных или положительных отзывов на основе предсказанного значения функции модели *RuBERT for Sentiment Analysis*<sup>67</sup>, а также соответствующих меток класса.
- 2) для поиска и изучения наиболее часто встречающихся проблем, которые отмечают граждане при написании отзывов, влияющие на уровень их удовлетворенности, будет учитываться метрика числовой статистики TF-IDF (*Term Frequency – Inverse Document*

---

<sup>67</sup> Подробнее см.: «blanchefort/rubert-base-cased-sentiment-rusentiment» [Электронный ресурс] // Hugging Face. URL: <https://huggingface.co/> (дата обращения: 20.05.2023).

*Frequency*), которая предназначена для отражения важности слова (наборов слов) для документа (наборов текстов)<sup>68</sup>.

## 2.4. Основные результаты исследования

Используя язык программирования Python, а также некоторые библиотеки для удобного взаимодействия с порталом «Ваш Контроль», были собраны отзывы, оставленные гражданами в период с 01.01.2020 по 31.12.2022 гг. для ведомств Санкт-Петербурга<sup>69</sup>. Всего было собрано 17 459 оценок, которые включали в себя идентификатор отзыва, наименование услуги, тип получения (обычный или электронный), стадию получения услуги, наименование ведомства, адрес местонахождения ведомства, способ входа (канал, с помощью которого производилась оценка), дата оказания услуги, дата написания отзыва, оценка по балльной системе и сам отзыв (развернутый или сжатый комментарий, оставленный пользователем государственной услуги).

В рамках первичной обработки полученных комментариев были отобраны комментарии, удовлетворяющие выборке настоящего исследования. После данной обработки количество оставшихся комментариев стало 17 418 единиц. Также в рамках данного процесса текст отзывов был проверен на наличие орфографических ошибок с помощью библиотеки Яндекс Спеллер<sup>70</sup>.

Для проверки первой гипотезы, используя функцию модели RuBERT for Sentiment Analysis, возвращающую массив, содержащий вероятностные значения предсказанного класса для отдельного текстового отзыва, а также соответствующую метку класса (негативные комментарии, нейтральные комментарии, положительные комментарии), были определены вероятностные

---

<sup>68</sup> Подробнее см.: Borcan M. TF-IDF Explained And Python Sklearn Implementation [Электронный ресурс] // Towards Data Science. URL: <https://towardsdatascience.com/tf-idf-explained-and-python-sklearn-implementation-b020c5e83275> (дата обращения: 20.05.2023).

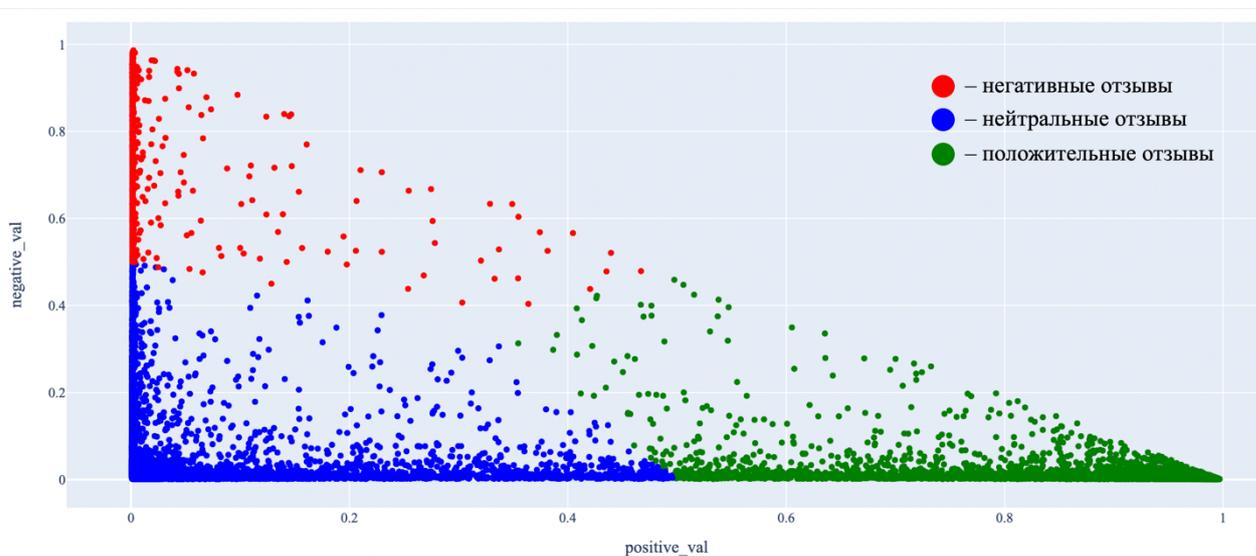
<sup>69</sup> См. Приложение №1.

<sup>70</sup> Подробнее см.: Спеллер [Электронный ресурс] // Яндекс. URL: <https://yandex.ru/dev/speller/> (дата обращения: 20.05.2023).

значения отнесения отдельных отзывов к одной из трех групп, а также соответствующие метки класса.

Полученные результаты представлены на Графике 1 (см. График 1) – заметно, что комментарии, находящиеся в центральном диапазоне ( $\geq 0.25$  &  $\leq 0.5$  по оси *positive\_val* и  $\geq 0.5$  &  $\leq 0.8$  по оси *negative\_val*) в большинстве своем были соотнесены моделью некорректно.

График 2 – распределенные на основе sentimentalного анализа группы



*Источник: составлено автором на основе Приложения №1*

Так, в данный диапазон, который выражен красным цветом (негативные отзывы) помимо негативных отзывов попали положительные, например, такие как *«получала паспорт по смене фамилии, девочки умнички, так быстро все оформили, рассказали, спасибо за такое отношение к людям и своей работе»* или *«был приятно удивлён компетентностью и порядочностью сотрудников отдела, после имеющего опыта обращения в иные государственные органы. Пояснили по всем моментам оформления, порядку и срокам. Все выдали своевременно и без задержек! Надеюсь, что данная тенденция будет перекрыта всеми государственными органами»*, а также в значительной степени с нейтральным окрасом, например, *«Уважаемое ведомство! Я через сайт Госуслуги заполнил заявление на оформление загранпаспорта для моего*

*ребенка, мне прислали приглашение на оформление. Я написал через специальную форму связи с ведомством, что в данный день не могу прийти в связи с карантином и попросил перенести мой визит на более позднее время. Мое письмо было проигнорировано и сегодня мне прислали извещение о приостановке дела в связи с неявкой. Я просил бы вас внимательней относиться к переписке с гражданами».*

С остальными отзывами такой проблемы не наблюдается. Вышеуказанный факт был принят к сведению в дальнейшем анализе.

Таким образом, первая гипотеза была частично подтверждена – в общем виде были представлены отзывы граждан, размеченные по соответствующим классам, однако используемая модель в полной мере с задачей не справилась – были некорректно соотнесены некоторые комментарии, находящиеся около центрального диапазона.

Для проверки второй гипотезы необходимо осуществить группировку ведомств – это делается прежде всего из-за высоких дисбалансов распределения отзывов между отдельно взятыми ведомствами (некоторые ведомства в значительной степени популярней как по количеству оказываемых услуг, так и по количеству оставленных отзывов)<sup>71</sup>. Было принято решение сгруппировать ведомства, разделив их на 13 групп на основании суборганизационного критерия (на основе филиалов одного подразделения или сферы компетенции)<sup>72</sup>.

Для дальнейшего анализа были отобраны 6 групп из общего количества – критерий для отбора заключался в наличии в классе негативных отзывов, превышающих значение 46 (данное число является медианой по количеству отзывов, находящихся в классе с негативными отзывами)<sup>73</sup>.

Для анализа были взяты следующие группы:

- 1) Отделения (отделы) по оформлению внутренних паспортов и регистрации граждан РФ в Санкт-Петербурге (далее – группа А);

---

<sup>71</sup> См. Приложение №2.

<sup>72</sup> См. Приложение №3.

<sup>73</sup> См. Приложение №4.

- 2) Отделы (отделения) по вопросам миграции в Санкт-Петербурге (далее – группа В);
- 3) МФЦ Санкт-Петербурга (далее – группа С);
- 4) Территориальные управления федеральных органов государственной власти по Санкт-Петербургу (далее – группа D);
- 5) ГИБДД Санкт-Петербурга (далее – группа E);
- 6) Фонды (далее – группа F).

В рамках оценки вышеуказанных групп было определено, что средний процент негативных отзывов от общего количества, в которое также входят положительные и нейтральные комментарии, для выбранных групп за весь период составляет 12,01 % (См. Таблица 1), что в целом свидетельствует о низком эмоциональном окрасе комментариев.

**Таблица 1 – Доля негативных отзывов в группах за отчетные период (%)**

Наименование группы	Отчетный период		
	2020	2021	2022
A	14,9	5,5	1,8
B	14,9	6,7	3,2
C	18,8	13,4	23,5
D	21,2	11,2	6,7
E	2,8	2,5	1,0
F	9,5	29,0	29,7

*Источник: составлено автором на основе Приложения №4*

Для рассмотрения возможности использования статистических мер оценивая важности сочетаний слов в контексте наборов текстов для определения наиболее часто встречающихся проблем были использованы функции класса TfidfVectorizer для поиска n-грамм и оценки важности их в документе.

В результате анализа класса с негативными отзывами 6 групп были выявлены основные проблемные зоны (наиболее часто встречающиеся) соответствующих групп ведомств<sup>74 75</sup>.

Так, для группы А, в которую входят отделения по оформлению внутренних паспортов и регистрации граждан РФ, наиболее существенными проблемами были проблемы очередей и фактическая неработоспособность электронной очереди, наличие проблем в 2020 году по подаче документов и чрезмерно долгим оформлением временной регистрации. В 2021 году проблемы очередей и трудности с подачей сведений на оформление документов оставались актуальными. Также добавилась проблема больших временных интервалов назначения приема. В 2022 году большинство проблем предшествующего периода остались, однако также граждане акцентировали внимание на общую неудовлетворенность условиями внутри помещений (маленькая площадь, духота и пр.)

Для группы В, в которую входят отделы (отделения) оформления заграничных паспортов, в 2020 году можно отметить претензии к работе сотрудников (хамство, недоброжелательность), общие проблемы с оформлением загранпаспортов, связанные с нехваткой необходимых документов при подаче, а также проблем с донесением информации сотрудниками ведомств до граждан. В 2021 году актуальными остались проблемы с подачей документов, при этом добавилась неудовлетворенность с назначением времени на прием, а также неработающую должным образом электронную очередь. В 2022 году актуализировались проблемы, связанные с получением паспортов нового образца, а также остались актуальными вопросы, связанные с подачей документов (и их полноты).

Для группы С, в которую входят МФЦ Санкт-Петербурга, в 2020 году основными проблемами стали задержка сроков оказания услуг, а также проблемы с регистрацией прав собственности на недвижимость, которые в свою очередь

---

<sup>74</sup> См. Приложение №5.

<sup>75</sup> См. Приложение №6.

также были связаны с нарушением временных рамок. В 2021 году актуальными остались проблемы сроков оказания услуг, также гражданами отмечалась грубость сотрудников и их неприветливость. В 2022 году гражданами отмечалась проблема сроков проставления апостиля на документы, а также проблемы со сроками изготовления загранпаспорта.

Для группы D, в которую вошли управления федеральных органов власти по Санкт-Петербургу, в 2020 году отмечаются проблемы при регистрации прав собственности и их перехода, отсутствие внятных ответов или ответов вообще по горячей линии, а также нарушение сроков оказания услуг. В 2021 году данные проблемы также оставались актуальными. В 2022 году граждане отмечали проблему очередей (живая очередь), неудобство использования пин-кода для получения талона при неработающем терминале. Помимо этого, были также выявлены ошибки производственного характера (неправильное указание контактной и иной информации), что служило задержками оказания услуг.

Для группы E, в которую вошли отделы ГИБДД по Санкт-Петербургу в 2020 году отмечались проблемы с записью (невозможность записаться на оказание услуги), большие проблемы с электронной очередью и задержками, из-за которых некоторым гражданам приходилось пребывать на территории отделов в течение целого дня. В 2021 году проблемы с очередями остались актуальными, также отмечалось о необходимости ждать своей очереди на улице. В 2022 году по аналогии с предыдущими периодами ключевыми проблемами стали долгое ожидание и большие очереди.

Для группы F, в которую вошли отделение Пенсионного фонда и отделение Фонда социального страхования по Санкт-Петербургу, в 2020 году наиболее актуальными являлись проблемы с записью на прием и большие очереди. В 2021 г. актуализировалась проблема получения больничного листа, задержки сроков оказания услуг, а также долгое ожидание на горячей линии. В 2022 году граждане отмечали проблемы с начислением пенсии, а также трудности при подаче документов.

Отметим, что исследуемая гипотеза подтверждается частично – поиск по n-граммам на базе TF-IDF в общем случае происходит относительно точно, однако стоит обратить внимание, что при маленьких выборках модель выдает повторы слов и может вести себя нестабильно, поэтому модель следует использовать на больших объемах данных.

На основе исследования ключевых проблемных зон с использованием статистической меры TF-IDF можно выявить некоторые общие проблемы, которые в наибольшей степени сказываются на уровне удовлетворенности:

- 1) Проблема очередей. Наличие электронных очередей во многих отделениях не решает вопрос скопления людей (в некоторых отделениях соответствующее оборудование имеется, но не работает). Ситуация зачастую усугубляется работой малого количества окон, а также значительным превышением временной нормы на клиента.
- 2) Нарушение сроков оказания услуг. Зачастую ситуация связана с высокой загруженностью сотрудников и задержками по запросам от других ведомств или неполного предоставления документов со стороны граждан.
- 3) Проблемы при подаче документов. Зачастую возникают в связи с неинформированностью граждан о необходимом пакете документов, который нужно подготовить для оказания услуг.
- 4) Отсутствие помощи/долгое ожидание ответов/отсутствие ответов по горячей линии.
- 5) Проблемы с записью на получение государственной услуги. Зачастую связано с высоким спросом на услуги со стороны граждан.

## ГЛАВА 3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ УДОВЛЕТВОРЕННОСТЬЮ ГРАЖДАН

### **3.1 Совершенствование системы управления удовлетворенностью в Санкт-Петербурге на основе результатов оценки удовлетворенности**

Полученные результаты свидетельствуют о том, что в целом модель с использованием статистических мер оценивая важности слова может помочь агрегировать наиболее часто встречающиеся проблемные сущности, однако для большей точности необходима соответствующая по размерам выборка, а также доработка моделей по сентиментальной разметке комментариев.

В рамках управления удовлетворенности система поиска наиболее часто встречающихся проблемных сущностей позволит быстро определить примерный хаб проблем, которые беспокоят граждан, на основе чего управленцы могут более оперативно выявлять причины их возникновения и предпринимать меры по устранению выявленных недостатков. Важно отметить, что данная модель представляет собой лишь надстройку/дополнение к основной системе, поэтому не может использоваться обособлено.

Далее следует рассмотреть, как полученные в рамках исследования результаты, могут быть использованы для улучшения действующей системы управления уровнем удовлетворенности.

Предложенная модель может использоваться в качестве дополнительных компонентов при оценке руководителей ведомств: вместе с общим показателем оценивать и характер основных проблем, с которыми граждане столкнулись за отчетный период. В свою очередь проблемы также можно классифицировать по уровню значимости, частоте возникновения, актуальности и пр., а полученные данные учитывать при разработке национальных стандартов и учитывать в рамках реализации государственных программ.

Важность выявления конкретики в данном случае заключается в ее агрегировании в рамках больших объемов информации. В действительности,

имея данные о текущих проблемах, можно быстро выявлять их системных характер в рамках конкретных структурных подразделениях или групп ведомств. Безусловно, как отмечалось ранее, модель может выявлять как очевидные проблемы (например, большие очереди и предметные проблемы, связанные с получением услуг), так и не очевидные (например, систематическое неудовлетворительное поведение одного и того же сотрудника, невозможности проставить апостиль). Наличие собранных по группам ключевых проблем позволит в большей степени понять, чем именно неудовлетворены граждане при оказании услуг и выработать соответствующие меры.

В случае Санкт-Петербурга мы выявили основные проблемные сущности, встречающиеся в эмоционально окрашенных негативных отзывах, оставленных на портале «Ваш Контроль». Преимущественно в данных комментариях поднимались вопросы больших очередей, больших задержек при оказании государственных услуг, хамства и не приветливости сотрудников. В действительности, данные проблемы относятся к группе явных и выводятся интуитивно (а зачастую многие граждане по умолчанию вкладывают их в свои ожидания перед получением государственных услуг).

Исследовательский интерес в большей степени фокусирован на некоторые из выявленных проблем, которые, по мнению автора, не являются в достаточной степени тривиальными: неработающий механизм электронной очереди, проблемы со сроками проставлением апостиля, с получением внятных ответов со стороны ведомств на горячей линии и ошибки при выписках из ЕГРН.

Так, лингвистически выявленные проблемы, связанные с электронной очередью, делают фокус преимущественно на временные задержки, которые возникают в связи с превышением нормированного времени на человека, а также в целом выключенные табло. Выходом из ситуации может стать в целом совершенствование существующих механизмов коммуникации между органами власти и гражданами, выраженной в первую очередь в добавление информативности и открытости получения государственных услуг (например, информация о загруженности подразделения в текущий момент времени, важная

информация, которая в удобном виде представлена гражданам через портал госуслуг).

В случае с вопросами информированности по горячим линиям стоит отметить, что зачастую в структурных подразделениях нет специалистов по ответам на звонки – зачастую отвечают сотрудники подразделения самостоятельно. Данный фактор накладывает издержки как на самих сотрудников, поскольку для них предусмотрены иные рабочие задачи, так и на граждан, которые зачастую тратят большое количество времени на ожидание. Зачастую ситуация может усугубляться в случае, когда граждане не могут правильно сформулировать вопросы – обычно именно в этой ситуации возникает проблема дачи ответа по существу в рамках компетенции. Поскольку в лингвистически выявленных проблематиках встречались обе проблемы, имеет смысл рассмотреть инструменты внедрения специализированных колл-центров для соответствующих ведомств, которые будут заниматься вопросами распределения вопросов по подведомственности, или внедрять голосовых ассистентов для горячей линии. Последние хорошо себя показали при автоматизации колл-центра Почты России – почти 40% всех звонков ассистент обслуживает сам, не переводя на оператора<sup>76</sup>. В силу того, что зачастую вопросы, задаваемые в рамках одного ведомства схожи по характеру, данный инструмент был бы хорошей практикой.

Вопросы, которые были связаны, например, с выписками из ЕГРН или проставления апостиля носят непосредственно технический характер межведомственных коммуникаций. Поскольку в рамках настоящей работы сделан упор именно на оценку удовлетворенности качества государственных услуг со стороны граждан, то следует также обратить внимание на роль коммуникации. Признание проблемы и информирование гражданина о ней (и о процессе ее решения) в значительной степени повысят лояльность. Данная

---

<sup>76</sup> Голосовой ассистент для горячей линии [Электронный ресурс] // AI-Russia. URL: <https://ai-russia.ru/library/post-voice-assistant> (дата обращения: 23.05.2023).

коммуникации подразумевает постоянный контакт между органами государственной власти и рядовыми гражданами.

Выявление специфики проблем позволяет лишь в определенной степени расширить текущую систему управления удовлетворенности, которая подразумевает прямо пропорциональную оценку удовлетворенности граждан и эффективности работы ведомств, – данная модификация системы может служить инструментом как для руководителей структурных подразделений для получения основных проблем за n-промежуток времени и оценки их важности, так и для контрольных органов, которые на основе методически определенных показателей оценок определяют дальнейшие пути развития каждого отдельного ведомства.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В рамках настоящей работы были исследованы сложившиеся подходы в рамках управления удовлетворенностью граждан государственными услугами, изучены основные ограничения текущих моделей систем управления удовлетворенности государственными услугами, а также предложен механизм для модификации данных систем, основанный на анализе текстовых отзывов с применением инструментов обработки естественного языка.

Получившуюся в эмпирической части модель можно использовать в качестве дополнения к основной системе оценки для быстрого выявления проблемных зон отдельных ведомств или групп ведомств (данный аспект в свою очередь особенно важен в рамках сервисной модели государства). Это позволит преодолеть задачи экспорта проблематик из текста в случае их большого количества, тем самым снизив временные и трудовые издержки, повысив общую эффективность при принятии дальнейших решений.

Как уже отмечалась выше, модель содержит некоторые ограничения, из-за чего в настоящее время применять ее обособленно нецелесообразно, однако ее можно использовать в качестве опционального механизма для выявления конкретики проблем, с которыми сталкиваются граждане.

В настоящей работе был сделан упор преимущественно на российский опыт и попытку представить модификацию отечественной системы управления на примере одного из субъектов – Санкт-Петербурга. В рамках дальнейших исследований имеет смысл более детально погрузиться в анализ проблем и выявления ключевых сущностей для автоматического выявления и поиска определенных паттернов проблематик, отмеченных пользователями, на территории всей страны – в этом случае можно будет выявлять системные проблемы территориальных групп ведомств или учреждений отдельных субъектов с последующей агрегацией данных и выработкой на этой основе правильных и обоснованных решений.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Белл, Д. Грядущее постиндустриальное общество / Д. Белл. — М.: Академия – 1999. – 956 с.
2. ВашКонтроль [Электронный ресурс] // «ВашКонтроль». URL: <https://vashkontrol.ru/about> (дата обращения: 08.05.2023).
3. Зернов, С. В. Наука организации власти: сервисное государство [Электронный ресурс] / С.В. Зернов // Wayback Machine.URL: <https://web.archive.org/web/20130619145511/http://rusrand.ru/konf1/2zernov.pdf> (дата обращения: 05.05.2023).
4. ИАС МКГУ [Электронный ресурс] // ИАС МКГУ. URL: <https://vashkontrol.ru/hershel> (дата обращения: 08.05.2023).
5. Индекс удовлетворенности клиентов csi (customer satisfaction index) [Электронный ресурс] // НАФИ Аналитический центр. URL: [https://naf1.ru/upload/CSI+\\_NAFI.pdf](https://naf1.ru/upload/CSI+_NAFI.pdf) (дата обращения: 05.05.2023).
6. Исследование: влияние отзывов на мнение потребителя [Электронный ресурс] // VC.ru. URL: <https://vc.ru/marketing/91417-issledovanie-vliyanie-otzyvov-na-mnenie-potrebitelya> (дата обращения: 05.05.2023).
7. Кайль, Я.Я. Зарубежный опыт внедрения стандартизации государственных и муниципальных услуг [Электронный ресурс] / Я.Я. Кайль // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2010. – №21. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnyy-opyt-vnedreniya-standartizatsii-gosudarstvennyh-i-munitsipalnyh-uslug> (дата обращения: 07.05.2023).
8. Коженко, Я., Мамычев А. Сервисное государство: проблемы теории и практики реализации / Я. Коженко, А. Мамычев // Власть. – 2010. – № 3. — С. 46.
9. Ляшенко, Е. А. Проблемы и перспективы развития России как сервисного государства / Е. А. Ляшенко // Теория и практика мировой науки. – 2022. – № 11. – С. 16-19.

10. Методические рекомендации по внедрению системы оценки гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления государственных услуг [Текст]: Приложение к приказу Минэкономразвития России от 22.03.2019 № 156 // Собрание законодательства РФ. – 2019.
11. О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах и плане мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах [Текст]: распоряжение от 25.10.2005 года № 1789-р (с изменениями на 10 марта 2009 года) // Собрание законодательства РФ. – 2005.
12. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг [Текст]: федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (последняя редакция) // Собрание законодательства РФ. – 2010.
13. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления [Текст]: Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 года № 601 // Собрание законодательства РФ. – 2012.
14. Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления государственных услуг, руководителей многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг с учетом качества организации предоставления государственных и муниципальных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей (вместе с «Правилами оценки

гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления государственных услуг, руководителей многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг с учетом качества организации предоставления государственных и муниципальных услуг, а также применения результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей») [Текст]: Постановление Правительства Российской Федерации от 12.12.2012 года № 1284 // Собрание законодательства РФ. – 2012.

15. Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления государственных услуг, руководителей многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг с учетом качества организации предоставления государственных и муниципальных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей [Текст]: Постановление Правительства Российской Федерации от 12.12.2012 № 1284; (в редакции постановлений Правительства Российской Федерации от 06.03.2015 № 197, от 23.09.2015 № 1012, от 12.11.2016 № 1168, от 04.04.2017 № 406, от 31.03.2018 № 395, от 28.08.2018 № 1006, от 20.11.2018 № 1391, от 15.11.2019 № 1458, от 14.08.2020 № 1215, от 17.05.2022 № 894) // Собрание законодательства РФ. – 2012.

16. Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011-2013 годы и плана по реализации мероприятий Концепции [Текст]: распоряжение от 10.06.2011 года № 1021-р (с изменениями на 28 августа 2012 года) // Собрание законодательства РФ. – 2011.
17. Оценка удовлетворенности и лояльности клиентов (NPS, CSI) [Электронный ресурс] // НАФИ Аналитический центр. URL: <https://nafir.ru/method/sindikaty-nps-csi> (дата обращения: 05.05.2023).
18. Рослякова, М.В. Удовлетворенность граждан качеством предоставляемых государственных и муниципальных услуг в многофункциональных центрах на основе онлайн-отзывов [Электронный ресурс] / М.В. Рослякова // Социодинамика. – 2021. – №8. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/udovletvorennost-grazhdan-kachestvom-predostavlyaemyh-gosudarstvennyh-i-munitsipalnyh-uslug-v-mnogofunktsionalnyh-tsentrakh-na-osnove-onlajn-otzyvov> (дата обращения: 01.05.2023).
19. Семёновна, Ф.А. Сервисное государство: истоки теории, элементы практики [Электронный ресурс] / Ф.А. Семёновна // Социология власти. – 2012. – №1. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/servisnoe-gosudarstvo-istoki-teorii-elementy-praktiki> (дата обращения: 29.04.2023).
20. Спеллер [Электронный ресурс] // Яндекс. URL: <https://yandex.ru/dev/speller/> (дата обращения: 20.05.2023).
21. Фалина, А.С. Сервисное государство: истоки теории, элементы практики / А.С. Фалина // Социология власти. – 2012. – №1. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/servisnoe-gosudarstvo-istoki-teorii-elementy-praktiki> (дата обращения: 29.04.2023).
22. Южаков, В., Бойков, В., Добролюбова, Е. [и др.] На пути к сервисному государству: удовлетворенность получателей государственных услуг / В. Южаков, В. Бойков, Е. Добролюбова [и др.] // Экономическая политика. – 2014. – № 3. – С. 116-142.

23. Alam, M. Quality, satisfaction and trust indicators in the Finnish central government organisations / M. Alam // Study Group on productivity and quality in the public sector. Potsdam. – 2002. – DOI:10.1177/00208523050538.
24. Alford, J. Defining the client in the public sector: A social-exchange perspective / J. Alford // Public Administration Review. – 2002. – №62 – pp. 337-346.
25. Andersen, S. C., Hjortskov, M. Cognitive biases in performance evaluations / S. C. Andersen, M. Hjortskov // Journal of Public Administration Research and Theory. – 2015. – №26 – pp. 647-662.
26. Anderson, E. W., Fornell, C. Foundations of the American Customer Satisfaction Index / E. W. Anderson, C. Fornell // Total Quality Management. – 2000. – №11 – pp. 869-882.
27. Anderson, E. W., Sullivan, M. W. The Antecedents and Consequences of Customer Satisfaction for Firms / E. W. Anderson, M. W. Sullivan // Marketing Science. – 1993. – №12(2) – pp. 125–143.
28. «Blanchefort/rubert-base-cased-sentiment-rusentiment» [Электронный ресурс] // Hugging Face. URL: <https://huggingface.co/>(дата обращения: 20.05.2023).
29. Borcan, M. TF-IDF Explained And Python Sklearn Implementation [Электронный ресурс] / M. Borcan // Towards Data Science. URL: <https://towardsdatascience.com/tf-idf-explained-and-python-sklearn-implementation-b020c5e83275> (дата обращения: 20.05.2023).
30. Bouckaert, G., Van de Walle, S., Kampen, J. K. Potential for comparative public opinion research in public administration / G. Bouckaert, S. Van de Walle, J. K. Kampen // International Review of Administrative Sciences. – 2005. – №71(2) – pp. 229–240.
31. Citizen satisfaction with public services in Government at a Glance [Электронный ресурс] // OECD Publishing. – Paris. – 2013. – URL: [https://doi.org/10.1787/gov\\_glance-2013-56-en](https://doi.org/10.1787/gov_glance-2013-56-en) (дата обращения: 08.05.2023).
32. Customer Satisfaction Survey [Электронный ресурс] // Официальный сайт U.S. Office of Personnel Management (OPM). URL:

- <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/data-analysis-documentation/employee-surveys/buy-services/customer-satisfaction-survey>  
(дата обращения: 18.05.2023).
33. Customer Sentiment Analysis – Why It Matters / MonkeyLearn [Электронный ресурс] // Monkeylearn. URL: <https://monkeylearn.com/blog/customer-sentiment-analysis/> (дата обращения: 09.05.2023).
34. Customer service in government. Insights to action [Электронный ресурс] // Delloite.com. URL: <https://www2.deloitte.com/us/en/pages/public-sector/articles/customer-service-in-government-satisfaction.html> (дата обращения: 20.05.2023).
35. Engaging Citizens to Improve Service Delivery: The Citizen Feedback Monitoring Program in Pakistan [Электронный ресурс] // Improving Public Sector Performance. URL: [https://documents1.worldbank.org/curated/en/833041539871513644/122290272\\_201811348015032/additional/131020-WP-P163620-WorldBankGlobalReport-PUBLIC.pdf](https://documents1.worldbank.org/curated/en/833041539871513644/122290272_201811348015032/additional/131020-WP-P163620-WorldBankGlobalReport-PUBLIC.pdf) (дата обращения: 20.05.2023).
36. Fornell, C. «A National Customer Satisfaction Barometer: The Swedish Experience» / C. Fornell // Journal of Marketing. – 1992 – №1 – pp. 6–21.
37. Hood, C. A Public Management for all Seasons? / C. Hood // Public Administration. 69 (1): 3–19. DOI 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x.
38. Jiange, Li. On transforming China’s mode of economic growth and speeding up economic restructuring / Li. Jiange // Chinese Economists on Economic Reform - Collected Works of Li Jiange. – London and New York: Routledge. – 2017. – С. 203.
39. Local Consumer Review Survey 2023 [Электронный ресурс] // BrightLocal. URL: <https://www.brightlocal.com/research/local-consumer-review-survey>  
(дата обращения: 05.05.2023).
40. Maister, D. Managing the Professional Service Firm / D. Maister // Free Press Paperbacks. New York. –1993 – p. 71.

41. Morgeson, F. V. Expectations, disconfirmation, and citizen satisfaction with the US federal government: Testing and expanding the model / F. V. Morgeson // Journal of Public Administration Research and Theory. – 2012. – №23 – p. 289-305.
42. Olsen, A. L. Citizen (dis)satisfaction: An experimental equivalence framing study / A. L. Olsen // Public Administration Review. – 2015. – №75 – pp. 469-478.
43. Osborne, D. E., Gaebler, T. Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector / D.E. Osborne., T. Gaebler. – Addison-Wesley Publication Company – 1992. – 405 p.
44. Ryzin, G. G., Muzzio D., Immerwahr S., Gulick L., Martinez, E. Drivers and Consequences of Citizen Satisfaction: An Application of the American Customer Satisfaction Index Model to New York City / G. G. Ryzin., D. Muzzio, S. Immerwahr, L. Gulick, E. Martinez // Public Administration Review. – 2004. – №64(3) – pp. 331–341.
45. Staes, P., Legrand, J.J., La charte de l'Utilisateur des Services Publics / P. Staes, J.J. Legrand. – Labor, – 1998. – 152 p.
46. Stark, A. «What Is the New Public Management?» / A. Stark // Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, vol. – 12, №1, – 2002. – pp.137–51.
47. The Citizen's Charter [Электронный ресурс] // Civil Servant. URL: [https://www.civilservant.org.uk/library/citizen's%20charter/citizens\\_charter\\_foreword\\_and\\_introduction.pdf](https://www.civilservant.org.uk/library/citizen's%20charter/citizens_charter_foreword_and_introduction.pdf) (дата обращения: 03.05.2023).
48. Thijs, N., Staes, P. Customer Satisfaction Management [Электронный ресурс] / N.Thijs, P. Staes // European Institute of Public Administration. 2008. – С. 2. URL: [https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/14th\\_Uni\\_DemMed\\_Thijs\\_EUPAN\\_CustomerSatisfaction\\_English\\_\\_FINAL.pdf](https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/14th_Uni_DemMed_Thijs_EUPAN_CustomerSatisfaction_English__FINAL.pdf) (дата обращения: 20.05.2023).

49. Thomas, J.C. Citizen, customer, partner: Rethinking the place of the public in public management / J.C. Thomas // *Public Administration Review*. – 2013 – №73 – pp. 786-796.
50. «What is natural language processing (NLP)?» [Электронный ресурс] // IBM. URL: <https://www.ibm.com/topics/natural-language-processing> (дата обращения: 06.05.2023).
51. Wiseman, J, Choudhury, C. Customer-Centered Government: Innovation and Ideas for More Responsive [Электронный ресурс] / J. Wiseman, C. Choudhury // Institute for Excellence in Government. URL: [https://scholar.harvard.edu/files/janewiseman/files/customer\\_centered\\_government\\_01.pdf](https://scholar.harvard.edu/files/janewiseman/files/customer_centered_government_01.pdf) (дата обращения: 21.05.2023).
52. Yang, K., Liang, H., Wang B., «Studies on the Factors of Interaction Quality in Public Service Quality Management» / K. Yang, H. Liang, B.Wang // 2010 International Conference on Management and Service Science, – Wuhan, China. – 2010. – pp.1-6. – DOI 10.1109/ICMSS.2010.5577212.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

Приложение 1. Набор данных с отзывами и оценками граждан, которые были оставлены в период с 01.01.2020 по 31.12.2022 гг. для ведомств Санкт-Петербурга

[https://drive.google.com/file/d/1\\_MEyr42eVFLOi0DQyPjG4G-XQRmN1OOk/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1_MEyr42eVFLOi0DQyPjG4G-XQRmN1OOk/view?usp=sharing)

Приложение 2. Соотношение ведомств и оставленных к ним отзывов

[https://drive.google.com/file/d/1lrxNroCTuGr\\_1GxcXBojoghBHGzkUMi/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1lrxNroCTuGr_1GxcXBojoghBHGzkUMi/view?usp=sharing)

Приложение 3. Группировка ведомств на основе суборганизационного критерия.

<https://drive.google.com/file/d/1XUsorK0N0POP5nnsbIX1SuJcyOQDZ-rC/view?usp=sharing>

Приложение 4. Количество отзывов в классах с нейтральными, положительными и негативными отзывами

<https://drive.google.com/file/d/1e1wK-34i2rothYR0E7XK8aqudF7smY8e/view?usp=sharing>

Приложение 5. Ключевые проблемы для групп ведомств по годам по мнению граждан

Группы	Отчетный период		
	2020	2021	2022
А	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Проблемы с электронной очередью (превращается в живую)</li> <li>• Трудности с оформлением временной регистрации</li> <li>• Проблемы с подачей документов</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Трудности с принятием ведомствами документов</li> <li>• Проблемы с электронной очередью</li> <li>• Большие временные интервалы назначения приема</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Большие очереди и долгое время ожидания</li> <li>• Проблемы с записью на прием</li> <li>• Неудовлетворительные условия внутри помещений</li> </ul>
В	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Претензии к работе сотрудников</li> <li>• Проблемы с оформлением загранпаспорта</li> <li>• Проблемы с донесением информации до граждан</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Проблемы с назначением времени на прием</li> <li>• Проблемы с электронной очередью</li> <li>• Проблемы, связанные с подачей документов</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Проблемы, связанные с паспортом нового образца</li> <li>• Проблемы, связанные с подачей документов</li> <li>• Проблемы, связанные с возможностью получения паспорта</li> </ul>
С	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Проблемы при регистрации прав собственности на недвижимость</li> <li>• Задержка сроков оказания услуг</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Невежливые сотрудники</li> <li>• Проблемы со сроками получения услуг</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Проблемы с сроками проставлением апостиля</li> <li>• Проблемы со сроками готовности загранпаспорта</li> </ul>
Д	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Проблемы при регистрации прав собственности и перехода прав собственности</li> <li>• Горячая линия не может дать внятных ответов по вопросам, а также часто не отвечает</li> <li>• Нарушение сроков оказания услуг</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Проблемы при регистрации прав собственности</li> <li>• Нарушение сроков оказания услуг</li> <li>• Горячая линия не может дать внятных ответов по вопросам</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Неудобство при использовании пин-кодов</li> <li>• Ошибки при выписках из ЕГРН</li> <li>• Претензии по производственным действиям</li> <li>• Живая очередь</li> </ul>
Е	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Невозможность записаться</li> <li>• Проблемы с электронной очередью</li> <li>• Пребывание в ведомствах в течение целого дня</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Большие очереди</li> <li>• Ожидание на улице</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Долгое ожидание</li> <li>• Большие очереди</li> </ul>
Ф	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Проблемы с записью на прием</li> <li>• Проблема очередей</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Проблемы получения больничного листа</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Проблемы с начислением пенсии</li> <li>• Проблемы при подаче документов</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"><li>• Долгое ожидание на горячей линии (не отвечают)</li><li>• Задержки сроков оказания услуг</li></ul>	
--	--	---	--

## Приложение 6 Поиск проблематики в комментариях с помощью алгоритмов TF-IDF

[https://drive.google.com/file/d/1rvtASci-Qo-Zgese\\_sstiAZjWnZEsMPs/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1rvtASci-Qo-Zgese_sstiAZjWnZEsMPs/view?usp=sharing)