

МОДЕРНИЗАЦИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ: О ПРИРОДЕ ИНФОРМАЦИОННОЙ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ ПРИ ОЦЕНКЕ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

IMPROVEMENT OF LOCAL AREA GOVERNING: THE NATURE OF INFORMATION UNCERTAINTY IN CASE OF EVALUATION OF EXECUTIVE POWER BODY OPERATION

О. Ю. Савельев,

Советник префекта ЦАО города Москвы в 2010–2012 гг.

Статья содержит анализ природы неопределенности, обусловленной качеством информации при оценке результативности деятельности территориальных органов исполнительной власти.

The article describes the analysis of the nature of uncertainty caused by information quality.

Ключевые слова: неопределенность, качество информации, оценка результативности, гражданское общество.

Key words: uncertainty, information quality, operation evaluation, civil society.

Мнения относительно успешности (или неуспешности) деятельности органов исполнительной власти (далее – ОИВ) всегда по определению полемичны. В средствах массовой информации стала практически «дежурной» критика представителями гражданского общества «властей» за непрофессионализм и неэффективность, а представителями власти «общественников» за некомпетентность и предвзятость оценок. С упорством, достойным лучшего применения, «общественники» упрекают представителей власти в коррумпированности, а те, в свою очередь, – общественников в продажности иностранным агентам, подчас, без серьезных на то оснований.

Если оставить эмоции участникам дискуссий, то в «сухом остатке» окажется, что серьезной аргументации для оценки действий (или бездействия) сторон явно недостает, а сами предъявляемые аргументы оказываются «некачественными» (неполными, недостоверными, устаревшими и т.п.) для однозначной их интерпретации. Иными словами, возникает парадоксальная ситуация, когда на основании имеющейся информации невозможно однозначно охарактеризовать результаты работы ни со знаком «плюс», ни со знаком «минус».

С другой стороны, объективная потребность в оценке результативности и эффективности деятельности ОИВ становится все более насущной в силу усложнения, ускорения и обострения протекающих в обществе социальных процессов. Данная ситуация в век информационного бума выглядит абсурдом и, вполне естественно, не может

быть принята общественным сознанием, приученным интернетом практически неограниченному «всеведению». И в этом, видимо, кроется одна из причин повышенной эмоциональности участников описанных выше дискуссий.

В числе проблем, лежащих в основе данного явления, особое место занимает тот факт, что «абсолютное знание», дарованное интернетом – иллюзия, выдающая желаемое за действительное [см., например, 2]. Суть ее состоит в том, что информация, которой приходится оперировать для оценки действий, явлений, ситуации и прочего, часто бывает неполной, недостоверной, устаревшей, то есть непригодной (или ограниченно пригодной) для объективной оценки результатов. Но другой информации, в большинстве случаев, в распоряжении лиц, производящих оценку, не имеется, и поэтому возникает потребность учитывать неопределенность, обусловленную качеством информации.

Оговоримся, что в данной статье мы рассматриваем неопределенность именно такого рода. Вопросы неопределенности, возникающие при прогнозировании и принятии управленческих решений (например, построении сценариев или выборе наилучшего решения), обусловлены иной природой. Спектр проблем, сопутствующих таким неопределенностям, принципиально отличается от предмета данного рассмотрения, и методы их решения также принципиально иные. Состав этих методов, а также применяемый математический аппарат достаточно хорошо проработаны и описаны в литературе

[см., например 3–5]. Их мы в настоящей статье касаться не будем.

Источники неопределенности

По нашему мнению, основные причины возникновения неопределенности, обусловленной качеством информации, условно можно разделить на две группы. Одна из них – это проблемы «объективного» характера, возникшие в силу методологической сложности решаемой управленческой задачи оценки результатов. К числу таких проблем мы относим, прежде всего, неопределенность выбора набора измерителей. Суть проблемы сводится к выявлению достаточного набора измерителей (показателей и сводных индексов), однозначно определяющего достижение поставленной задачи или состояние описываемого объекта. Если описываемый объект (или событие) носит сложный, комплексный характер, то немедленно возникает целый ряд вопросов, ответы на которые весьма неочевидны. Например, каковы критерии выбора измерителей? Понятно, что, с одной стороны, измерители должны быть в достаточной степени информативными, а с другой, – доступными по ресурсозатратам, актуальными и однозначно интерпретируемыми.

Не менее сложен и неочевиден вопрос о потребном количестве измерителей. Насколько большим он должен быть? Как соблюсти соотношение необходимости и достаточности? Ответ на данный вопрос – индивидуален для каждой конкретной оценки и, в общем случае, требует строгого математического обоснования. Это же касается и правил формирования сводных индексов (сверток показателей). Как оценить «вес» любого произвольного измерителя? Какая математическая формула применима в каждом конкретном случае и почему? Вот далеко не полный перечень вопросов, требующих ответа при работе над оценочными показателями.

Отдельный аспект, в немалой степени влияющий на оценку результативности, – частота актуализации, используемой в расчетах информации. Очевидно, что показатели деятельности ОИВ отражают текущее состояние совершенно различных по своей природе и скорости развития процессов. Если речь идет об оценке деятельности территориального ОИВ, то в зоне интересов окажутся как экономика, так и политика, демография, градостроительство, здравоохранение, безопасность и множество других сфер человеческой деятельности и интересов. Список – открытый [6]. Важно при этом понимать, что каждый процесс, кроме того, что увязан с остальными, развивается по собственным законам (часто, имея сезонные колебания и территориальную специфику), так и подвержен влиянию внешних факторов.

Принятие данного аспекта в расчет важно по той причине, что работа над оценкой результативности предполагает невозможность оперирования данными «в реальном масштабе времени». Для ОИВ в этой связи ключевую роль приобретает проблема актуальности официальных статистических данных, на которые приходится опираться. Абсолютное большинство показателей представлено в виде «срезов» по итогам отчетных периодов, что далеко не всегда совпадает с реальными процессами, протекающими в рассматриваемой отрасли или территории.

Другой класс проблем, ставших причинами возникновения неопределенности, имеет более «субъективный» характер, определяемый не столько методологическими проблемами измерений, сколько специфичными недостатками в организации процессов управления в нашей стране. Справедливости ради, следует отметить, что этот вопрос в последние два года стал одной из наиболее острых тем, обсуждаемых в средствах массовой информации, а в мае 2012 года вышел специальный указ Президента РФ «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», непосредственно касающийся решения указанных проблем [7].

Одной из наиболее серьезных причин, обуславливающих ненадлежащее качество информации, является «непрозрачность» системы государственной власти, ее искусственная закрытость, практически непреодолимые межведомственные барьеры. Попробуем разобраться в природе данного явления. Главным аргументом защитников «непрозрачности» является защита конфиденциальной информации. Обычно это – данные, составляющие государственную и коммерческую тайну, а также личные данные граждан. Даже простое перечисление этих категорий показывает, что к вопросам оценки результативности деятельности ОИВ эти сведения практически не имеют отношения (за исключением, видимо, оборонно-промышленного комплекса, который из данного анализа можно исключить). Таким образом, чем более открытой будет отраслевая и территориальная статистика, тем более объективной станет оценка результативности, на что, собственно, и нацеливает уже упоминавшийся указ Президента РФ [7].

Разумеется, защита конфиденциальной информации лишь повод, но не главная причина информационной «непрозрачности» деятельности государственных органов. Еще со времен средневековья монополия на знания (сведения) служила целям придания чиновничеству псевдо-значимости, служила источником коррупционных интересов. В нынешние времена это – удобный способ ухода от общественного (публичного) контроля, возможность скрыть собственную профессиональную не-

компетентность. Выявление исторических корней информационной «непрозрачности» российской бюрократии, а также методы и пути ее преодоления не входят в предмет рассмотрения данной статьи. Ограничимся лишь констатацией факта того, что в настоящее время она имеет место и оказывает влияние на оценку результативности деятельности ОИВ.

Еще одним субъективным фактором, определяющим качество информации, является степень ее полноты и достоверности. Специфика работы властных структур состоит в принципиальной непроверяемости силами самих структур предоставляемой по инстанции снизу вверх информации. Это чревато соблазном подтасовок, а также неустранимостью технических ошибок. Заметим, что в тех случаях, когда это критически важно, создаются дублирующие структуры (например, административно-технические инспекции, службы собственной безопасности и т.п.), которые, фактически, призваны перепроверять предоставляемую информацию.

Как неопределенность различной природы влияет на достоверность и качество оценки результативности деятельности ОИВ.

В предыдущем разделе мы показали, что существуют различные источники неопределенности данных, используемых при оценке результативности деятельности ОИВ. Логично предположить, что и степень их влияния на конечный результат также будет различной.

Неопределенность выбора набора измерителей, видимо, представляет собой самый очевидный случай неопределенности среди примеров, рассматриваемых в данной статье. Совершенно очевидно, что от того, насколько набор измерителей будет адекватен описываемому объекту, будет напрямую зависеть итоговый результат. Существует большое количество книг, посвященных методам формирования структуры показателей [см., например 8–10], в которых детально описана как теория, так и конкретные примеры. Не пересказывая их содержание, заметим, что формирование набора показателей – сложный процесс, который необходимо проводить одновременно с формированием системы ключевых приоритетов. Более того, именно система измерителей, в конечном счете, и представляет собой «скелет» конкретного приоритета (или программы) того, как мы его видим.

Проиллюстрируем сказанное примером. В 2011 году в префектуре ЦАО города Москвы обсуждался проект системы показателей результативности деятельности в рамках программы социально-экономического развития. Одним из важных критериев, подлежащих оценке, была оценка со-

стояния дворовых территорий. Требовалось найти универсальный измеритель, применимый для всех дворовых территорий (очень разных в центральной части города). В качестве одного из вариантов была предложена сумма штрафов, наложенных Объединенной административно-технической инспекцией (ОАТИ) на управляющую компанию, осуществляющую обслуживание конкретной территории. Соответственно, чем штрафы меньше, тем территория обслуживается лучше.

С одной стороны, такой метод оценки не лишен оригинальности. Чем измерять качество уборки, состояние газонов и т.п., можно использовать универсальную интегральную оценку в рублях. Проблема же, как всегда, скрывалась в деталях: ОАТИ производит лишь выборочные проверки, и таким образом невозможно охватить все территории. Если же территория не проверялась, то сумма штрафа – нулевая. Означает ли это, что там – порядок?

Другой пример связан с конъюнктурным подходом к измерителям. В рамках упомянутой выше работы требовалось оценить эффективность самоуправления граждан в жилых домах. Первоначально в качестве показателя было предложено использовать количество созданных товариществ собственников жилья (далее – ТСЖ). Однако через некоторое время были выявлены злоупотребления в этой сфере и предложено расформировать те из ТСЖ, где допускались нарушения интересов граждан. Тогда в качестве измерителя эффективности предложили использовать количество расформированных ТСЖ. Очевидно, что ни первый, ни второй показатель не отражали объективно реальной эффективности самоуправления, а были лишь данью конъюнктурного поветрия.

Интуитивно кажется, что устаревшая информация все же лучше, нежели ее полное отсутствие. Видимо, в каких-то случаях с таким доводом можно согласиться, но в общем случае утверждение имеет сомнительную истинность. Мир ускоряется, это – непреложный факт, но величина этого ускорения принципиально различна в разных сферах человеческого бытия. Например, информационные технологии и связанные с ними процессы сегодня переживают взрывной рост, в то время как тяжелая индустрия испытывает застой. Тенденции развития различных областей неравномерны и часто разнонаправлены. Все это приводит к тому, что характер социальных процессов становится динамичным и неустойчивым.

В этом отношении следует согласиться с известным высказыванием профессора Аугсбургского университета Клауса Майнцера: «Так как экологические, экономические и политические проблемы человечества стали глобальными, сложными, нелинейными и случайными, ставится под вопрос традиционное понятие личной ответственности. Нам

нужны новые модели коллективного поведения, зависящего от разных степеней наших индивидуальных возможностей и понимания. Индивидуальная свобода принятия решений не отвергается, но ограничивается коллективными эффектами сложных систем в природе и обществе, которые невозможно спрогнозировать и проконтролировать в долгосрочной перспективе» [11].

Резюмируя сказанное, следует заключить, что при оценке результативности вопрос актуальности используемой информации имеет высокую значимость и требует аккуратной и тщательной проработки. Проанализируем влияние на достоверность и качество оценки результативности «субъективных» проблем, в частности, «непрозрачности» системы, а также неполноты и недостоверности данных. Что касается первой из перечисленных проблем («непрозрачности»), ее влияние на оценку выражается в недоступности части данных или задержки их получения. Риск недостоверности, в целом, видимо, невелик, поскольку официальные каналы предоставления информации посредством служебной переписки предполагают административную ответственность за искажение информации. Кроме того, можно надеяться, что реализация концепции электронного правительства позволит перевести данную проблему в разряд анахронизмов.

В то же время, проблема неполноты и недостоверности информации не может быть решена с помощью распорядительных документов, хотя бы потому, что ее невозможно выявить, исходя только из общих логических умозаключений. Попробуем разобраться в природе данного факта. Здесь мы предполагаем наличие следующих четырех основных причин возникновения искажений информации:

- ошибки измерения (погрешности, округления, системные ошибки, неверные модели и т.п.);
- неизбежные ошибки при записи, пересылке и т.п. из-за перманентного «цейтнота» исполнителей и других причин;
- сознательное искажение информации в личных целях;
- недостаточная компетентность исполнителей и связанная с этим неправильная интерпретация получаемой информации, использование ненадлежащего инструментария.

Из приведенного перечня проблем видно, что наиболее очевидным и радикальным средством их решения может стать только альтернативная структура, которая возьмет на себя труд перепроверить представленную информацию. Очевидно и то, что система государственных институтов такую структуру предоставить не сможет ни по экономическим, ни по организационным соображениям. И, тем не менее, по нашему убеждению, выход в дан-

ной ситуации имеется: это – привлечение институтов гражданского общества (далее – ИГО).

Роль гражданского общества в оценке результативности деятельности ТОИВ.

В начале данной статьи мы писали о достаточно натянутых отношениях институтов власти и гражданского общества в современной России. Тем не менее, нам представляется, что их деятельность могла бы носить существенно более позитивный взаимно заинтересованный характер. То, чем могли бы активно заниматься ИГО в рамках своей деятельности, есть не что иное, как альтернативная проверка информации на правильность и ее корректировка (например, по принципу «Википедии»). Для властных институтов это стало бы весьма желательной обратной связью, повышающей надежность используемых сведений, степень доверия граждан и легитимность принимаемых решений, а для ИГО – канал влияния на государственные структуры, трансляции им своих интересов. Разумеется, для подобного взаимодействия требуются четкие правила, закрепленные законодательно.

Выводы

1. Природа информационной неопределенности обусловлена недостаточным качеством информации, экономической теории и математического аппарата (выбор состава и количества измерителей, частота их актуализации) и организационно-политических методов («непрозрачность» органов власти, неполнота и недостоверность данных).
2. В решении проблемы информационной неопределенности заинтересованы как власть, так и гражданское общество.

Библиографический список

1. Stewart-Weeks M., Place Management and Social Capital, ISBN-13: 9783639127225 Publisher: VDM Verlag Publication date: 2/22/2009 Pages: 140.
2. Булдакова Е.В., Вопросы оценки качества сетевой информации: Адрес источника в Интернет: http://libconfs.narod.ru/2000/4s/4s_p3.htm.
3. Alchian A.A., The Journal of Political Economy, Vol. 58, No. 3. (Jun., 1950), pp. 211-221. Адрес источника в Интернет: <http://links.jstor.org/sici?sici=0022-3808%28195006%2958%3A3%3C211%3AUEAET%3E2.0.CO%3B2-K>.
4. Кочеткова А.И., Основы управления в условиях хаоса (неопределенности) / Александра Кочеткова. М.: Рид Групп, 2012. – 624 с.
5. Ларичев О.И., Наука и искусство принятия решений. М.: Наука, 1979. – С. 200.

6. Организация как открытая система: Адрес источника в Интернет: <http://www.standard-company.ru/standard-company8.shtml>.
7. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 года «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Адрес источника в Интернет: <http://президент.рф/acts/15239>
8. Хатри Г.П. Мониторинг результативности в общественном секторе: пер. с англ. М.: Фонд «Институт экономики города», 2005. – 308 с.
9. Опыт города Шарлотт. «Дорожная карта» преобразования и повышения эффективности системы городского управления / Д. Марсталл, Д. Боргсдорф, Э. Блайденберг и др. / [Сост. и пер. с англ. О. Савельева]. М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2010. – 304 с.
10. Нивен Пол Р., Сбалансированная система показателей для государственных и неприбыльных организаций: пер. с англ.; под ред. О.Б. Максимовой. Днепропетровск: Баланс Бизнес Букс, 2005. – 336 с.
11. Майнцер Клаус, Сложносистемное мышление: Материя, разум, человечество. Новый синтез: пер. с англ.; под ред. и с предисл. Г.Г. Малинецкого. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009. – 464 с.

Савельев Олег Юльевич – Советник префекта ЦАО города Москвы в 2010–2012 гг., советник президента «Группа системных, управленческих, рекламных, маркетинговых, коммуникационных технологий ИМА» (ОДО «Группа ИМА»)

Saveliev O. – CAD of Moscow, Advisor to Prefect in 2010–2012.

e-mail: saveliev31@yandex.ru

