

1.3. СТРАТЕГИЯ ЦИФРОВОЙ ПОДДЕРЖКИ РАБОТЫ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН: ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНЫЙ ПОДХОД

Теслинова Е.А.

к.э.н., Московский областной центр информационно-коммуникационных технологий

В статье предлагается подход к решению проблемы поддержки смыслового и ответственного диалога между органами власти и гражданами при решении их проблем с использованием цифровых технологий. Обосновывается конструктивный способ информационного наполнения системы обработки обращений граждан, снимающий нагрузку с лиц, ответственных за диалог, без потери качества удовлетворения потребностей населения.

Введение

Одним из реальных векторов политики правительства России нового состава становится сближение власти и населения за счет технологического подъема способов разрешения его насущных проблем с использованием цифры¹. В согласии с этим вектором все регионы России должны создать и запустить в использование цифровые платформы быстрого реагирования на обращения граждан. В этом движении опыт Москвы и Московской области ставится в пример, поскольку здесь уже в полную силу начали действовать интеллектуальные системы обработки обращений граждан. Как это стало возможным?

Наиболее сложным в этой работе оказалось наполнение таких интеллектуальных систем содержанием, которое справлялось бы с гигантским разнообразием запросов граждан. В статье предложено стратегическое решение задачи формирования контента подобных систем, которое было реализовано в Московской области. Предполагается, что этот подход может быть полезным и для других регионов России.

Работа с обращениями: трудности практики

По закону граждане имеют право обратиться в орган власти и получить ответ в течение 30 дней. В ряде стран разработаны и используются разнообразные инструменты обработки и анализа обращений [Abdishakur, 2010], [Complaints, 2009], [Siti, Markus & others 2017], [Sohail & Aasim, 2017], [Mapping survey, 2019]. В России такого рода работа еще только становится «на крыло». При том, что в основном задаются типовые вопросы, ответы готовятся вручную. Обращение может пройти долгий путь пересылок и росписей внутри бюрократического аппарата. Вместо решения проблем зачастую направляются ответы-отписки. Раз закон позволяет дать ответ через 30 дней, сроки решения «быстрых» проблем затягиваются. Входящий поток обращений с трудом поддается анализу, при этом чаще контролируется своевременность ответа, а не решение проблем. *Эта ситуация не уникальна. Аудит Австралийской системы обработки обращений в Департаменте оказания услуг показал, что 25% проблем граждан, по которым приняты решения, в действительности не были решены либо решены неадекватно. Аудит также показал отсутствие ясности в отношении того, что считать «решением» проблемы, особенно с точки зрения гражданина* [Complaints, 2009].

Работа с обращениями граждан является серьезной проблемой, которая будет усложняться по мере развития законодательной среды в стране и подъема субъектности населения.

Как цифра и «правильный» контент могут помочь в работе с обращениями?

В какой-то мере многие из перечисленных задач могут решить современные программные средства. Такие решения есть у АBBYY, NAUMEN, DIRECTUM, Docsvision. В основном они используют обучаемые лингвистические механизмы для автоматической классификации входящего потока обращений и маршрутизируют их на исполнителей. Для ответов на типовые вопросы могут использоваться готовые шаблоны. Имеются инструменты визуализации статистики для руководства. Однако, внедрение таких систем требует создания уникального для каждого ведомства контента – классификаторов и шаблонов ответов. Такой контент должен удовлетворять ряду требований:

- для сокращения труда чиновников необходимы шаблоны ответов под каждый способ реагирования на ту или иную проблему;
- для снижения отписок каждое обращение должно быть трансформировано в понятное действие, которое требуется от органа власти, а варианты ответов – отражать их выполнение или невыполнение. Абстрактных ответов быть не должно;

¹ Публикация РБК от 30 января 2020 года «Путин предложил «тиражировать» цифровые формы общения властей с народом», <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5e3306f69a7947668a573b76>

² Публикация в d-russia.ru от 10 февраля 2020 года «Максут Шадаев рассказал о приоритетах работы Минкомсвязи и региональных органов власти» http://d-russia.ru/maksut-shadaev-rasskazal-o-prioritetah-raboty-minkomsvyazi-i-regionalnyh-organov-vlasti.html?utm_source=telegram

- для решения «долгих» проблем для каждой реперной точки процесса, где имеется развилка по срокам следующего шага, должен иметься шаблон ответа – при этом отрезок времени до следующего шага должен ставиться на контроль;
- для быстрой маршрутизации обращения с помощью автоправил применяемый классификатор должен позволять закрепить каждую тему за исполнителем;
- для автоматического контроля за решением проблем граждан всем вариантам ответов должен быть присвоен тип, отражающий суть варианта реагирования (решено или не решено);
- для сокращения сроков решения проблем по каждой тематике должно быть задано время, технологически требуемое для выполнения необходимых действий.

Как создать такой информационный ресурс для работы с обращениями граждан?

Существующие стратегии обработки обращений

Системы обработки обращений граждан (complaint management system, e-grievance system, e-complaint system) используются в организациях ряда стран, например, в Нидерландах [Abdishakur, 2010], Индонезии [Siti, Markus & others 2017], Пакистане [Sohail & Aasim, 2017], Южной Африке [Mapping survey, 2019], Австралии [Centrelink's complains, 2005]. Их функциональные возможности аналогичны тем, что реализованы в программных средствах АБВУУ и иных отмеченных производителей. Анализ зарубежного и российского опыта позволяет выделить три стратегии работы с обращениями граждан: 1) Стратегия многоуровневых исполнителей; 2) Стратегия оценки рисков; 3) Стратегия предметной классификации.

Стратегия «многоуровневых исполнителей» выстраивается так, чтобы на первом шаге проблему гражданина решали сотрудники «первой линии» организации. Если гражданин не удовлетворен ответом, обращение направляется в работу сотрудникам более высокого ранга или специальному «complaints officer». Третий уровень присваивается проблемам, которые не решены внутренними силами ведомства. Они направляются во внешние независимые структуры (омбудсмены [Complaints, 2009], в России – уполномоченные по правам человека, ребенка). Такая стратегия используется во многих организациях Австралии [Centrelink's complains, 2005], [Report by the Ombudsman, 2006].

Стратегия «оценки рисков» классифицирует обращения по уровню риска. Он оценивается с учетом последствий возникновения обозначенной проблемы и вероятности ее повторения. В зависимости от уровня риска выбирается алгоритм действий и/или конкретный SLA. Такой подход применяется в организациях США, Австралии [Complaint Man. Guid., 2018], [Complaint Man. HB., 2005], [NASCO GG].

Стратегия «предметной классификации» предполагает, что при первичном анализе обращению присваивается тематика из детального классификатора, конкретно отражающая суть проблемы. При необходимости устанавливается признак срочности/важности. В зависимости от тематики рассчитывается срок ответа, и обращение маршрутизируется по компетенции на нужного исполнителя. Зачастую для подготовки ответов используются типовые шаблоны. Готовый ответ проходит одну или несколько фаз контроля. Такая стратегия используется и в ряде регионов России, где для удобства подачи обращений в электронном виде созданы специальные порталы, например: в г. Москве (gorod.mos.ru), Нижегородской (вамрешать.рф) и Московской (dobrodel.mosreg.ru) областях, Санкт-Петербурге (gorod.gov.spb.ru)^{3 4 5}.

В некоторых организациях Австралии и Португалии используются отдельные элементы трех стратегий. Например, для выбора алгоритма действий обращению может присваиваться укрупненная тематика, уровень серьезности нарушения, степень воздействия на деятельность организации, сложность и/или срочность [Filgueiras, Barbosa & others, 2019], [EPA Complains, 2016]. Все эти и возможные другие стратегии работы с обращениями обладают разными преимуществами и недостатками.

Стратегия «многоуровневых исполнителей» помогает правильно распределить нагрузку между специалистами. К решению простых вопросов, с которыми может справиться фронтлайн-персонал, экспертов не привлекают. Однако к нужному специалисту обращение может попасть спустя время. Стратегия подразумевает высокую вовлеченность гражданина – от него требуется обратная связь в отношении принятых мер. Пусть и не сразу, но проблеме подбирается адекватное действие. Стратегия «оценки рисков» оптимальна с точки зрения точечного доведения обращения до исполнителя и выбора эффективного решения – это делается с учетом связанного с ним уровня риска. Этап модерации требует экспертизы обращения, а потому проходит не быстро. В целом такая стратегия подходит для отдельных организаций, где важно не ошибиться в выборе действия (например, в здравоохранении). Но, как правило, она не обеспечивает необходимую пропускную способность обработки жалоб на уровне региона. При ряде преимуществ обеих стратегий в них есть и изъяны. Они не позволят создать аналитическую картину происходящего без автоматизированной фиксации сути проблемы и варианта решения. Здесь контроль за результатами обработки обращений возможен только за счет последующей перепроверки принятых мер, а это сделать непросто.

³ Регламент обработки информации на портале «Наш город» // <https://gorod.mos.ru/?show=reglament>

⁴ Порядок работы с сообщениями на портале «Наш Санкт-Петербург» // <https://gorod.gov.spb.ru/regulations/>

⁵ Регламент приема, обработки и рассмотрения сообщений, поступающих посредством портала по взаимодействию с населением Нижегородской области «Вам решать» // <https://вамрешать.рф/about/regulations>

Стратегия «предметной классификации» проигрывает первым двум в точности адресного доведения обращения до исполнителя, поскольку на исполнителя нужного профиля направляются и простые, и сложные вопросы. Но при этом она выигрывает в скорости маршрутизации обращений за счет связи детальных рубрик с ответственными людьми. В случае применения шаблонов ответы готовятся быстро и без потери качества. Детальная рубрикация вопросов вместе с фиксацией вариантов ответов создают цифровой след хода рассмотрения запросов, необходимый для оперативного мониторинга актуальных проблем и контроля за их решением.

Такая стратегия может позволить обрабатывать большой поток жалоб и, благодаря этому, применяться на уровне крупных регионов. Однако, «может» еще не означает «будет». Как и всюду, здесь важны условия успеха. В Московской области они созданы за счет разумного подхода к организации и наполнения контента систем обработки обращений.

Что работает в практике

В Московской области разработан и задействуется подход, который можно определить как стратегию «продуктивной интерпретации запросов». Его суть заключается в следующем.

Запросы граждан необходимо сразу трансформировать в понятные задачи, которые должны выполнить ведомства. Этот ход существенно меняет дело, поскольку дальнейшая работа происходит уже не с жалобами, а с их возможными решениями. Для такой трансформации следует провести умную типологизацию множества потенциальных запросов. В Московской области для этого создан «классификатор действий». Его предельным уровнем детализации выбраны потребности, выраженные в форме необходимого действия властей (например, «Провести перерасчет за нарушение качества подачи горячей воды в квартиру»). Для удобной навигации и агрегации статистики они объединены в категории и подкатегории. Категорией может выступать объект обращения (например, «Квартира в многоквартирном доме»), подкатегорией – предмет (например, «Горячее водоснабжение») или нечто другое.

Здесь мог бы помочь общероссийский классификатор обращений граждан⁶. Однако, он годится разве что для сбора весьма обобщенной статистики по разнородным классам проблем территории. Даже на самом последнем уровне детализации его тематики весьма укрупнены (например, «Охрана здоровья. Медицинская помощь и лечение»). При такой постановке вопроса автоматизировано подобрать адекватные меры невозможно. Очевидно, такой классификатор создавался не для решения проблем, а для их ведомственного учета. Однако, времена поменялись – люди перестали доверять статистике там, где она не объясняет реальность.

После идентификации запросов граждан, которые сразу же, на входе в систему обработки обращений становятся задачами для ответственных исполнителей, им должен быть сопоставлен веер вариантов их решений. Это сделано в виде заранее созданных «деревьев решений» [Паршенцев & Толстолужская, 2016]. У каждого действия, требуемого от органа власти, может быть несколько исходов – разрешений запросов (листьев дерева) в зависимости от ряда условий и обстоятельств (узлы дерева). Исходами могут быть, например, следующие варианты: решить проблему, переслать проблему для решения в другое ведомство, отложить, не решать (причины: решить невозможно, факты о наличии проблемы не подтвердились) и другие. При разработке подобных «деревьев» поиск переменных, от которых зависит выбор того или иного исхода, можно проводить по ряду значимых оснований. Например:

- по принадлежности объекта (например, дорога федеральная, региональная и др.);
- по текущей стадии решения проблемы (план ремонта учреждений не сформирован; учреждение включено в план и ремонт начался; ремонт завершён);
- по обстоятельствам произошедшего (время ожидания гражданином скорой помощи составило менее 2 часов или более 2 часов);
- по текущим обстоятельствам заявителя (заявитель имеет право на получение льготных лекарств или не имеет);
- по условиям решения проблемы исходя из законодательства или сложившейся практики (населенный пункт с численностью менее 100 чел. не подлежит газификации, а с численностью более 100 чел. подлежит);
- в зависимости от способа решения проблемы, исходя из особенностей объекта жалобы (если дорога грунтовая, ремонт проводится методом профилирования без добавления материала; если тип покрытия дороги – переходный, то методом профилирования с добавлением материала);
- по сезону, погоде (при благоприятной погоде разметка на дорогу наносится, при неблагоприятной – откладывается);
- по имеющимся планам в отношении объекта (маршрут включен в перечень для изменения вида перевозок в текущем году или не включен);
- по принадлежности или особенности территории, на которой расположен объект жалобы (участок в собственности региона или в частной собственности);

⁶ Общероссийский классификатор обращений граждан Утвержден распоряжением Управления Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций от 30 ноября 2017 г. №104

- по типу нарушителя (физическое, юридическое лицо или ИП);
- по достаточности данных в жалобе (да/нет) и пр.

Разумеется, при такой стратегии работы с обращениями конечные исходы решения проблем граждан должны быть конкретизированы в зависимости от обстоятельств, которые к ним привели. Под каждый из них должен быть разработан шаблон ответа. Пример дерева решений для тематики «Принять меры в связи с неявкой врача при вызове на дом» приведен на рисунке.

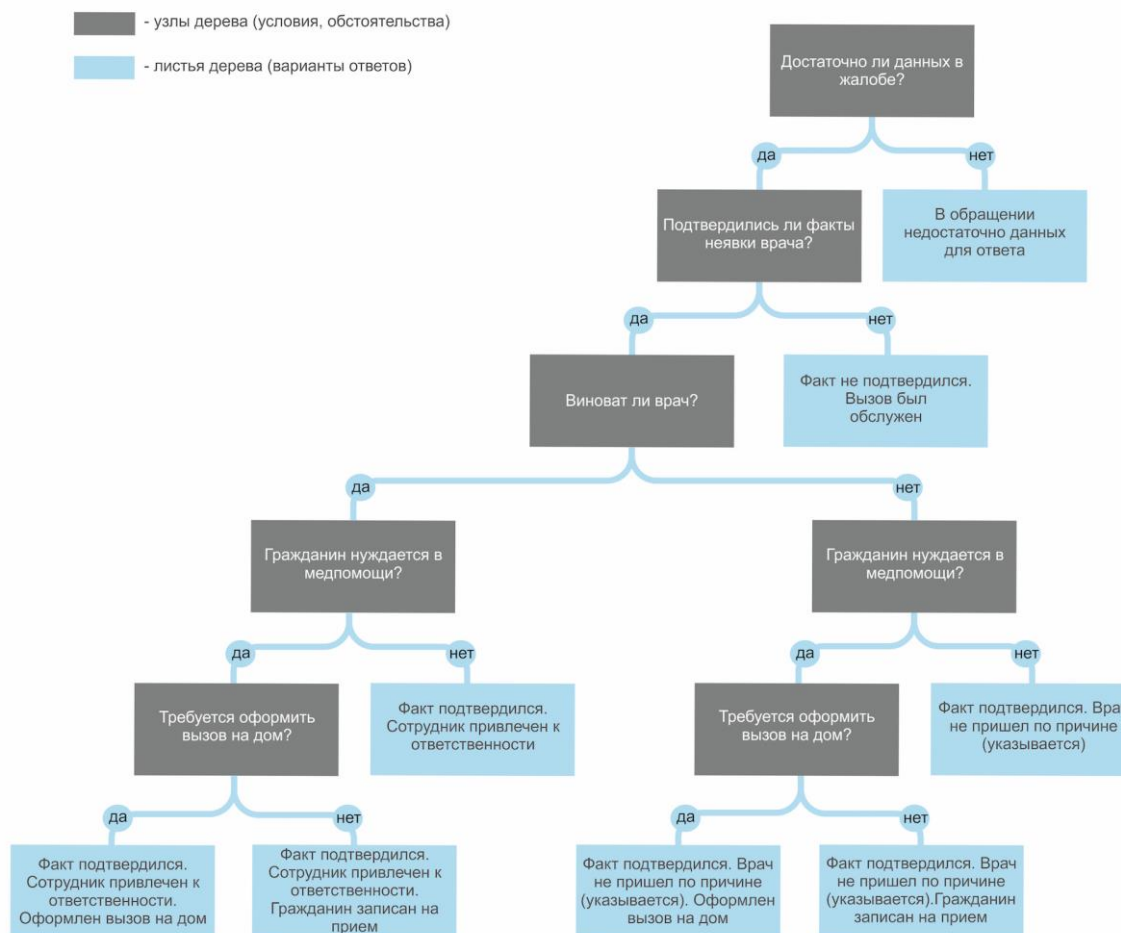


Рисунок 1. Пример дерева решений

Этот пример демонстрирует то, что листья построенного «дерева решений» представляют собой готовые варианты ответов на обращения. Это означает, что при разработке дерева, во-первых, предметная область с возможной проблемой была исследована и, во-вторых, она была концептуально расчищена до уровня, при котором возникла ясность относительно вариантов разрешения возможных проблем.

Очевидно, что использованный подход превращает работу с обработкой обращений граждан в поток непрерывных исследований, имеющих значение не только и не столько для удовлетворения запросов, сколько для управления объемными областями социально-экономической практики. Поскольку деревья решений строятся под типовые проблемы, размер их «кроны» показывает объем неразрешенных вопросов в управлении регионом. В «заботливых» регионах такие «деревья» трансформируются в планы регионального развития. В других – становятся поводами к усилению изящества «вопросно-ответной» риторики между властью и населением. Без сомнения, и то, и другое развивает нас.

Заключение

Учитывая поручения президента России о необходимости тиражирования цифровых методов обратной связи с населением на всю страну, вопрос выбора стратегий обработки обращений граждан в ближайшее время встанет перед каждым регионом. Критериями поиска станут максимальное снижение труда специалистов по обработке обращений при обеспечении контролируемости процесса и сохранении качества ответов за счет применения цифры. Какое бы ни было выбрано для этого про-

граммное средство, оно не даст желаемый эффект без создания правильного контента. В его основу могут быть заложены «классификатор действий», метод «деревьев решений» и другие идеи, но непременно с богатыми различиями актуальной действительности, которая и есть «сама жизнь» наших сограждан. Применение «правильного» контента в таких системах приведет к созданию необходимых цифровых следов «переговоров по проблемам граждан». Данные, возникающие при использовании такого подхода, усиленные технологией «больших данных», могут помочь выявлять и прогнозировать системные проблемы на территориях, проводить анализ эффективности принимаемых мер, оценивать качество управления на местах. Дополнительно для этих целей в состав контента могут быть включены такие параметры, как круг обстоятельств произошедшего, параметры заявителя, особенности территории, причины сдвига планов по решению долгосрочных задач. В умных правительствах это может способствовать подъему мышления реальности и послужить решению насущных проблем регионального развития.

Сфера применения такого подхода не ограничивается созданием систем обработки обращений. Он может применяться при создании баз знаний для специалистов горячей линии, баз знаний в составе систем helpdesk, с которыми работают службы технической поддержки пользователей, и в других областях. Разумеется, повышение сложности задач перед системами обработки обращений граждан потребует развития подхода, которое непременно отразится и на понимании реальности, в которой созревают причины для счастья сограждан.

Литература

1. Паршенцев Б.В., Толстолужская Е.Г. Анализ методов построения деревьев решений // Вестник Харьковского национального университета имени В.Н. Каразина. Украина. Выпуск 31, 2016, с.73.
2. Abdishakur Awil Hassan. E-grievance System in local government: case study // University of Twente, Faculty of Geo-Information Science and Earth Observation. The Netherlands. April 2010.
3. Filgueiras Joa o, Barbosa Lu ís, Rocha Gil, Cardoso Henrique Lopes, Reis Lu ís Paulo, Machado Joa o Pedro, Oliveira Ana Maria. Complaint Analysis and Classification for Economic and Food Safety // Proceedings of the Second Workshop on Economics and Natural Language Processing, pages 51–60. Hong Kong, November 4. 2019.
4. Siti Fatimah, Markus Christian, Ari Nurfadilah, Santi Widiandi and Yulita Rosa Rangkuti. Connecting citizens to their governments: lessons from ICT-based governance initiatives in Indonesia (research report) // The Institute of Development Studies. November, 2017.
5. Sohail Ahmad Phatak, Aasim Nisar. Public Complaint Handling Process and the Usage of ICT in Public Sector: An exploratory Study of Ombudsman Sector of Pakistan // Journal of Engineering and Applied Sciences. Vol. 20 January, 2017 (p. 14–29).
6. Centrelink's Complaints Handling System. The Auditor-General Audit Report // Australian National Audit Office. No.34 2004–05. 2005.
7. Complaint Management Guidelines (Document number GL2006_023) // The New South Wales Ministry of Health. 2018.
8. Complaints handling // The Research Division, Institute of Public Administration. Ireland. 2009
9. Complaints Management Handbook for Health Care Services // Australian Council for Safety and Quality in Health Care. 2005.
10. EPA Complaints Management Policy // Environment Protection Authority. Australia. State of New South Wales and Environment Protection Authority. 2016.
11. Mapping Survey of the Complaint Handling Systems of African National Human Rights Institutions // The Network of African National Human Rights Institutions. 2016
12. NASCO General Guideline for Managing Customer Complaint // http://www.nascomiddleeast.com/Content/uploads/NASCO_Complaint_Handling_System.pdf
13. Report by the Ombudsman on complaints management processes in the Department of Education and Training // Ombudsman Western Australia. November, 2006.

References in Cyrillics

1. Parshentsev B.V., Tolstoluzhskaya E.G. Analysis of methods for constructing decision trees // Bulletin of V.N. Karazin. Ukraine. Issue 31, 2016, p.73.

Теслинова Екатерина Андреевна (eteslinova@gmail.com)

Ключевые слова

Обработка обращений, цифровые технологии, стратегии, решение проблем.

Ekaterina Teslinova. The strategy of digital support of working with citizen complaints: intellectual approach

Keywords

Handling requests, digital technologies, strategies, and problem solving.,

DOI: 10.34706/DE-2020-04-03

JEL Classification: I20 – Education and Research Institution, General; C78 – Bargaining Theory, Matching Theory

Abstract

The article offers an approach to solving the problem of supporting meaningful and responsible dialogue between authorities and citizens in solving their problems with the use of digital technologies. Justified constructive way content processing system of citizens, which takes the load off those responsible for the dialogue, without sacrificing quality meet the needs of the population.