

О СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ ИНСТИТУТОВ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ: МЕТОД ОЦЕНИВАНИЯ, РАЗЛИЧИЯ ОЦЕНОК ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ БИЗНЕСА, НКО И ГОССЛУЖАЩИХ

.....

О. Ю. Титова, В. Н. Якимец¹

Разработанный ранее инструментарий для оценки деятельности институтов и акторов публичной политики (ЯН-индекс) в течение 2009-2013 гг. был использован в 38 субъектах РФ. С помощью специальной анкеты в каждом из них было опрошено более 7000 респондентов, представлявших три группы граждан: госслужащие; владельцы малого и среднего бизнеса и наемные работники; сотрудники некоммерческих организаций. Предложен новый обобщенный критерий — состоятельность институтов и механизмов публичной политики. Приведена формула для расчета критерия. Дано обоснование нового оригинального подхода к оценке состоятельности институтов ПП, состоящего в их категоризации на три непересекающиеся группы — состоятельные, слабо состоятельные и несостоятельные. Визуализация результатов расчетов дана на примере обработки данных опросов представителей бизнеса, НКО и госслужащих в одном из субъектов РФ.

Ключевые слова: публичная политика, институты, механизмы, состоятельность институтов публичной политики.

Институты публичной политики, их роль в современном обществе

Публичная политика — особое качество государственного управления, которое все более ориентируется на идеи *постбюрократической организации*, предполагающей отказ от традиционной иерархической структуры управления в пользу горизонтальных отношений партнерства, кооперации, перехода от «логики учреждения» к «логике обслуживания», к развитию нового государственного менеджмента, исключающего жесткие вертикальные формы «господства-подчинения» (на это были нацелены все административные реформы, проводившиеся в современном мире в последнюю четверть XX в.). ПП подразумевает активное гражданское участие и соответствующие процедуры в принятии властных решений, разработку с общественным участием различ-

¹ Титова Ольга Юрьевна — аспирант кафедры экономики интеллектуальной собственности Московского физико-технического института. Эл. почта: olga.titova@phystech.edu

Якимец Владимир Николаевич — доктор социологических наук, главный научный сотрудник Института проблем передачи информации Российской академии наук. Эл. почта: iakimets@mail.ru

ного рода программ для решения возникающих в обществе проблем, а также социальные технологии их реализации. Она охватывает процесс двусторонней коммуникации разнообразных общественных групп, выстраиваемых большей частью симметрично, в диалоговом режиме [см.: 2, с. 224-232].

Задача ПП сводится к поиску приемлемых для общества решений социально значимых проблем и их реализации с помощью соответствующих институтов ПП и при явном участии ключевых субъектов и акторов ПП.

Институты ПП выступают условиями и средствами, которые предоставляют обществу возможность создавать свои ценности творческого и инновационного развития, переводить возникающие в этом процессе конфликты и столкновения в позитивно-функциональное русло, превращая их тем самым в элемент социальной динамики. В рамках этой задачи весьма значима роль институтов и механизмов ПП, являющихся инструментарием «демократии участия» [1, с. 30-31].

За последние годы в РФ был принят ряд законов, имеющих как позитивный, так и настораживающий характер для общества. В условиях таких противоречивых изменений повышается роль институтов ПП с эффективно работающими инструментами обратной связи, позволяющими власти своевременно улавливать тенденции развития общественных процессов и корректировать свои управленческие решения, а населению верить в дееспособность института представительства интересов и добиваться расширения своей возможности влиять на процессы принятия управленческих решений.

Оценка состоятельности институтов ПП

Рост актуальности оценки и мониторинга состояния институтов ПП в России объясняется рядом причин, главной из которых является то, что органы исполнительной власти не справляются с решением острых социальных проблем — усложняются условия для выживания малого бизнеса, усложняются вопросы реформирования жилищно-коммунальной сферы и пр. Все это ведет к нарастанию общественного недовольства.

Нами был разработан инструмент для оценки состояния региональной ПП, основанный на данных о деятельности институтов и субъектов ПП в регионах РФ, полученных в результате опросов трех групп респондентов — представителей власти (госслужащих), бизнеса и некоммерческих организаций (НКО) [см.: 3, с. 107-121]. Для опроса была разработана специальная анкета. В процессе анкетирования опрашиваемых просили оценить по 10-балльной шкале каждый из представленных показателей (9 показателей для субъектов ПП и 13 — для институтов ПП). Полученные в каждом регионе оценки состояния институтов и субъектов ПП подвергаются анализу и переводу в оцифрованную форму.

Введем обозначения:

$i = 1, \dots, n$ — номер респондента, n — число респондентов; $i = 1, \dots, m$ — номер оцениваемого института.

Оценки респондентов сводятся в матрицу

$$[x_{ij}], \text{ где } x_{ij} \in X = \{1, 2, \dots, 10\}.$$

Множество всех оценок X представляет собой объединение множества неудовлетворительных оценок $X_1 = \{1, 2, \dots, 5\}$ и множества удовлетворительных оценок $X_2 = \{6, 7, \dots, 10\}$:

$$X = X_1 \cup X_2.$$

Мы приняли оценки $\{6, 7, \dots, 10\}$ за удовлетворительные, поскольку при переводе в 5-балльную шкалу они соответствуют оценкам не ниже 3 баллов.

Преобразуем исходную матрицу оценок $[x_{ij}]$ по следующему правилу:

$$\alpha_{ij} = \begin{cases} 0, & \text{если } x_{ij} \in X_1, \\ 1, & \text{если } x_{ij} \in X_2. \end{cases}$$

В полученной матрице из нулей и единиц $[\alpha_{ij}]$ единицы соответствуют удовлетворительным оценкам. Тогда число

$$A_j = \sum_{i=1}^n \alpha_{ij}$$

будет показывать количество удовлетворительных оценок, данных j -му институту, а доля этих оценок от общего числа, т.е. отношение A_j/n будет служить критерием для оценки состоятельности этого института.

Обозначим:

C — множество состоятельных институтов;

W — множество слабо состоятельных институтов;

I — множество несостоятельных институтов.

Для отнесения института к той или иной группе (C , W или I) будем пользоваться следующими правилами:

Институт ПП считается состоятельным (принадлежит множеству C), если более 50% опрошенных поставили ему удовлетворительную оценку (≥ 6 баллов).

Институт ПП считается слабо состоятельным (принадлежит множеству W), если от 33 до 50% опрошенных поставили ему удовлетворительную оценку (≥ 6 баллов).

Институт ПП считается несостоятельным (принадлежит множеству I), если не более 33% опрошенных поставили ему удовлетворительную оценку (≥ 6 баллов).

Используя введенные нами обозначения, можно математически записать критерий отнесения института j к той или иной группе:

Состоятельность институтов ПП, Ярославская обл. 2013

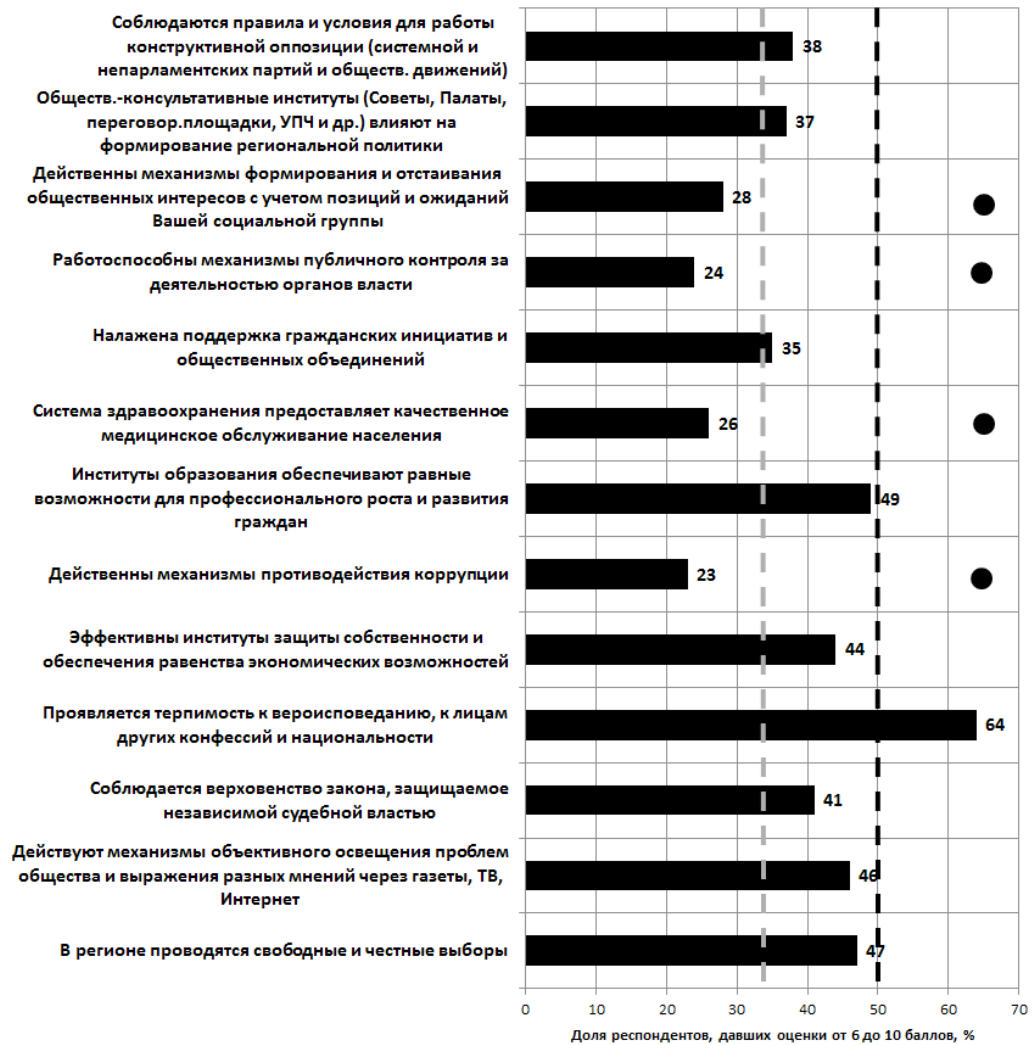


Рис. 1. Оценка состоятельности институтов ПП, Ярославская обл., 2013 г.

$$j \in \begin{cases} C, & \text{если } A_j/n > 0,5, \\ W, & \text{если } 0,33 < A_j/n \leq 0,5, \\ I, & \text{если } A_j/n \leq 0,33. \end{cases}$$

На рис. 1 представлены оценки состоятельности институтов ПП для Ярославской области (точками отмечены несостоятельные институты)

Представленный критерий может быть легко модифицирован для оценки состоятельности института ПП представителями одной из рассматриваемых групп респондентов (власти, НКО или бизнеса).

Для этого введем обозначения:

$t = 1, \dots, n^k$ — номер респондента в k -й группе (в нашем случае было 3 группы: госслужащие, представители некоммерческих организаций и бизнесмены); n^k — число респондентов в k -й группе;

$[x_{ij}]$, где $x_{ij} \in X = \{1, 2, \dots, 10\}$ — матрица оценок институтов ПП представителями k -й группы респондентов, которая с помощью точно такого же преобразования, как описано выше, приводится к матрице из нулей и единиц $[\alpha_{ij}]$.

Тогда количество удовлетворительных оценок, данных j -му институту представителями k -й группы

$$A_j^k = \sum_{i=1}^{n^k} \alpha_{ij},$$

а критерий для оценки состоятельности института ПП A_j^k / n^k .

Введем следующие обозначения:

C^k — множество состоятельных институтов по оценке представителей k -й группы респондентов;

W^k — множество слабо состоятельных институтов по оценке представителей k -й группы респондентов;

I^k — множество несостоятельных институтов по оценке представителей k -й группы респондентов.

Сформулируем критерий отнесения института j к той или иной из обозначенных групп:

$$j \in \begin{cases} C^k, & \text{если } A_j^k / n^k > 0,5, \\ W^k, & \text{если } 0,33 < A_j^k / n^k \leq 0,5, \\ I^k, & \text{если } A_j^k / n^k \leq 0,33. \end{cases}$$

На рис. 2, 3 и 4 представлены оценки состоятельности институтов ПП для Ярославской области представителями власти, НКО и бизнеса (точками отмечены несостоятельные институты).

Ввиду того что рассматриваемые группы респондентов (представители бизнеса и некоммерческих организаций, госслужащие) имеют несовпадающие интересы, было маловероятно ожидать, что множества состоятельных, слабо состоятельных и несостоятельных институтов для разных групп совпадут.

Расчеты показали, что имеют место следующие сходства и отличия в оценках:

**Состоятельность институтов ПП, по данным опросов
госслужащих**

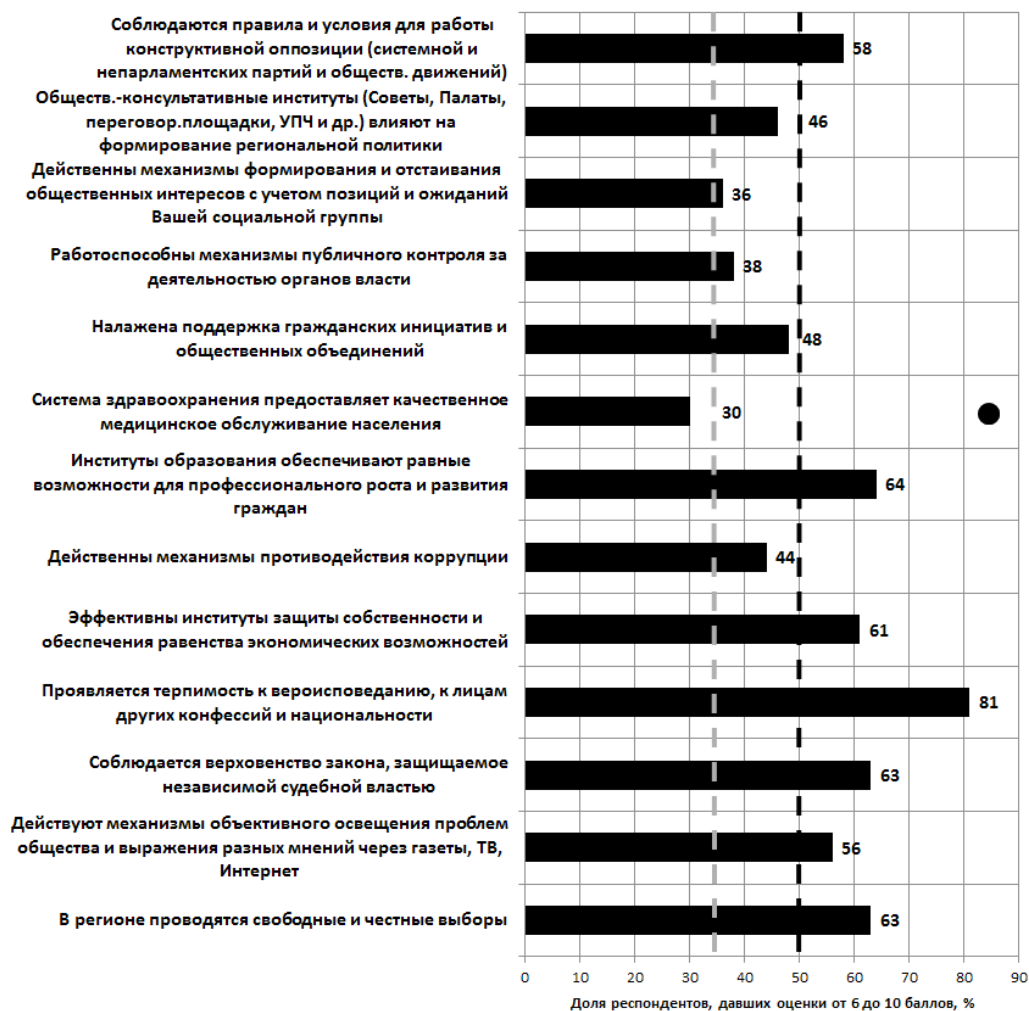


Рис. 2. Оценка состоятельности институтов ПП госслужащими, Ярославская обл., 2013 г.

- 1) все 3 группы респондентов считают несостоятельным институт здравоохранения;
- 2) представители НКО и бизнеса солидарны во мнении:
 - о несостоятельности механизмов борьбы с коррупцией;
 - о несостоятельности механизмов публичного контроля над деятельностью органов власти;

**Состоятельность институтов ПП, по данным опросов
представителей НКО**

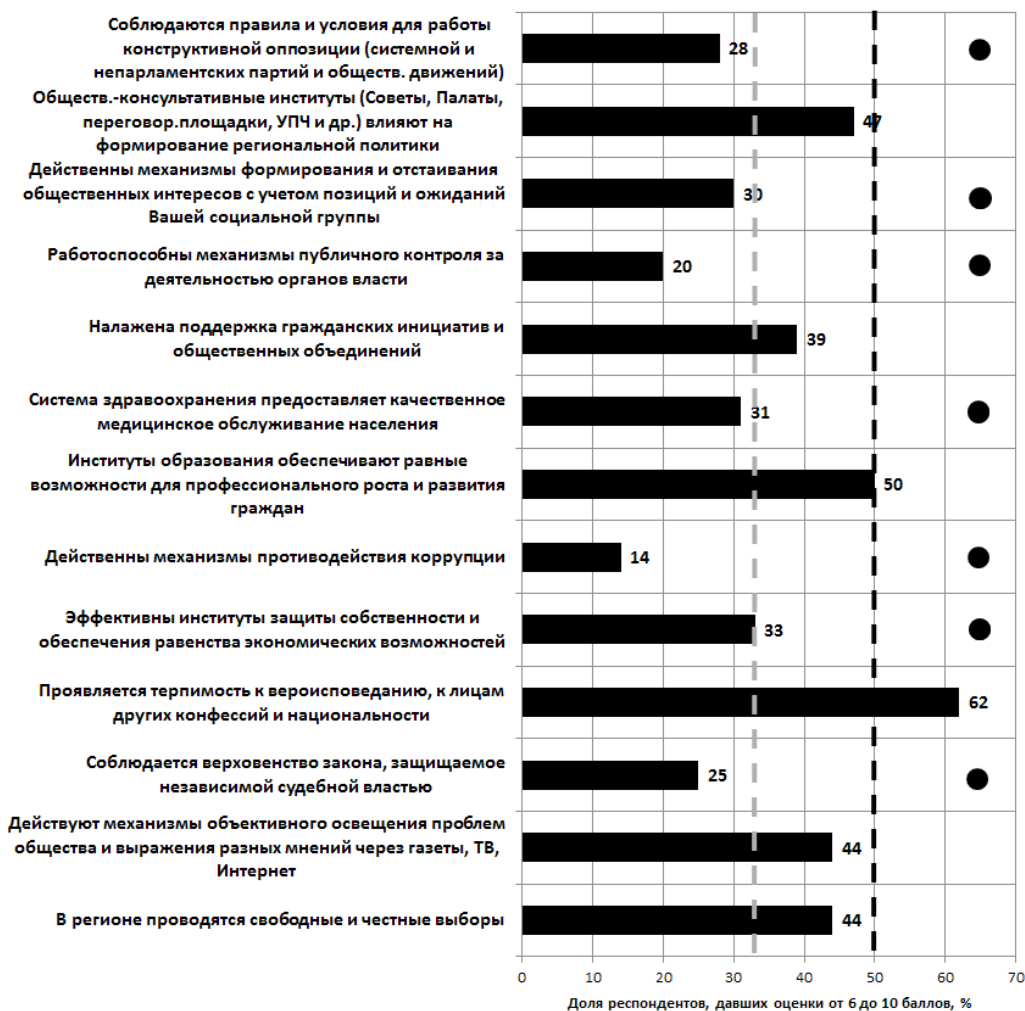


Рис. 3. Оценка состоятельности институтов ПП представителями НКО, Ярославская обл., 2013 г.

- о несостоятельности механизмов формирования и отстаивания общественных интересов;
 - об отсутствии условий для работы конструктивной оппозиции;
- представители НКО и бизнеса считают слабо состоятельными:
- механизмы освещения проблем общества через СМИ;
 - механизмы проведения выборов;

**Состоятельность институтов ПП, по данным опросов
представителей бизнеса**

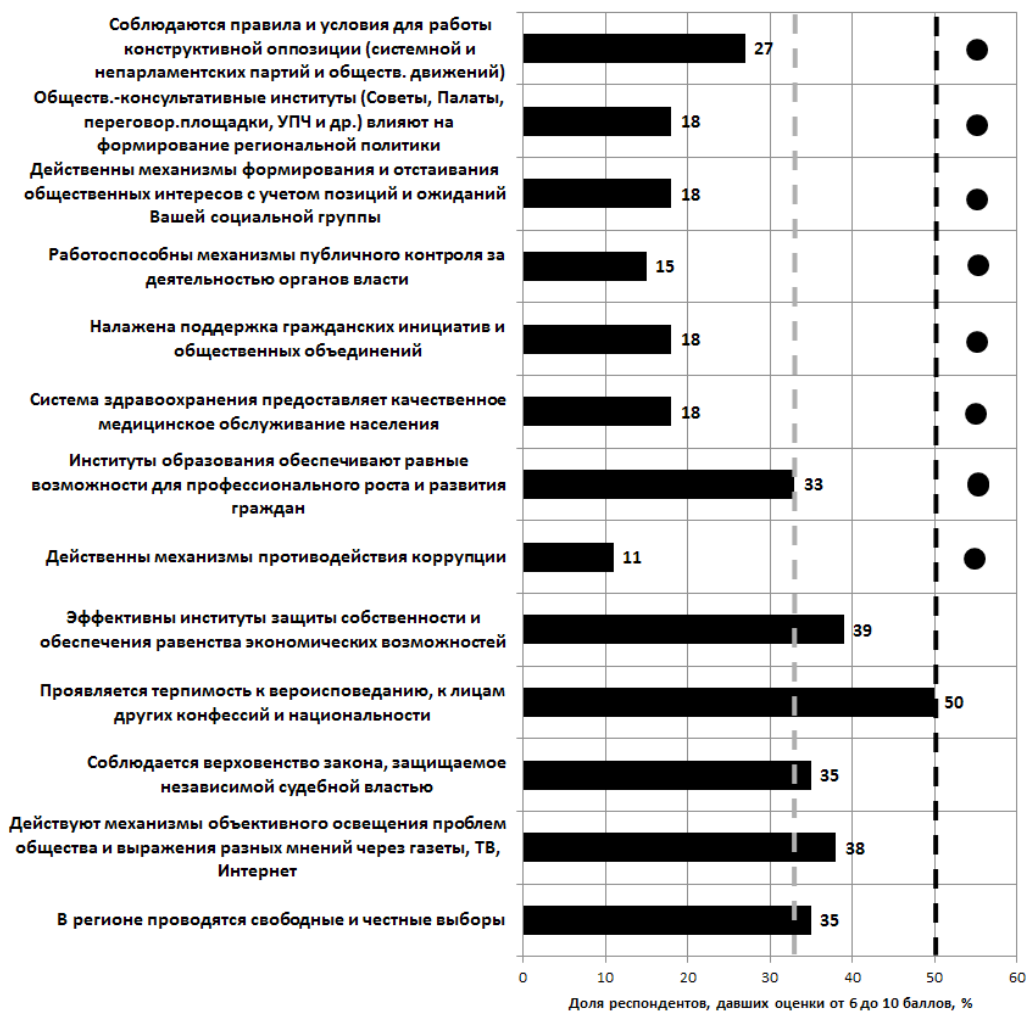


Рис. 4. Оценка состоятельности институтов ПП представителями бизнеса, Ярославская обл., 2013 г.

госслужащие и представители НКО относят к слабо состоятельным:

- общественно-консультативные институты;
- механизмы поддержки гражданских инициатив и общественных объединений;

3) представители НКО и госслужащие считают состоятельными механизмы, контролирующими свободу вероисповедания.

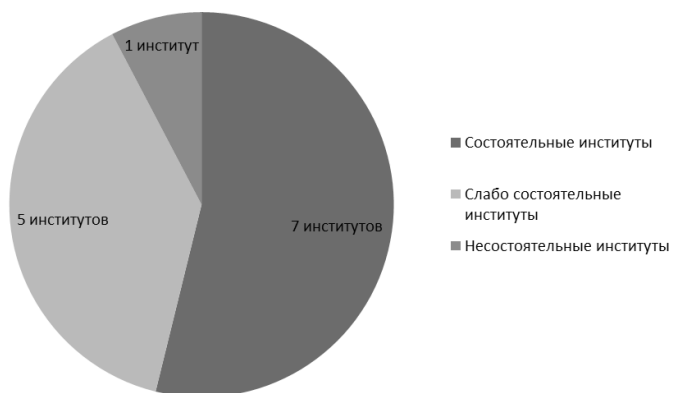


Рис. 5. Распределение институтов ПП по группам по оценке госслужащих, Ярославская обл., 2013 г.

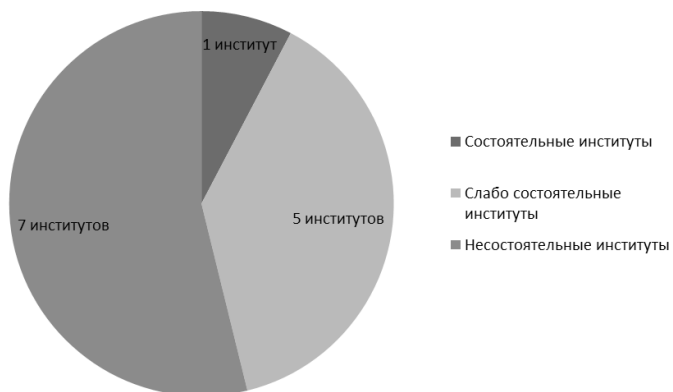


Рис. 6. Распределение институтов ПП по группам по оценке представителей некоммерческих организаций, Ярославская обл., 2013 г.

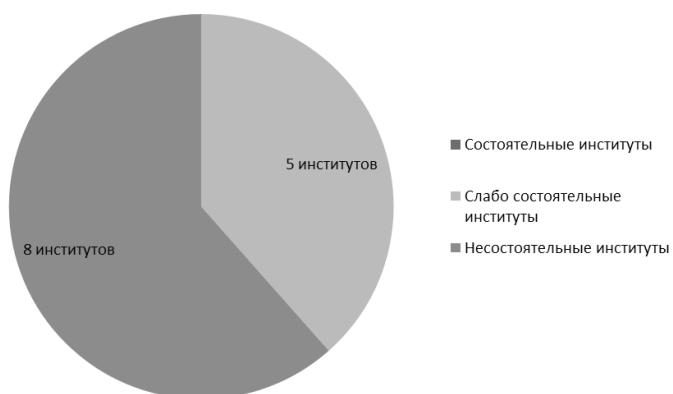


Рис. 7. Распределение институтов ПП по группам по оценке представителей бизнеса, Ярославская обл., 2013 г.

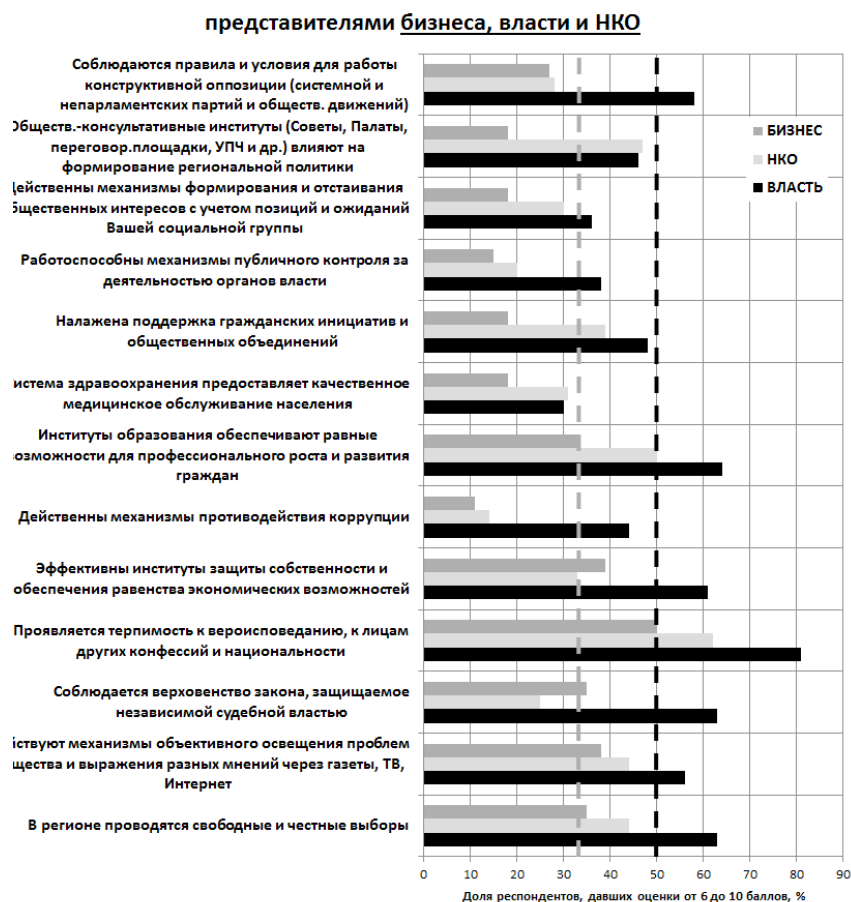


Рис. 8. Сравнение оценок состоятельности институтов ПП представителями власти, бизнеса и НКО, Ярославская обл., 2013 г.

Визуально сопоставить размеры множеств состоятельных, слабо состоятельных и несостоятельных институтов ПП по оценкам госслужащих, представителей НКО и бизнеса можно по рис. 5-7.

В целом для разных групп наблюдается *сходство* в распределении оценок:

- все 3 группы респондентов дают наибольшую оценку механизмам, контролирующим свободу вероисповедания;
- все 3 группы опрошенных достаточно высоко (по отношению к максимальной оценке внутри группы) оценивают механизмы освещения проблем общества, а также институты выборов;
- представители бизнеса и НКО дают наихудшие оценки механизмам противодействия коррупции, госслужащие также невысоко оценивают эти механизмы (относительно максимальной оценки внутри своей группы).

Наблюдается заметное отличие в уровне оценок: госслужащие оценивают деятельность институтов ПП значительно выше, чем представители двух других групп. При этом в среднем оценки членов НКО-сообщества выше оценок представителей бизнеса. Разница в оценках состоятельности институтов ПП разными группами респондентов хорошо заметна на рис. 8.

В Ярославской области, согласно нашим исследованиям за 2009-2013 гг., наблюдается рост оценок госслужащих деятельности институтов и субъектов ПП и их отрыв от оценок представителей бизнеса и НКО-сообщества [см.: 1, с. 32-34]. Поэтому целесообразно немного модифицировать критерий отнесения института к одной из выделенных групп: *C*, *W* или *I*. Помимо описанных случаев будем считать институт несостоятельным еще и тогда, когда он признан таковым хотя бы двумя группами респондентов:

– институт ПП считается состоятельным (принадлежит множеству *C*), если более 50% опрошенных поставили ему удовлетворительную оценку (≥ 6 баллов);

– институт ПП считается слабо состоятельным (принадлежит множеству *W*), если более 33%, но не более 50% опрошенных поставили ему удовлетворительную оценку (≥ 6 баллов);

– институт ПП считается несостоятельным (принадлежит множеству *I*), если не более 33% опрошенных поставили ему удовлетворительную оценку (≥ 6 баллов), а также в случае, когда он был признан несостоятельным по оценкам хотя бы двух групп респондентов (принадлежит $I^1 \cap I^2$, или $I^1 \cap I^3$, или $I^2 \cap I^3$).

При таком подходе к списку несостоятельных институтов ПП в Ярославской области, отмеченных точками на рис.1, следует добавить механизмы, предоставляющие условия для работы конструктивной оппозиции. Действительно, обратившись к рис. 8, можно заметить, что оценка госслужащими этого института значительно выше двух других. Следствием этого и стала необоснованно высокая средняя оценка (рис.1).

Библиографический список

1. *Никовская Л. И., Якимец В. Н.* «Как бы» публичная политика: тенденция к имитации, «переводу стрелок» или латентные угрозы // Стратегия поиска баланса между стабильностью и развитием: соотношение властного и общественного выбора: сб. тез. III Всерос. науч.-практ. симпозиума с международным участием. М.: РАПН, 2013.
2. *Никовская Л. И., Якимец В. Н.* Публичная политика в регионах России: характеристика типов и ресурс влияния // Вестник МГИМО-Университета. 2011. № 1.
3. *Якимец В. Н.* Индекс для оценки и мониторинга публичной политики // Публичное пространство, гражданское общество и власть: опыт развития и взаимодействия: сб. ст. М.: РАПН, РОССПЭН, 2008.

Статья поступила в редакцию 20.04.2013.

ON THE CONSISTENCY OF REGIONAL PUBLIC POLICY INSTITUTES:
METHOD OF EVALUATING THE DIFFERENCE BETWEEN APPRAISALS
OF BUSINESS, NGO AND PUBLIC SERVICE REPRESENTATIVES

O. Yu. Titova, V. N. Yakimetz

Titova, Olga Yuryevna, Moscow Physico-Technical Institute, chair for Economics of intellectual property, post-graduate student. E-mail: olga.titova@phystech.edu.

Yakimetz, Vladimir Nikolaevich, Dr. Sci. (Sociology), Rus. Acad. Sci., Institute of Information Transfer Problems, Senior Researcher. E-mail: iakimets@mail.ru.

The YaN index developed earlier to evaluate the activity of public policy institutes and actors is used during 2009-2013 in 38 subjects of RF, more than 7000 respondents questioned there by means of specialised questionnaire divided in three groups of citizens: public service; small and medium business owners and employees; and NGO officers. A new generalised criterion is proposed like consistency of institutes and mechanisms of public policy. The formula is suggested to calculate the criterion. A ground is presented for the new original approach to the evaluation of consistency PP institutes which is in their categorisation in three non-overlapping groups: the consistent, hardly consistent and inconsistent. The results visualised are proposed as an example of processing the information on questioning business, NGO and public service in one of the subjects of RF.

Key words: public policy, institutes, mechanisms, consistency of the institutes of public policy.

References

1. *Nikovskaya, L. I., Yakimetz, V. N.*, "Kak by" publichnaya politika: tendentsiya k imitatsii, "perevodu strelok" ili latentnye ugrozy, Strategiya poiska balansa mezhd stabil'nost'yu i razvitiem: sootnoshenie vlastnogo i obshchestvennogo vybora: sbornik tezisov III Vserossiyskogo nauchno-prakticheskogo simpoziuma s mezhdunarodnym uchastiem [Sort of public policy: trends to simulation, laying blames or latent threats, The strategy of seeking the balance between stability and development: correlation of imperial and social choice], Moscow, RAPN, 2013.
2. *Nikovskaya, L. I., Yakimetz, V. N.*, Publichnaya politika v regionakh Rossii: kharakteristika tipov i resurs vliyaniya [Public policy in the regions of Russia], Vestnik MGIMO-Universiteta, 2011, № 1.
3. *Yakimetz, V. N.*, Indeks dlya otsenki i monitoringa publichnoy politiki, Publichnoe prostranstvo, grazhdanskoe obshchestvo i vlast': opyt razvitiya i vzaimodeystviya: sbornik statey [The index for for public policy evaluation and monitoring. Public space, civil society and power: the experience of growth and co-operation], Moscow, RAPN, ROSSPEN, 2008.