

О социологическом мониторинге состояния гражданского общества в России

В. Н. Якимец

*Институт системного анализа Российской академии наук
(ИСА РАН)*

Актуальность темы оценки и мониторинга состояния гражданского общества в России возрастает с каждым годом. Это объясняется рядом причин, центральной из которых является то, что органы исполнительной власти не справляются с решением острых социальных проблем — в стране усиливается дифференциация населения по уровню доходов, не ослабевает проблема бедности, остается напряженной ситуация с демографией, осложняются вопросы реформирования жилищно-коммунальной сферы и т. п. Усложняются условия для выживания малого бизнеса. Во второй половине 2007 года начался быстрый рост цен на основные потребительские товары, уровень инфляции превысил задекларированный планами правительства рост. Становится все более очевидной необходимость вовлечения населения и гражданских организаций в сферу предоставления социальных услуг и в контроль за деятельностью власти. И в то же время власть ужесточает правила, принимая нормативные акты, ограничивающие проявление и развитие гражданских общественных и деловых инициатив.

Возникает потребность в постоянном отслеживании процессов трансформации гражданского общества.

Для того, чтобы осветить предлагаемый нами подход к созданию постоянно-действующей сети социологического мониторинга гражданского общества, необходимо корректно ответить на следующие вопросы:

- Что такое гражданское общество?
- В чем состоит социологический мониторинг?

- Как строить социологический мониторинг развития гражданского общества?

Не сводя понятие гражданского общества к совокупности некоммерческих организаций, воспользуемся близкими для нас определениями:

- «Гражданское общество — это „система независимых от государства общественных институтов и отношений, направленных на обеспечение условий для самореализации отдельных индивидов и коллективов, реализации частных интересов и потребностей“» [1].
- «Гражданское общество... —... это... категория, одновременно описывающая и предвосхищающая сложный и динамичный ансамбль охраняемых законом неправительственных институтов, которым присуща тенденция к ненасильственности, самоорганизации и саморефлексивности и которые находятся в постоянных трениях друг с другом и с институтами государственной власти; последние же „оформляют“, ограничивают и делают возможной их деятельность» [2].

И далее:

«...демократия понимается как особый тип политической системы, в которой институты гражданского общества и государства имеют тенденцию функционировать как два необходимых элемента, как отдельные и одновременно стыкующиеся, разные и вместе с тем взаимозависимые, внутренние сочленения в системе, **где власть** — осуществляется ли она в семье, совете директоров корпорации или в правительственном учреждении — **всегда может стать предметом публичного обсуждения, компромисса и соглашения**» [2].

Два последних определения совпадают с нашим представлением о базисе соотношения между гражданским обществом и государством, желательном для воплощения в России. При этом существенной оказывается еще одна мысль:

«...демократические процедуры — применяются ли они на рабочем месте, в семье или в сфере транснационального бизнеса и политики — лучше любых других методов принятия решений, но *не* потому, что они обеспечивают лучшие результаты, а **потому что им свойственно сводить к минимуму возможности для проявления высокомерия со стороны тех, кто принимает решения, благодаря предоставлению гражданам публичного права оценивать качество данных результатов (и пересматривать эти свои оценки)**» [2].

Период реформ в России неизбежно связан с поиском ответа на трудный вопрос — как в ходе демократизации должны переопределяться и трансформироваться границы между гражданским обществом и государством. От того сколь успешно будет найден ответ на этот вопрос, к каким процедурам он приведет, будет зависеть будущее страны. Собственно демократизация — это сложное взаимодействие двух неразрывно связанных процессов: обеспечение прав граждан на различные свободы, социальную справедливость и равенство и переустройство институтов государственной власти таким образом, чтобы они были на самом деле (а не формально) подотчетны гражданскому обществу.

Теперь несколько слов о социологическом мониторинге.

«Мониторинг социологический (от лат. *monitoring* — предостерегающий) — форма организации проведения социологических исследований, обеспечивающая постоянное получение социологической информации о состоянии определенного социального процесса или социальной ситуации.... При организации социологических исследований по типу М.С. обычно определяется небольшое число наиболее существенных показателей, отражающих состояние социальной среды, затем методом повторных исследований регулярно проводятся социологические замеры, что позволяет накапливать и анализировать информацию в динамике, используя сравнение с базовыми или нормативными показателями» [3].

9 ноября 2007 года в Высшей школе экономики состоялся Круглый стол, посвященный проблемам социологии гражданского общества.

Рассуждая о тематике социологического мониторинга гражданского общества, Президент Фонда «Общественное мнение» А. А. Ослон особо отметил необходимость выработки «единой совокупности понятий относительно того, что же собой представляет гражданское общество», утверждая, что без этого будет затруднительно проводить мониторинг гражданского общества. Он привел ряд примеров значимых видов гражданской низовой активности (по данным опроса, проведенного Фондом в августе 2007 года): 40 % респондентов участвовали в субботниках, 19 % — в собраниях жильцов дома, 8 % в ремонте подъездов. Сюда же докладчик отнес жилищное самоуправление, сельскохозяйственные кредитные кооперативы и т. п.

По мнению А. А. Ослона при проведении мониторинга следует изучать такие понятия, как доверие граждан, их сплоченность, взаимо-

помощь, идентичность, ответственность, информированность, взаимопонимание.

При этом необходимо учитывать мнения различных групп, которые «демонстрируют понимание происходящих в обществе процессов»: гражданские активисты, учителя, медицинские работники и работники социальной сферы, чиновники, священнослужители.

Инструментарий при проведении социологического мониторинга гражданского общества, по мнению А. А. Ослона включает общероссийские опросы общественного мнения, социологические экспедиции, фокус-группы и глубинные интервью.

Соглашаясь в принципе с очерченной таким образом проблематикой, нам представляется логичным предложить следующий комплексный подход к организации социологического мониторинга гражданского общества. С этой целью важно различать три группы подходов к ведению мониторинга.

1. Социологические методы изучения общественного мнения без выделения специальных групп респондентов (общероссийские опросы, социологические экспедиции, фокус-группы, глубинные интервью).
2. Методы и технологии (соцопросы, фокус-группы, интервью, наблюдения) выявления мнения стейкхолдеров или специальных групп (гражданских активистов, представителей малого и среднего бизнеса, педагогов, священнослужителей, соц. работников, работников социальной сферы).
3. Сбор и обработка данных для периодического построения индексов, рейтингов и иных обобщенных показателей, характеризующих состояние гражданского общества и его роль в общественном развитии.

Первый подход включает в себя стандартный инструментарий изучения общественного мнения без выделения специальных групп респондентов, который должен применяться по каноническим правилам организации выборок и сбора информации.

Второй подход отличается тем, что методы и технологии социологического исследования применяются по отношению к стейкхолдерам или специальным группам респондентов, представляющих разные фрагменты гражданского общества, условно разделенные на подгруппы гражданских акторов и подгруппы бенефициариев (благополучателей) гражданского общества.

Третья группа включает специально разработанный инструментарий, предназначенный для оценки влияния (воздействия) институтов гражданского общества на общественное развитие и их роли в экономическом и социальном развитии страны.

Учитывая, что первые две группы методов достаточно широко развиты, остановимся на описании инструментария третьей группы.

Такой инструментарий в России стал разрабатываться в последние 6–7 лет. Мы не претендуем на полноту представления перечня уже используемых инструментов. Тем не менее назовем некоторые из них:

1. Рейтинг прозрачности госзакупок. Рейтинг прозрачности 2006, разработанный сотрудниками Национальной ассоциации участников электронной торговли (НАУФОР) и Межрегионального общественного движения «Против коррупции» [4], основан на опросе более 250 государственных, муниципальных и корпоративных закупщиков и почти 600 поставщиков, регулярно участвующих в конкурсных закупках. Рейтинг прозрачности строился для четырех типов закупщиков — государственные федеральные закупщики (всего 90 министерств, агентств и служб); государственные региональные закупщики (50 субъектов РФ); муниципальные закупщики (50 муниципальных закупщиков с наибольшим населением) и корпоративные закупщики (61 компания из семи отраслей). На основе анкет участников, контрольных закупок, сведений от Федеральной антимонопольной службы РФ определяли положение каждого участника в рейтинге.

2. Композитный индекс оценки обратной связи информационных ресурсов федеральных органов исполнительной власти (КИ_ОС) [5]. Разработан сотрудниками Института системного анализа РАН и кафедры «Управление развитием высоких и информационных технологий» Факультета инноваций и высоких технологий МФТИ. КИ_ОС является составным индексом, значения которого для каждого сайта федеральных органов исполнительной власти определяются в три этапа.

1. Построение Индекса полноты возможностей реализации обратной связи (ИП).
2. Построение Индекса качества возможностей реализации обратной связи (ИК).
3. Анализа значений ИП и ИК и расчет для каждого сайта величины КИ_ОС.

Построение Индекса полноты (ИП) заключается в следующем:

- определяется перечень параметров, которые должны присутствовать в конфигурации сайта для предоставления всем заинтересованным лицам возможностей для обратной связи;
- значения ИП для каждого сайта определяется с помощью функции (аддитивной свертки), зависящей от булевой переменной, принимающей значение 1, если у сайта имеется данный параметр, 0 — в противном случае).

Параметры оценки полноты возможностей и качества обратных связей сгруппированы в рамках следующих аспектов:

- возможность получить ответ на вопрос любого уровня сложности в ограниченные сроки при помощи простого интерфейса;
- участие пользователей в дискуссии с сотрудниками ведомства по вопросам в рамках их компетенции;
- возможность дать оценку работе, как самого информационного ресурса, так и ведомства в целом;
- создание работающего экспертного совета, учитывающего мнения граждан.

Все 84 правительственных сайта были оценены по Индексу полноты (ИП), что привело к их разбиению на 8 групп, полнота возможностей организации обратной связи в рамках которых примерно одинакова, в том числе:

- один сайт с максимальными оценками полноты возможностей ОС (8 из 10);
- четыре сайта, уступающие предыдущему на 1 параметр (7 из 10);
- четыре сайта, которых уступают «лучшему» сайту два параметра (6 из 10);
- пять сайтов, у которых реализованы пять из 10 возможных параметров;
- одиннадцать сайтов, имеющих четыре параметра;
- двадцать один сайт, обладающих лишь тремя параметрами;
- тридцать один сайт, у которых выявлены только 2 параметра;
- семь сайтов, имеющих вообще один параметр.

Для оценки качества обратной связи (ИК) предложены два варианта определения.

- Пользователям сайта предлагается по пятибалльной шкале (1 — худшая оценка, 5 — наивысшая оценка) оценить степень простоты и доступности их участия в каждой из возможностей реализации обратной связи. Затем вычисляется групповая оценка.
- Второй вариант оценки качества отличается тем, что при построении ИК используются весовые коэффициенты параметров.

Композитный индекс КИ_ОС предлагается определить как точку на плоскости.

Первая ось — это ось значений ИП, а вторая ось — ось значений ИК. Тогда каждый сайт s может быть представлен парой значений:

$$W_s^t = (ИП_s^t, ИК_s^t).$$

Анализ расположения сайтов на этой плоскости позволяет дать рекомендации по стратегии развития отдельных ресурсов и электронного правительства в целом.

3. Рейтинг ИРСИ. Рейтинг информационных ресурсов органов государственной власти возник в ходе исследования, проведенного в 2005–2006 гг. Институтом развития свободы информации (ИРСИ). Суть методики ИРСИ состоит в следующем [6].

Определено два типа показателей, по каждому из которых для отдельного сайта федеральных органов исполнительной власти РФ, с помощью экспертов дается оценка по заранее определенной количественной (балльной) шкале (от 1 до 3 баллов). Каждый параметр включает в себя конкретные критерии (от 2 до 11 критериев для каждого из параметров). Таким образом, содержание сайта оценивается по 12 параметрам, сформулированным на основе нормативных актов. По 5 критериям WAI (последовательный механизм навигации, наличие поискового механизма и др.), разработанным консорциумом W3 и по 5 общественно значимым критериям, которые были разработаны рабочей группой, включающей представителей Института Развития Свободы Информации и Агентства Социальной Информации из Санкт-Петербурга (возможность подписки на новости, он-лайн опросы, наличие форума и др.)

В зависимости от специфики параметра (критерия) оценивается его: наличие/отсутствие; степень развернутости; актуальность; оперативность. Для каждого анализируемого сайта рассчитывается средний балл по отдельным параметрам и сводная оценка по совокупности параметров. Ранжирование сайтов проводится на основе полученной совокупной балльной оценки.

4. Рейтинг демократичности выборов в регионах. Рейтинг демократичности региональных выборов разработан экспертами Независимого института выборов [7].

При составлении рейтинга выборы оценивались по совокупности показателей, включая открытость избиркомов, соблюдение принципа равенства для различных кандидатов, честность политической кампании, успешность избирательного законодательства субъекта. По каждому из них в ходе проверки региональных выборов выставлялись баллы. Полученные оценки позволили построить рейтинг региональных выборов, состоявшихся осенью 2006 года.

5. ЯН-индекс. Созданный в Институте системного анализа РАН индекс для оценки и мониторинга публичной политики в регионах России (далее ЯН-индекс) строится на основе оценки показателей, позволяющих охарактеризовать две составляющие [8]:

- степень развитости субъектов публичной сферы и
- уровень демократизации и открытости общества.

Для первой составляющей было отобрано 9 показателей (из двух десятков в исходном списке), а для второй — 8 показателей (из 15).

В каждом из 18 обследованных регионов для определения значений этих показателей опрашивали три группы респондентов — госслужащих, бизнесменов, а также сотрудников общественных и некоммерческих организаций. Всего было опрошено более 900 человек. Опрашиваемых просили оценить каждый показатель по 10-балльной шкале.

Результаты анкетирования для всех регионов были использованы при построении Индекса для оценки и мониторинга публичной политики в регионах России — ЯН-индекса.

Суть идеи построения ЯН-индекса состоит в последовательном агрегировании результатов анкетирования для трех разных групп в каждом из обследованных регионов с тем, чтобы получаемые оценки могли быть использованы:

- для сопоставления позиций разных групп опрошенных в одном регионе,
- для сравнения оценок каждой из групп для разных регионов,
- для рейтингования регионов по степени развитости субъектов публичной сферы и по уровню демократичности общества.

6. АЯ-рейтинг регионов по уровню продвижения механизмов межсекторного социального партнерства [9].

Для сравнения территориальных образований по уровню продвижения (развития) межсекторного социального партнерства (МСП) предложена рейтинговая методика оценки, основанная на учете факта наличия механизмов МСП в соответствующем территориальном образовании или факта наличия механизмов МСП с учетом их качества (значимости). В соответствии со структурой территориального деления РФ модель предполагает расчет рейтинга на уровне регионов и федеральных округов.

На уровне регионов рейтинг может рассчитываться двумя способами. С помощью первого способа оценивается использование механизмов МСП на региональном уровне. Второй способ позволяет определить рейтинг региона с учетом развитости механизмов МСП на внутререгиональном уровне — в муниципальных образованиях, которые входят в состав региона.

Первый способ предполагает расчет рейтинга по двум вариантам: первый — по факту наличия механизмов МСП в регионе, второй — с учетом «качества» (значимости) механизмов МСП в регионе.

Поскольку рейтинг региона зависит от наличия или отсутствия в нем механизмов МСП, ситуация может меняться с течением времени. В связи с этим рейтинг региона необходимо определять на определенную дату (год).

Расчет рейтинга по факту наличия механизмов МСП в регионе

производится по формуле $R_i(t) = \frac{\sum_{j=1}^J x_{ij}(t)}{J}$, где i — номер региона; R_i — рейтинг i -го региона; t — время (год) определения рейтинга; j — номер механизма МСП; J — количество анализируемых механизмов МСП; x_{ij} — булева переменная, определяемая следующим образом:

$$x_{ij} = \begin{cases} 1, & \text{если в регионе } i \text{ есть механизм } j \\ 0, & \text{если в регионе } i \text{ нет механизма } j \end{cases}$$

Методика предполагает, что каждому j -тому механизму МСП ($j = 1, 2, \dots, J$) в каждом i -м регионе ($i = 1, 2, \dots, I$) выставляется значе-

ние, используя булеву переменную x_{ij} , где I — количество регионов России.

Результаты расчета рейтинга регионов России по факту наличия механизмов МСП (R_i) позволяют выделить шесть групп регионов:

1. «Отсталые» — регионы, для которых значение $R_i = 0$, т. е. механизмов МСП нет. Таких регионов 22, что составляет 25 % от числа всех субъектов РФ. Большая часть из них — это республики и автономные округа в составе РФ, занимающие примерно такие же строчки рейтингов по экономическому положению (депрессивные регионы).
2. «Начинающие» — регионы, в которых значение $R_i = 1$. Эта группа по размеру почти такая же, как и первая (23 региона, что составляет 26 % от всех субъектов РФ).
3. «Средние» — регионы, в которых значение $R_i = 2$, таких регионов 19 или 22 %.
4. «Развитые» — регионы, в которых значение $R_i = 3$, таких регионов по состоянию на 2006 год 12 (что составляет 14 %).
5. «Продвинутые» — регионы, в которых значение $R_i = 4$, таких регионов в настоящее время 10 (или 11 %). Среди них треть — регионы, традиционно считающиеся донорскими — Челябинская, Тюменская, Свердловская области. В то же время есть и не столь экономически развитые — Приморский край, Сахалинская и Саратовская области.
6. «Лидеры» — это Пермский край и г. Санкт-Петербург — регионы, в которых значение $R_i = 5$.

Аналогично рейтингу регионов по факту наличия механизмов МСП рассчитан рейтинг каждой выше названной группы регионов по факту наличия правовых условий МСП (P_i). При сравнении этих двух рейтингов наблюдается связь первого и второго показателей. Из чего можно сделать вывод о необходимости существования правовых условий для запуска механизмов МСП. В то же время зависимость не является прямо пропорциональной, что логично, т. к. для развития и эффективной работы механизмов МСП необходимо наличие процедурных, а не декларативных правовых норм (здесь важно отметить, что при определении P_i учитывались в большей степени декларативные правовые нормы).

Таблица 1

Весовые коэффициенты механизмов МСП.

№ п/п.	Механизм МСП	Значение коэф-та α_j
1.	Фонды местных сообществ	0,2
2.	Социальный заказ	0,15
3.	Гранты НКО	0,15
4.	Налоговые льготы НКО и донорам	0,2
5.	Общественные палаты	0,1
6.	Форумы НКО	0,1
7.	Общественные советы при законодательных органах власти	0,05
8.	Общественные советы при исполнительных органах власти	0,05

Рейтинг с учетом «качества» (значимости) механизмов МСП в регионе рассчитывается по формуле $R_i^*(t) = \sum_{j=1}^J \alpha_j x_{ij}(t)$, где α_j определяется как $\forall j = \overline{1, m}$, $0 < \alpha_j < 1$ и $\sum_i \alpha_j = 1$. Значения α_j определяются путем экспертных оценок.

На основе проведенных исследований нами выделены восемь значимых механизмов МСП, используемых в работе. Список механизмов МСП приведен в таблице 1, при этом значения коэффициента α_j определены группой экспертов методом консенсуса в режиме мозгового штурма.

В рамках второго способа рейтинг i -го региона можно определять с учетом развитости механизмов МСП на муниципальном уровне, т. е. в муниципальных образованиях, которые входят в состав этого региона. В этом случае рейтинг определяется по формуле

$$R_i^M(t) = \frac{\sum_{k=1}^K \sum_{j=1}^J x_{ijk}(t)}{J \cdot K},$$

Где R_i^M — рейтинг i -го региона с учетом развитости механизмов МСП в муниципальных образованиях, которые входят в состав региона; k —

номер муниципального образования в регионе; K — количество муниципальных образований в регионе; x_{ijk} — булева переменная, определяемая следующим образом:

$$x_{ijk} = \begin{cases} 1, & \text{если в муниципальном образовании } k \text{ региона } i \text{ есть механизм } j \\ 0, & \text{если в муниципальном образовании } k \text{ региона } i \text{ нет механизма } j \end{cases}$$

Обобщая сказанное выше о комплексном подходе к организации социологического мониторинга гражданского общества, можно свести наши предложения в таблицу 2.

Таблица 2

Рабочая таблица социологического мониторинга гражданского общества

Три группы методов	Социологические методы изучения общественного мнения без выделения специальных групп респондентов (общероссийские опросы, социологические экспедиции, фокус-группы, глубинные интервью)	Методы и технологии (соцопросы, фокус-группы, интервью, наблюдения) выявления мнения специальных групп (гражданских активистов, педагогов, представителей малого и среднего бизнеса, работников социальной сферы)	Сбор и обработка данных для периодического построения индексов, рейтингов и иных показателей, характеризующих состояние гражданского общества и его роль в общественном развитии
Ключевые вопросы социологического мониторинга			
Что?	<i>Опросные данные (ИЗВНЕ) о состоянии гражданского общества в России, полученные на основе общепринятых социологических методов изучения мнений людей, не обязательно ассоциирующих себя с институтами гражданского общества.</i>	<i>Опросные данные (ИЗНУТРИ) о состоянии гражданского общества в России, полученные на основе общепринятых методов выявления мнений тех людей, которые напрямую включены в деятельность институтов гражданского общества.</i>	<i>Оценочные сведения о влиянии институтов гражданского общества на общественное развитие (услуги населению) и реализацию ими функций гражданского участия, контроля, экспертизы и пр., полученные на основе регулярного расчета индексов, рейтингов.</i>
Как?			
Зачем?			
Когда?			
Кто участвует?			
Кому и куда результаты?			

Литература

1. Гражданское общество: мировой опыт и проблемы России, М.: URSS, 1998, с. 13. *Гаджиев К.С.* Концепция гражданского общества: идейные истоки и основные вехи формирования. «Вопросы философии», 1991, № 7, с. 30.
2. *Дж. Кин.* «Демократия и гражданское общество». М., 1998.
3. *Соколова Г.Н.* Мониторинг социологический. В кн.: Социология: Энциклопедия / Сост. А. А. Грицанов, В. Л. Абушенко, Г. М. Велькин, Г. Н. Соколова, О. В. Терещенко. Мн.: Книжный Дом, 2003. 1312 с. (Мир энциклопедий).
4. *Никольский А.А., Трошин Л.Л.* Рейтинг прозрачности — <http://www.nrpz.ru> (ноябрь 2006 года).
5. *Якимец В.Н.* Индексы для оценки и мониторинга качества государственного управления. Материалы VII Международной научной конференции «Россия: приоритетные национальные проекты и программы развития», М.: ИНИОН, 2006; *Якимец В.Н.* Оценка реализации обратных связей органов исполнительной власти. В сб. трудов Университета культуры и искусств «Только уникальное глобально», СПб., 2007.
6. *Голубева Е.Г., Зарин М.К., Смирнов А.М.* Изучение обеспечения прозрачности органов власти в Интернете. Институт развития свободы информации, Агентство социальной информации // Технологии информационного общества — Интернет и современное общество: Труды VIII Всероссийской объединенной конференции (Санкт-Петербург, 8–11 ноября 2005 г.). СПб.: Филологический факультет СПбГУ, 2005. С. 154–155.
7. Дирекция программ мониторинга избирательных кампаний Независимого института выборов — <http://www.vibory.ru> (ноябрь 2006 года)
8. *Якимец В.Н.* Индекс для оценки и мониторинга публичной политики в регионах России // Проблемы вычислений в распределенной среде: распределенные приложения, коммуникационные системы, математические модели и оптимизация. Труды ИСА РАН, Т. 25. Отв. ред. А. П. Афанасьев. М.: КомКнига/URSS, 2006. С. 138–146.
9. *Акрамовская А.Г., Якимец В.Н.* АЯ-рейтинг регионов по уровню продвижения механизмов межсекторного социального партнерства // Сборник материалов международной научно-практической конференции «Социально-ориентированные стратегии экономического развития». М.: ГУУ, 2007.