

**ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ НКО НА РЕГИОНАЛЬНУЮ ВЛАСТЬ:
МЕТОДИКА РАСЧЕТА ПОКАЗАТЕЛЕЙ****Т.Н. Громова**Центр гуманитарных технологий и исследований
«Социальная Механика»ФГАОУ ВО «Самарский государственный
аэрокосмический университет имени академика С.П. Королева
(национальный исследовательский университет)», г. Самара

В статье представлена разработанная автором методика расчета индекса влияния региональных НКО на власть, проанализированы составляющие индекса, представлены результаты исследования, проведенного с использованием данной методики, основной целью которого стало изучение влияния институтов гражданского общества на деятельность органов государственного управления в сфере здравоохранения.

Ключевые слова: индекс влияния региональных НКО, активность пациентских НКО, результативность деятельности НКО, взаимодействие институтов гражданского общества и власти.

Социальная направленность проводимых в нашей стране структурных преобразований в сфере здравоохранения требует изучения активности представителей пациентского, профессионального, экспертного сообщества, разработки и внедрения мониторинговой оценки специфики взаимодействия институтов гражданского общества и властных структур в сфере здравоохранения.

В 2014 — 2015 гг. на территории 20 субъектов РФ было проведено исследование, целью которого стало изучение специфики влияния институтов гражданского общества на деятельность органов государственного управления в сфере здравоохранения. Проект был реализован Всероссийским союзом общественных объединений пациентов (Всероссийским союзом пациентов) при поддержке Центра гуманитарных технологий и исследований «Социальная Механика» на средства государственной поддержки, выделенные в качестве гранта Фондом ИСЭПИ.

Необходимо отметить, что Всероссийский союз пациентов имеет достаточно большой опыт в изучении активности пациентских организаций [1], выстраивании диалога с властными структурами [2]. Однако, впервые была предпринята попытка разработать методику, позволяющую оценить степень влияния институтов гражданского общества на деятельность органов государственного управления в сфере здравоохранения.

Предметом разрабатываемой методики оценки стало влияние НКО на деятельность госструктур в сфере здравоохранения. Для повышения объективности конструируемых индексов, выявления показателей и индикаторов, разработчики методики в рамках реализуемого проекта провели 60 экспертных интервью в 20 регионах РФ (по 3 в каждом регионе). В качестве экспертов в исследовании выступали представители основных участников процесса взаимодействия власти и гражданского общества:

- представители регионального органа исполнительной власти в сфере охраны здоровья граждан, либо территориального органа Росздравнадзора, либо депутата — члена профильного комитета губернской/городской думы;

- представители регионального Общественного совета при территориальном органе Росздравнадзора, либо при региональных органах исполнительной власти;

- представители региональной пациентской или иной профильной НКО.

На основе собранных данных была разработана методика расчета индекса влиятельности, которая в дальнейшем использовалась для оценки деятельности региональных НКО. Всего в ходе реализации исследовательского проекта методом личного интервью были опрошены 200 руководителей (или заместителей руководителей) НКО, входящие в состав Общественных советов по защите прав пациентов при территориальных органах Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения, либо участвующие в мероприятиях, проводимых советом. Опрос проходил в 20 регионах, в каждом из которых было опрошено 10 региональных НКО.

Оценке подвергались две основные составляющие деятельности НКО: показатели активности НКО в процессе своей деятельности и характеристики результативности предпринятых усилий во взаимодействии с властью. Безусловно, основным показателем эффективности влияния НКО на деятельность госструктур является результирующая оценка того, какие меры были приняты органами государственного управления в виде законопроектов, судебных решений, распоряжений и т.п. Однако оценка самой активности НКО в ее попытках повлиять на властные структуры, на процесс принятия решений чиновниками также является значимой характеристикой уровня влияния гражданского общества на власть.

В ходе исследования были выделены следующие параметры активности НКО, которые являются показателями деятельности, направленной на построение взаимодействия с органами государственного управления, выстраивание диалога с властью, решение проблем своей целевой аудитории (членов, благополучателей):

- информационная активность организации в региональном и общероссийском медиапространстве;

- использование каналов письменной коммуникации во взаи-

модействии с властными структурами (письма, обращения, запросы, участие в разработке законодательных инициатив и т.п.);

- инициирование и проведение общероссийских, межрегиональных, областных и городских мероприятий;

- участие в различного рода мероприятиях, проводимых другими субъектами (другими НКО, органами государственного управления, СМИ, исследовательскими институтами и т.п.);

- участие в работе структур, созданных органами государственного управления (Общественные советы, согласительные комиссии и т.п.).

Индикаторами информационной активности организации в свою очередь стали:

- состояние интернет–коммуникации организации (наличие сайта, форума, аккаунтов в социальных сетях, количество посетителей/число участников, количество страниц и т.п.);

- количество выпущенной печатной продукции (буклеты, методички, монографии и т.п.);

- количество публикаций об организации и членах организации в СМИ (материалы в интернет–изданиях, в печатных СМИ (газеты, журналы), материалы в электронных СМИ);

- наличие собственных периодических изданий, бюллетеней и т.п.;

- наличие практики публикации отчетов о своей деятельности.

Индикаторы использования каналов письменной коммуникации:

- количество поступивших жалоб, писем и т.п. (объем входящей корреспонденции за исследуемый период);

- количество письменных обращений, предложений, инициатив, направленных организацией в разные ветви и органы власти (объем исходящей документации за исследуемый период);

- количество письменных обращений в другие структуры (Общественную палату, Общественный совет, уполномоченному по правам человека и т.п.).

Индикаторы проводимых организацией мероприятий:

- статус мероприятий (общероссийское, межрегиональное, областное и т.п.);

- вид мероприятия (круглые столы, конференции и т.п.);

- количество проведенных мероприятий по каждому типу;

- количество участников мероприятий;

- статус участников (количество представителей разных ветвей власти, уровней власти, профильных министерств и т.п.).

Индикаторы участия в мероприятиях, проводимых другими субъектами:

- статус мероприятий (общероссийское, межрегиональное, областное и т.п.);

- вид мероприятия (круглые столы, конференции и т.п.);

- статус участников (количество представителей разных ветвей

власти, уровней власти, профильных министерств и т.п.).

Индикаторы участия в работе структур, созданных органами государственного управления:

— статус участия в подобных структурах (постоянное членство, участие в руководстве, экспертное участие в заседаниях, инициирование повестки заседания и т.п.);

— количество структур, в работе которых принимала участие организация (ее представители) за исследуемый год;

— количество заседаний, в работе которых приняла участие организация (ее представители).

Оценивая результативность деятельности НКО, которые учитывались при расчете индекса влияния, разработчики выделили такие характеристики, как:

— принятые к рассмотрению обращения, требования, предложения и др., направленные в органы государственного управления разных ветвей власти;

— принятые решения в виде распоряжений, законопроектов, удовлетворенных исков в судах.

Индикаторы принятых к рассмотрению обращений, требований и др.:

— количество таких обращений НКО, которые находятся на разных стадиях рассмотрения в органах государственного управления;

— статус властной структуры, которая рассматривает обращение (под контролем губернатора, региональное министерство, профильный комитет Думы и т.п.).

Индикаторы принятых решений органами разных ветвей власти:

— количество принятых распоряжений, приказов и т.п. в органах исполнительной власти по обращениям, требованиям НКО;

— количество рассмотренных НПА (законопроектов, изменений в законопроект и т.п.) в органах законодательной власти;

— количество удовлетворенных полностью или частично исков, поданных в суд.

Таким образом, в разработанной методике расчета использовались следующие обозначения:

I — итоговый индекс влияния НКО, который состоит из двух основных параметров: активность и результативность деятельности НКО.

A₁ — индекс активности НКО, который, в свою очередь, состоит из 5 показателей:

A₁₁ — информационная активность организации;

A₁₂ — использование каналов письменной коммуникации;

A₁₃ — инициирование и проведение мероприятий с участием представителей власти;

A₁₄ — участие в чужих мероприятиях с приглашенными предста-

вителями власти;

A_5 — участие в работе структур, созданных органами гос. управления.

R_i — индекс результативности деятельности НКО, который состоит из 2 показателей:

R_1 — принятые к рассмотрению обращения;

R_2 — принятые решения.

Показатели образуются из набора индикаторов (описанных выше), которые и составили вопросы анкеты. Каждому изучаемому индикатору присваивалось определенное количество баллов в зависимости от наличия/отсутствия определенного вида деятельности в организации за исследуемый период (например, отсутствие сайта — 0 баллов), либо от количественного показателя использования того или иного инструмента воздействия на власть.

В результате первичной обработки анкет было получено балльное распределение каждого из изучаемых показателей. Затем высчитывается итоговое значение двух показателей A и R по следующей формуле:

$$A_i = (A_1 + A_2 + A_3 + A_4 + A_5) / A_{\max}$$

где $A_1 \dots A_5$ — балльные показатели каждого индикатора умноженного на коэффициент данного показателя (таблица 1);

A_{\max} — максимальное значение баллов по данному показателю с учетом выявленных коэффициентов.

$$R_i = (R_1 + R_2) / R_{\max}$$

Где R_1, R_2 — балльные показатели каждого индикатора умноженного на коэффициент данного показателя (таблица 2);

R_{\max} — максимальное значение баллов по данному показателю с учетом выявленных коэффициентов.

Указанные выше коэффициенты были выявлены в ходе экспертного опроса. Эксперты определили вес каждого индикатора в индексе активности НКО и индексе результативности деятельности НКО, а также удельный вес составляющих итогового индекса влияния.

По данным экспертного опроса, удельные веса составляющих итогового индекса влияния (индекса активности и индекса результативности) одинаковы. Эксперты дали по 50% каждому. Таким образом, при подсчете итогового показателя влияния (I) не учитывался удельный вес двух его составляющих.

Таким образом, итоговый индекс влияния рассчитывался на основе полученных индексов активности и результативности простым сложением полученных значений:

$$I = A_i + R_i$$

Данный индекс рассчитывался для каждой исследуемой НКО. Кроме этого, высчитывался и средний индекс влияния НКО региона как среднее арифметическое значение всех полученных индексов НКО данного региона.

Таблица 1. Коэффициенты индикаторов индекса активности НКО (А)

Какие характеристики активности организации в первую очередь свидетельствуют о влиятельности НКО в органах власти	Значение коэффициента
Информационная активность организации в региональном и общероссийском медиапространстве (публикации организации, интернет-активность и др.)	3,7
Использование каналов письменной коммуникации во взаимодействии с властными структурами (письма, обращения, запросы, участие в разработке законодательных инициатив и т.п.)	4,2
Инициирование и проведение общероссийских, межрегиональных, областных и городских мероприятий	3,1
Участие в различного рода мероприятиях, проводимых другими субъектами (другими НКО, органами государственного управления, СМИ, исследовательскими институтами и т.п.)	2,9
Участие в работе структур, созданных органами государственного управления (Общественные советы, согласительные комиссии и т.п.)	4,3

Таблица 2. Коэффициенты индикаторов индекса результативности деятельности НКО (R)

Характеристики результативности деятельности НКО	Значение коэффициента
Обращения, требования, предложения и др., направленные в органы государственного управления разных ветвей власти и принятые к рассмотрению	4,1
Принятые решения в виде распоряжений, законопроектов, удовлетворенных исков в судах	7,0

Оценка и расчет индикаторов проводился по итогам обработки анкет, которые заполнили руководители (или заместители руководителей) организаций. Анкета содержит все описанные выше параметры, показатели и индикаторы, которые оцениваются за исследуемый период (за последний год).

Как показали результаты проведенного исследования влияние региональных НКО на принятие решений органами власти субъектов Российской Федерации, в настоящее время, в целом, является скорее низким. Спроектированный в ходе проекта индекс результативности допускал значения от 0 до 100 пунктов. Большинство опрошенных НКО (86,0%) имели значения данного индекса в пределах от 0 до 19 пунктов, 12,5% — от 20 до 39 и лишь три НКО (1,5%) получили от 40 до 60 пунктов.

Среди составляющих итогового индекса заметно лучшие результаты НКО демонстрировали по показателям активности дея-

тельности. Значения же по результативности деятельности значительно ниже.

Так среди показателей активности оценивалась информационная деятельность НКО. Показатели здесь высоки: почти половина НКО получили здесь от 20 пунктов и выше, 10% получили от 40 до 69 пунктов, а две НКО (2%) достигли здесь максимальных значений. И в большей степени региональные НКО использовали коммуникационные возможности Интернет–ресурсов: две трети опрошенных НКО представлены в настоящее время в сети Интернет. Однако, электронная коммуникация в исполнении НКО имеет в основном односторонний характер: у большинства сайтов НКО нет площадок для общения с посетителями (форумов), для получения обратной связи, обсуждения актуальных проблем. А интерактивность является важной характеристикой привлекательности любого средства массовой коммуникации, особенно это касается электронных каналов. Как показало исследование, посещаемость ресурсов НКО в социальных сетях выше по сравнению с числом посетителей их официальных сайтов.

Достаточно активно в своей деятельности используют региональные НКО и возможности, которые им дает участие в работе Общественных советов, согласительных комиссий и др. структур, созданных при органах государственного управления в сфере здравоохранения. Данный показатель также учитывался при расчете индекса активности НКО. Так, более трети опрошенных НКО получили по итогам оценки значения выше 20 пунктов. Наиболее высокие результаты здесь продемонстрировали НКО Ульяновской области и республики Карелия, у которых данный показатель находится в пределах от 60 до 100 пунктов (при 100 максимальных).

Как показали результаты проведенного исследования, большинство опрошенных НКО (а опрашивались организации наиболее активно действующие в сфере и, соответственно, известные) состоят в общественных советах при региональных министерствах/департаментах здравоохранения (41,0%), либо при территориальных органах Росздравнадзора (29,5%).

Еще одной важной составляющей активности НКО стало участие организаций в публичных мероприятиях, на которые приглашаются представители властных структур. Треть опрошенных НКО получили по итогам оценки значения выше 20 пунктов по данному показателю.

Как показало исследование, более половины НКО, принявших участие в опросе, в 2014 году проводили публичные мероприятия с привлечением представителей власти. Из 218 таких мероприятий, проведенных опрошенными НКО за прошедший 2014 год, почти половина (100 мероприятий) имели областной статус, 96 — городской. Мероприятия, статус которых выходит за рамки своего региона, НКО проводят гораздо реже: всего за год участниками исследования было проведено 10 всероссийских и 11 межрегиональных

мероприятий Правда, подобные мероприятия организации, как правило, проводят не более трех в год.

Проводимые мероприятия были довольно многочисленны: в более трети из них (32,3%) принимали участие от 50 до 200 человек, еще в 26,0% — до 50 человек.

Помимо организации и проведения собственных мероприятий, НКО могут принимать участие и в мероприятиях партнеров, где присутствуют представители властных структур. За 2014 год опрошенные НКО посетили 169 подобных мероприятий партнеров. Большинство НКО принимают участие в таких событиях не чаще двух раз в год.

Чаще всего НКО получают приглашение принять участие в работе конференций и круглых столов: 62,1% НКО из числа тех, кто в 2014 году посещал подобные мероприятия партнеров, были на конференциях, а 42,5% — на заседаниях круглого стола

По данным проведенного исследования, подавляющее большинство опрошенных НКО, действующих в сфере здравоохранения, редко обращаются за решением проблем своих благополучателей к органам государственного управления.

Так НКО в своей деятельности лишь в малой степени используют важнейшее средство взаимодействия с органами власти — письменную коммуникацию (обращение с запросами, официальными письмами, исками и т.п.). Показатели взаимодействия с властью посредством письменных обращений у НКО одни из самых низких среди всех составляющих оценки влияния: 85% опрошенных НКО продемонстрировали низкие значения данного показателя в пределах от 1 до 19 пунктов.

Пишут в органы власти более двух третей опрошенных НКО. Однако делают они это крайне редко. Более 80% из их числа за 2014 направили в региональные органы власти не более 2-х письменных обращений.

Из 200 опрошенных НКО 104 за прошедший 2014 год не направили ни одного обращения в региональные органы исполнительной власти; 140 НКО не обращались в региональные Думы, 189 — в Общественную палату региона и 179 — в различные медицинские учреждения.

В то же время, как показывает практика подобных обращений, такой метод решения проблем пациентского сообщества, которое представляет организация, довольно эффективна: свыше 90% обращений, поступивших в региональные властные структуры, были полностью или частично удовлетворены. По данным исследования из 345 официальных обращений направленных НКО в 2014 году в региональные профильные министерства, департаменты 279 были полностью или частично удовлетворены, отклонены были лишь 12 обращений. Из 217 обращений, направленных в региональные законодательные органы власти, по 163 были приняты положительные решения.

Чаще всего НКО направляют свои письменные обращения в региональные органы исполнительной власти: профильные министерства и департаменты. Реже всего НКО письменно обращаются в общественные палаты, созданные при различных структурных подразделениях органов государственного управления в регионе.

Важным показателем эффективности воздействия на власть является участие НКО в разработке нормативно-правовых актов (далее НПА). Как показало исследование, данную форму участия в принятии государственных решений, взаимодействия с органами законодательной власти использовали в прошедшем 2014 году лишь 28 из 200 опрошенных НКО. Всего за прошедший год указанные 28 НКО приняли участие в разработке 58 региональных НПА и 3 федеральных. При этом данные опроса свидетельствуют о высокой результативности данного способа общественно-государственного взаимодействия. В большинстве случаев НКО удалось повлиять на изменение региональных НПА в искомом направлении.

Лишь 21 из 200 опрошенных НКО осуществляли в прошедшем 2014 году взаимодействие с судебной властью. В то же время, как показывают данные исследования, эффективность подобной формы работы с властью довольно высока.

Чаще всего подготовка и направление судебных исков осуществляется некоммерческими организациями на основании обращений граждан. По сообщению НКО, по 146 из 272 поданных в 2014 году исков судебными органами было вынесено решение. В 32 случаях иски были удовлетворены.

Наибольшей судебной активностью отличались НКО из трех российских регионов: республики Хакасия (Хакасская республиканская организация Общероссийской общественной организации «Всероссийское общество инвалидов» — 80 исков), республики Мордовия («Мордовский республиканский правозащитный центр» — 50 исков, Общественная организация «Союз Чернобыль» — 30 исков) и республики Карелия (Региональная общественная организация «Карельский Союз защиты детей» — 50 исков, Карельская региональная общественная организация «Общество защиты прав потребителей «ДоброДел» — 30 исков).

Чаще же всего НКО обращаются в суды с исковыми заявлениями 1–3 раз в год.

По результатам полученных значений индексов влияния НКО были рассчитаны средние значения индексов для региона в целом (как среднее арифметическое индексов НКО). Самый высокий показатель влияния НКО на власть продемонстрировали некоммерческие сообщества Астраханской, Самарской и Ульяновской областей (таблица 3).

Лидерами среди НКО по активности и влиятельности стали: Самарская общественная организация инвалидов-колясочников «Десница» (Самарская область), Ульяновское региональное отде-

Таблица 3. Региональные индексы влиятельности

Регион опроса	Региональный индекс влиятельности
Астраханская область	17,7
Самарская область	16,8
Ульяновская область	16,0
Чувашская республика	15,2
Челябинская область	14,8
Новосибирская область	14,4
Мурманская область	14,0
Республика Хакасия	13,8
Свердловская область	12,4
Город Севастополь	12,1
Республика Мордовия	11,6
Республика Карелия	10,9
Республика Марий Эл	10,5
Тверская область	10,3
Республика Крым	10,0
Владимирская область	10,0
Пензенская область	9,6
Саратовская область	9,6
Томская область	8,8
Тюменская область	8,2

ление Общероссийской общественной организации инвалидов больных рассеянным склерозом (Ульяновская область) и региональная организация Общероссийской общественной организации инвалидов «Всероссийского ордена Трудового Красного Знамени общество слепых» (Астраханская область) (таблица 4).

Таблица 4. Индексы влиятельности НКО

№	Регион	Название НКО	Ai	Ri	I
1.	Самарская обл.	СООИК «Десница»	35,6	19,5	55,0
2.	Ульяновская обл.	УРО ОООИ–БРС	38,0	12,1	50,1
3.	Астраханская обл.	Астраханская ОО ОООИ «Всероссийского ордена Трудового Красного Знамени общество слепых»	28,1	15,6	43,7
4.	Республика Хакасия	Хакасская РРО «Лига хакасских женщин «Алтынай»	9,6	21,5	31,1
5.	Чувашская республика	ДООИ «ДИАС»	29,2	1,8	31,0
6.	Самарская обл.	ОО «Инклюзивный клуб добровольцев»	22,2	7,7	29,9
7.	Республика Мордовия	Мордовская РО ООО «Всероссийское общество инвалидов»	23	6	29
8.	Г. Севастополь	ОО «Севастопольские мамы»	14,6	12,9	27,5
9.	Республика Хакасия	Хакасская РО ООО «Всероссийское общество инвалидов»	21,7	5,7	27,4
10.	Астраханская обл.	РО ВООГ «Содействие»	16,5	10,2	26,7

Для наиболее влиятельных НКО характерны: высокая информационная активность (наличие сайта с большим количеством посетителей, аккаунтов в популярных социальных сетях), активное участие в работе общественных структур, созданных при региональных органах власти (общественных советах) и активное использование в своей деятельности письменной коммуникации с властными структурами (направление запросов, официальных писем и т.п.).

Источники и литература

1. Исследование лучших практик социально ориентированных некоммерческих организаций в сфере здравоохранения [Текст]: отчет по результатам исследования / Под ред. Ю.А. Жулёва. — М: Шелковый путь, 2015. — 92 с.

2. Управление и развитие НКО пациентов. Образовательная программа [Текст] / Под ред. Ю.А. Жулёва. — М: Шелковый путь, 2015. — 87 с.