



BABINTSEV Valentin Pavlovich, Dr.Sci.(Philos.), Professor, Head of the Chair of Social Technologies, Belgorod State National Research University (85, Pobedy St, Belgorod, Russia, 308015; babintsev@bsu.edu.ru)

FORMAL RATIONALITY AND CONSTRUCTING CREDIBILITY IN THE PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract. *The phenomenon of formal rationality in the practice of public administration has been analyzed in the article. It is proved that the formal rationality as a transformed form of rationality is characterized in public administration by the elimination of values, the dominance of adhocratic relation to reality, ritualization and the carnivalization. The corporate bureaucracy, which seeks to implement this setup in a very wide range of social practices, acted as embodiment of formal rationality in the modern administration. So far as mass public consciousness often conflicts with the formal-rational worldview, the bureaucracy tries to avoid conflict by means of constructing ideologemes of likelihood. In this context, likelihood is interpreted as a special kind of simulations in which values are replaced by their symbolic displays, appealing to the values of the object that has the property to be similar to the social realities in details, but differ with them in their meaning.*

Keywords: *public administration, formal rationality, bureaucracy, simulation, likelihood, simulacrum*

НИКОВСКАЯ Лариса Игоревна – д.соц.н., главный научный сотрудник Института социологии РАН (117218, Россия, г. Москва, ул. Кржижановского, 24/35, стр. 5; nikovsky@inbox.ru)

ЯКИМЕЦ Владимир Николаевич – д.соц.н., главный научный сотрудник Института проблем передачи информации им. А.А.Харкевича РАН (127994, Россия, г. Москва, Большой Каретный пер., 19, стр. 1; iakimets@mail.ru)

О СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ ИНСТИТУТОВ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ

Аннотация. *Повышение открытости государственного управления в современной России требует эффективного использования инструментов обратной связи в публичной сфере. Со стороны гражданского общества все больше зреет запрос на хорошо работающие институты взаимодействия. Если подходить к анализу многосторонних и противоречивых процессов общественно-политической трансформации в России с позиции интересов субъектов гражданского общества, то можно определенно сказать, что в нынешних условиях оно демонстрирует тренд перехода от фактора социально-политической модернизации к превращению в один из ее субъектов. При этом в процессе своего развития оно начинает выступать в качестве своеобразного индикатора качества институциональной среды политической системы, показывая, насколько глубоко и органично в ней представлено демократическое начало. Очень важно эмпирически уметь выявлять качество институтов этого публичного взаимодействия. Для того чтобы сопоставлять действенность разных институтов публичной политики, нами был предложен новый критерий – состоятельность институтов публичной политики. В статье дано описание этого показателя и примеры его расчета для двух регионов.*

Ключевые слова: *региональная публичная политика, институты публичной политики, индекс, антирейтинг институтов публичной политики, индикатор состоятельности, состоятельность институтов*

В последние годы в научной практике и в публицистике в России стало общим местом критиковать деятельность институтов государственного управления вообще и институтов публичной политики (далее – ПП) в частности. Во многих случаях такая критика справедлива и обоснована. Однако при этом преимущественно качественные и нередко многословные описания недостатков в деятельности институтов ПП «затуманивают» суть и не позволяют сопоставлять по степени неэффективности институты ПП между собой. Тем самым для представителей госуправления становится сложным определить приоритеты в решении задачи повышения эффективности институтов ПП или их радикальной трансформации.

Для достижения такой сопоставимости нами ранее было введено понятие анти-

рейтинга институтов ПП и предложен способ его построения [Якимец 2010: 395-397; Якимец, Никовская, Курзанова 2012: 130-139].

В этой статье мы кратко охарактеризуем новый обобщенный показатель – состоятельность институтов публичной политики¹ – и проиллюстрируем его возможности и конструктивность использования на примере Костромской и Курской обл.

Напомним, что созданный инструмент для количественной оценки и мониторинга состояния публичной политики в регионах России (ЯН-индекс) строится на основе показателей, характеризующих состояние субъектов публичной сферы и степень развитости институтов и механизмов публичной политики. ЯН-индекс – составной. Он состоит из двух частных индексов:

1) ЯН-индекс развитости субъектов публичной политики (оценивает развитость субъектов публичной сферы – представительной и исполнительной власти, НКО-сектора, бизнеса, партий, профсоюзов и пр.);

2) ЯН-индекс, характеризующий состояние институциональной инфраструктуры публичной политики (степень открытости и демократичности ключевых институтов государственного управления; процедуры, касающиеся систем и каналов участия граждан в публичной политике, таких как выборы, верховенство закона, возможности ведения экономической деятельности, гражданский контроль и пр.).

Анкета для получения оценочных суждений от трех групп респондентов представляла собой набор из 22 утверждений, раскрывающих степень развитости субъектов и институтов ПП в регионе. При этом каждое из 22 утверждений характеризовало различные аспекты проявления публичной политики и публичной сферы в регионе, а также активных субъектов (акторов) этого процесса – партии, бизнес, НКО, региональную исполнительную и законодательную власть, местное самоуправление, профсоюзы и т.д. Каждое из утверждений касалось деятельности одного из институтов или субъектов ПП и формулировалось в наиболее допустимой позитивной форме. Респондентов из всех трех целевых групп просили, используя 10-балльную шкалу, оценить, насколько точно соответствует такая позитивная формулировка его представлениям о качестве деятельности субъектов и институтов ПП в регионе. Соглашаясь с позитивной формулировкой, респондент мог поставить 10 баллов, если же он был совсем не согласен, то 1 балл. Выбирая промежуточные значения балльных оценок (от 2 до 9), респондент мог «уточнить» степень своего согласия.

Полученный массив оценок всех опрошенных респондентов из каждого субъекта РФ обрабатывался по определенной процедуре. Рассчитывались среднеарифметические групповые (для всех трех групп респондентов) оценки деятельности каждого института и субъекта ПП в регионе, которые графически представлялись в виде гистограмм. Из рис. 1 видно, что деятельность всех институтов ПП (кроме одного) респонденты из Костромской обл. оценили довольно низко – ниже 5 баллов по 10-балльной шкале.

Также рассчитывались значения обоих частных ЯН-индексов (см. рис. 2). С использованием критерия консолидированности оценок трех групп респондентов, опирающегося на модель чебышевского расстояния, выявлялся тип региональной ПП. Для отдельных субъектов РФ рассчитывался антирейтинг субъектов и/или институтов ПП. Из рис. 2 мы видим, что для Костромской обл. характерен тип региональной ПП, когда позиции всех трех групп респондентов консолидированы в зоне низких индексных оценок (нижний левый квадрант [0,3, 0,5; 0,3, 0,5]). Заметим, что в общем случае индексные оценки изменяются от 0 до 1, но на рис. 2 мы ограничили их диапазоном от 0,3 до 0,7.

Использование понятия антирейтинга оказалось наглядным и довольно кон-

¹ За 2009–2013 гг. в ходе проведения полевых работ в 38 субъектах РФ с помощью специально разработанного инструментария для оценки деятельности институтов и акторов публичной политики (ЯН-индекса) [Якимец 2008; Якимец 2010: 101-113; Никовская, Якимец 2011] нами было опрошено около 7000 респондентов, представлявших три группы граждан: госслужащие; владельцы малого и среднего бизнеса и наемные работники; сотрудники некоммерческих организаций. Анализ массивов исходных данных, а также материалов расчетов ЯН-индекса и фокус-групп позволил предложить новый обобщенный показатель состоятельности институтов и механизмов публичной политики [Якимец 2012].

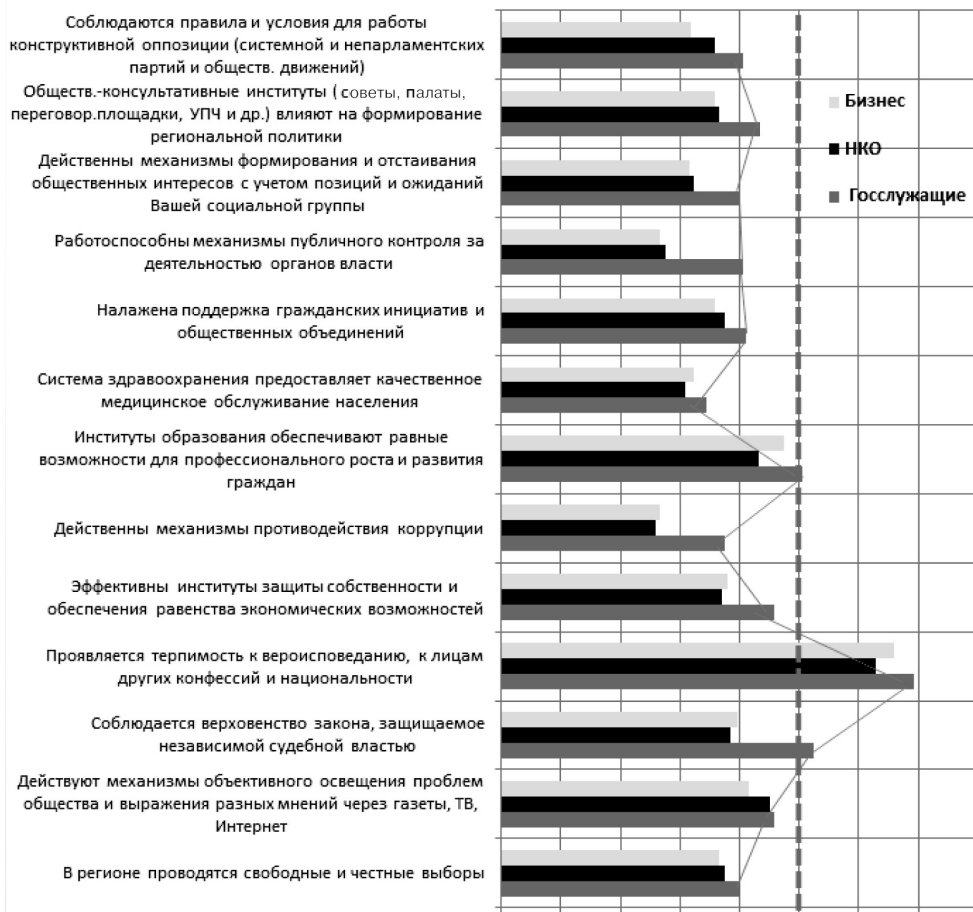


Рисунок 1. Средние групповые оценки институтов ПП, Костромская обл., 2012 г.

структивным, но в силу некоторой сложности его расчетов, связанной к тому же и с необходимостью определения весовых коэффициентов (что вносило некую долю субъективизма), было решено разработать более простой обобщенный показатель.

Таковым стал предложенный нами показатель состоятельности институтов ПП. Из нашего анализа многих критических статей о деятельности институтов публичной политики были выделены следующие общие требования, которым такие институты должны отвечать:

1) наличие нормативно-правовых актов (далее НПА), регулирующих создание института, а также определяющих правила, нормы и процедуры его функционирования;

2) соответствие правоприменительной практики в деятельности института указанным выше НПА;

3) наличие обученного персонала, обеспечивающего качественную работу института ПП и отвечающего за соблюдение его функций;

4) понимание гражданами роли института ПП и своего участия в его деятельности (при оценивании).

Очевидно, что в деятельности многих институтов ПП выполняются не все требования. Поэтому, оценивая деятельность институтов ПП в регионе, респонденты

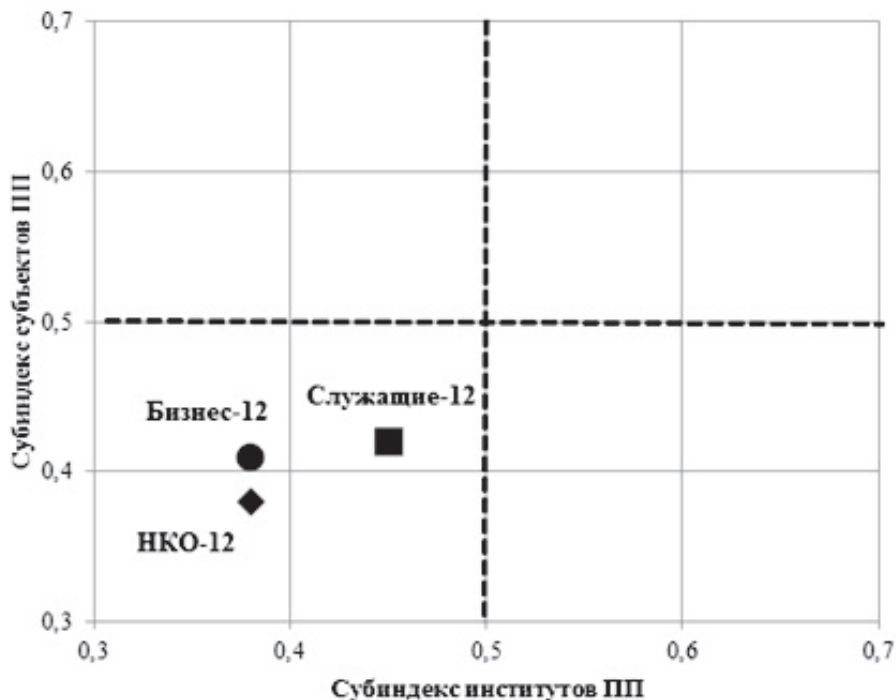


Рисунок 2. Сводный ЯН-индекс публичной политики, Костромская обл., 2012 г.

учитывают такие несоответствия. Именно это и было использовано при создании критерия состоятельности, который представляет собой отношение доли респондентов, поставивших тому или иному институту ПП оценки от 6 до 10 баллов включительно (по 5-балльной шкале это соответствовало бы оценкам от «удовлетворительно» до «отлично»), к общему числу респондентов, оценивавших данный институт ПП.

Такой показатель, во-первых, проще, чем антирейтинг, а во-вторых, оценки от 1 до 5 баллов действительно очень низкие. Так, 5 баллов в 10-балльной шкале при переводе в привычную 5-балльную шкалу соответствует 2,5 балла, что ниже даже оценки «удовлетворительно».

Введем следующую категоризацию [Якимец, Никовская 2012]:

- несостоятельные институты ПП: менее трети респондентов (33%) всех трех групп поставили институтам от 6 до 10 баллов;
- слабо состоятельные институты ПП: от трети до половины респондентов (от 33 до 50%) дали оценки от 6 до 10 баллов;
- состоятельные институты ПП: более половины (50%) респондентов поставили оценки от 6 до 10 баллов.

На рис. 3 и 4 иллюстрируются оценки состоятельности институтов ПП для Курской и Костромской обл.¹

Из рис. 3 видно, что все институты ПП Костромской обл., кроме двух, были оце-

¹ В Курской обл. были опрошены 209 чел. (74 госслужащих, включая представителей исполнительной и представительной власти, а также сотрудников государственных и муниципальных учреждений, 55 сотрудников НКО и 80 предпринимателей и наемных работников из сферы малого и среднего бизнеса), а в Костромской обл. — 168 чел. (соответственно 56, 56 и 56 респондентов). В Костромской обл. опрос был проведен в мае 2012 г. [Зайцев, Никовская, Якимец 2012], а в Курской обл. — с апреля по октябрь того же года.

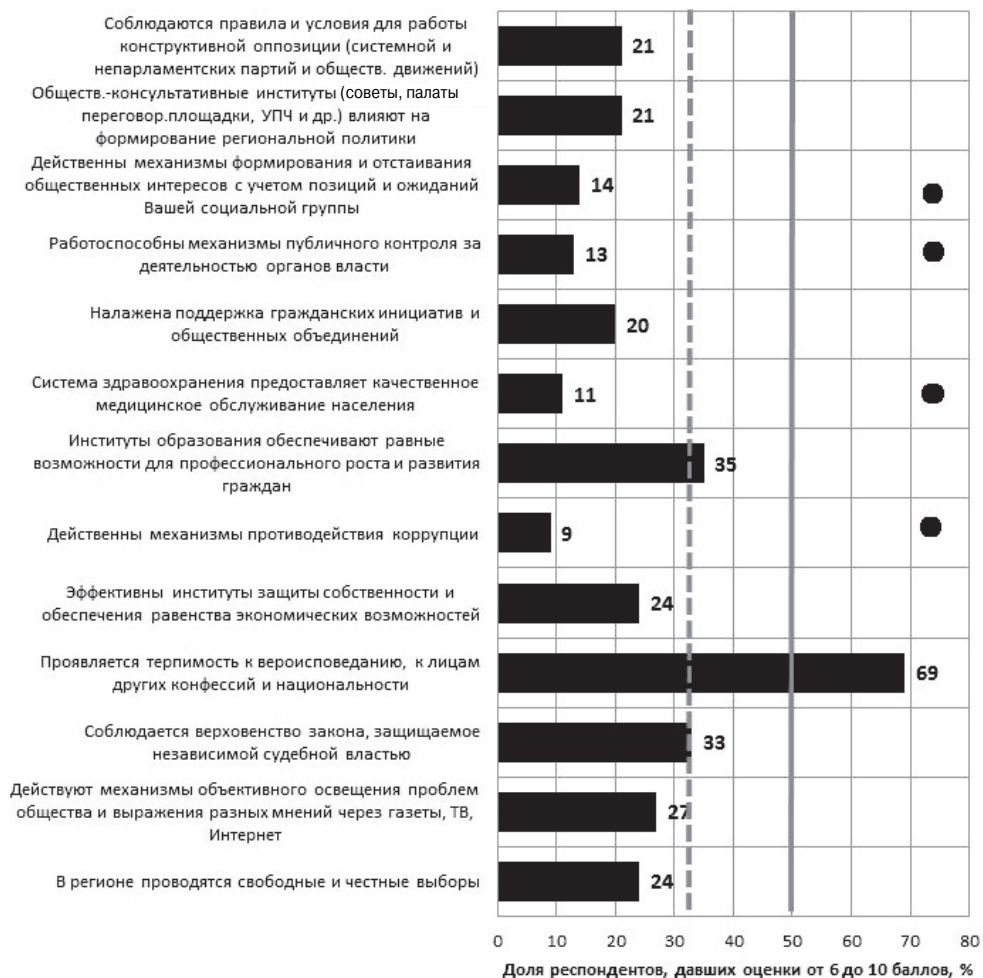
**Состоятельность институтов ПП, Костромская обл. 2012**

Рисунок 3. Оценка состоятельности институтов и механизмов ПП в Костромской обл.

нены респондентами как несостоятельные. При этом наибольшую несостоятельность с точки зрения более чем 80% опрошенных респондентов демонстрируют механизмы противодействия коррупции, региональная система здравоохранения, механизмы публичного контроля за деятельностью органов власти и механизмы формирования и отстаивания общественных интересов (помечены черными точками).

Как видно из рис.4, всего три института ПП в Курской обл. попали в категорию состоятельных. Это терпимость к вероисповеданию, к лицам других конфессий и национальностей, механизмы объективного освещения проблем общества в СМИ и институт выборов.

Завершая описание предложенного показателя оценки института ПП, можно сделать следующие выводы. Разработанный нами инструментарий оценки деятельности институтов и субъектов публичной политики в субъектах РФ позволяет получать важную информацию, которая может быть использована для выработки

Состоятельность институтов ПП, Курская обл., 2012

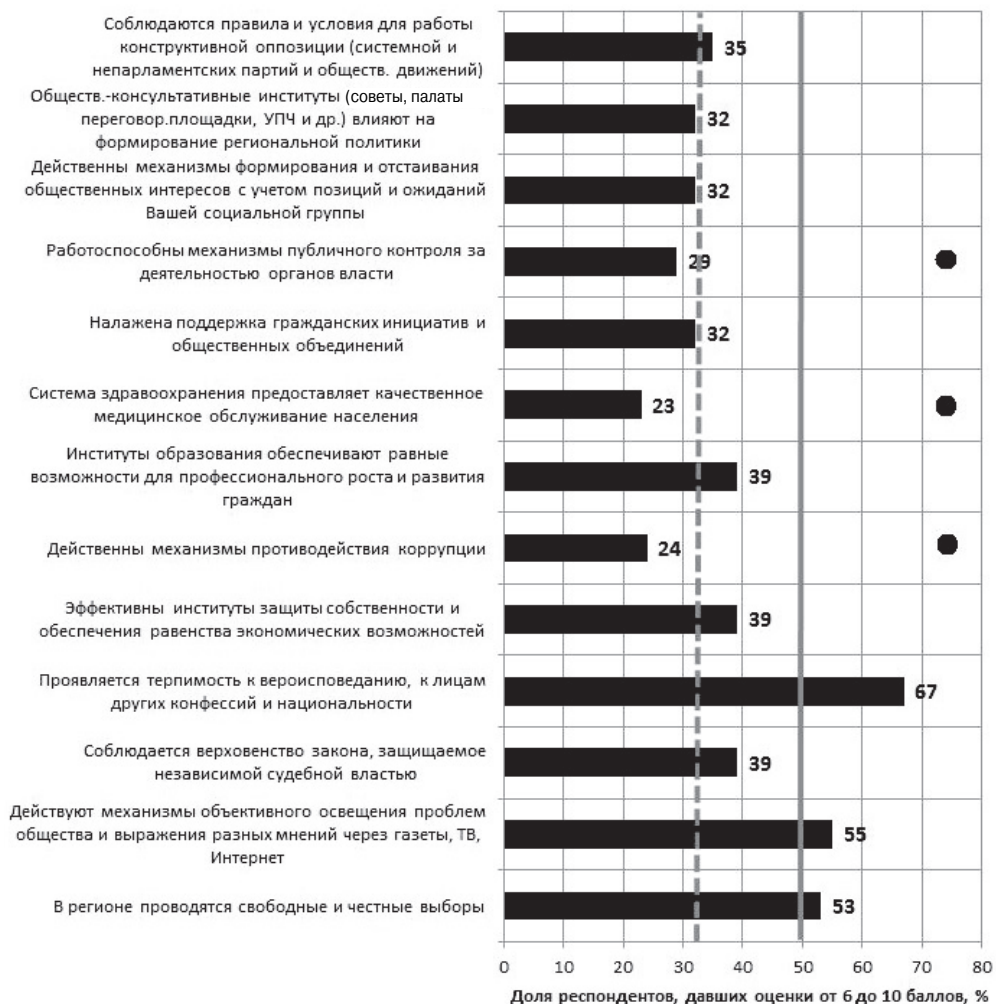


Рисунок 4. Оценка состоятельности институтов и механизмов ПП в Курской обл.

решений по совершенствованию функционирования отдельных институтов ПП. Предложенный критерий оценки состоятельности институтов ПП конструктивен хотя бы потому, что явно выявляет слабые места (несостоятельные институты) в региональной публичной политике, что может помочь в установлении приоритетов и определении первоочередных задач для улучшения ситуации с взаимодействием власти и гражданского общества. Примеры оценок состоятельности институтов ПП в двух регионах РФ демонстрируют сопоставимость результатов и в то же время показывают, что далеко не все институты ПП могут быть «исправлены» с федерального уровня. Только представители регионального гражданского общества того или иного региона на собственном опыте ощущают пробелы в деятельности отдельных институтов и, выделяя через свои оценки несостоятельные и слабо состоятельные, «подсказывают» региональным властям, что требует улучшения в первую очередь. Иными словами, для обеспечения устойчивости общественного



развития при институциональном реформировании очень важен принцип горизонтальной интеграции. Последнее предполагает, что преобразование институтов социально-политической сферы происходит не изолированно от публичной сферы и социально-политических акторов, а, напротив, в тесном взаимодействии с продвижением интересов и ожиданий основных агентов публичного поля в регионе, заинтересованных в эффективном функционировании данных институтов.

Список литературы

Зайцев А.В., Никовская Л.И., Якимец В.Н. 2012. Публичная политика в Костромской области: субъекты и институты (по результатам социологического исследования). — *Вестник Костромского ГУ им. Некрасова*. Т. 18. № 4-5. С. 146-153.

Никовская Л.И., Якимец В.Н. 2011. Публичная политика в регионах России: типы, субъекты, институты и современные вызовы. — *Полис*. № 1. С. 80-96.

Якимец В.Н. 2008. Индекс для оценки и мониторинга публичной политики. — *Публичное пространство, гражданское общество и власть: опыт развития и взаимодействия*. М.: РАПН, РОССПЭН. С. 107-121.

Якимец В.Н. 2010. Оценка состояния институтов и механизмов публичной политики в российских регионах. — *Политические институты в современном мире*. Санкт-Петербург: ООО «Аллегро».

Якимец В.Н. 2012. Оценка состоятельности институтов и механизмов публичной политики — *Политика, состоятельность государства и гражданская активность в России: вызовы лекторального цикла 2011–2012 гг. Материалы XI Всероссийского научного семинара (8–11 октября 2012 г.)*. Майкоп: Качество. С. 79-82.

Якимец В.Н., Никовская Л.И., Курзанова Д.С. 2012. Антирейтинг институтов и механизмов публичной политики. — *Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации*. Материалы 10-й международной конференции. М.: МГУ им. М.В. Ломоносова. Ч. I. 130-139.

Якимец В.Н., Никовская Л.И. 2012. Публичная политика в России: проблемы и пути конструктивного выстраивания: доклад. — *Россия в глобальном мире: институты и стратегии политического взаимодействия*. Материалы VI Всероссийского конгресса политологов. Доступ: <http://rapn.ru/in.php?part=in&gr=1594&n=35&p=0&to=congresses>

NIKOVSKAYA Larissa Igorevna, Dr.Sci.(Soc.), Chief Researcher, Institute of Sociology, RAS (24/35, bld. 5, Krzhizhanovskogo St, Moscow, Russia, 117218; nikovsky@inbox.ru)

YAKIMETS Vladimir Nikolaeovich, Dr.Sci.(Soc.), Chief Researcher, Institute for Information Transmission Problems, RAS (Kharkevich Institute) (19, bld. 1, Bolshoy Karemy Lane, Moscow, Russia, 127994; iakimets@mail.ru)

ON CONSISTENCY OF PUBLIC POLICY INSTITUTIONS

Abstract. Increasing of transparency of public administration in Russia requires the effective use of feedback tools, which allow the authorities to capture trends in the development of social processes, produce a correction of administrative decisions, and give the public an opportunity to influence the formation of the «agenda», to participate in solving socially significant problems and control the quality of their decisions. Civil society increasingly requests for a well-functioning institutions of the interaction. In the current environment, civil society acts as a kind of «indicator» of quality of the institutional environment of the political system, showing how deeply and organically it represents the democratic principles. We have proposed a new criterion – the consistency of the institute of public policy. The description of this indicator and examples of its calculation for two regions are given.

Keywords: regional public policy, institutions of public policy, index, anti-rating for public policy institutions, consistency indicator