

ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ПРИКЛАДНЫХ СОЦИОЛОГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКАЗЧИКОВ

Ш. Ф. ФАРАХУТДИНОВ

ФАРАХУТДИНОВ Шамиль Фаритович - кандидат социологических наук, докторант Тюменского государственного нефтегазового университета (Институт гуманитарных наук ТюмГНГУ). E-mail: fshamil@mail.ru

Аннотация. Статья посвящена особенностям проведения социологических исследований для российских региональных органов власти. Показаны проблемы, с которыми сталкиваются государственные заказчики и социологические фирмы-исполнители, предлагаются пути их решения. Рассматриваются действия региональных социологических компаний и их ассоциаций в этой ситуации.

Ключевые слова: общественное мнение * социологические исследования * региональные органы власти

Многообразие и сложность задач социального управления, решаемых органами власти в современных условиях, делают проблему изучения социальной реальности

особенно актуальной. Отсутствие четких правовых механизмов учета результатов социологических исследований при выработке управленческих решений ведет к неэффективности работы органов исполнительной власти и неполноценности подготавливаемых решений.

Степень включенности результатов социологических исследований в процесс принятия управленческих решений напрямую зависит от ценности их содержания, достоверности, применяемых методик, а также нормативно-правовой регламентации их учета и использования. Результаты социологических исследований становятся одним из факторов принятия решения, если они значимы для субъекта управления, представляют для него информационную ценность. Они могут быть учтены субъектом управления либо по его собственной инициативе, либо по требованию представителей институтов гражданского общества, общественного мнения, либо через средства массовой информации.

В последнее десятилетие в Тюменской области наблюдается осознание властями ценности социологической информации для принятия управленческих решений. С каждым годом увеличивается количество социально-политических исследований, проводимых по заказу государственных органов, расширяется сфера изучаемых объектов и социальных явлений.

На фоне обозначенных тенденций возникает ряд проблем, связанных с необходимостью обеспечения соответствующего качества исследований, эффективностью использования средств, выделяемых бюджетами всех уровней на их проведение. Особого внимания заслуживают и вопросы открытости для общественности результатов, этическая сторона их использования представителями органов власти. Указанные проблемы, на наш взгляд, актуальны для всех субъектов Российской Федерации, в которых, в отличие от столичных регионов, опыт проведения подобных исследований существенно меньше.

С целью выявления существующей ситуации в рассматриваемом аспекте в Тюменской области автором было проведено исследование, направленное на выявление основных характеристик социологических исследований, проводимых по заказу органов власти этого региона. Прежде чем переходить к описанию результатов, рассмотрим механизм, позволяющий осуществить заказ и выбрать исполнителя исследований для нужд органов государственной власти.

Заключение контрактов с государством регламентируется федеральным законом N 94 от 21 июля 2005 г. "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд". В исследуемом регионе единственным уполномоченным органом на осуществление функций по размещению заказов для государственных заказчиков является Управление государственных закупок Тюменской области.

Реализация государственного заказа на социологическое исследование осуществляется в следующем порядке. Информация от заинтересованного в исследовании гос. органа передается в управление закупок лицу, ответственному за размещение, который публикует ее на специальном Интернет-портале. В Тюменской области это сайт Администрации области, раздел "Закупки" [1]. Файлам, содержащим информацию о гос. заказе, присваивают номера и названия в соответствии с правилами. Далее создается конкурсная, аукционная или котировочная комиссия, состоящая не менее чем из пяти человек (в состав комиссии должны быть включены не менее чем три лица, прошедшие профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере размещения заказа). После поступления к определенному сроку заявок конкурсная комиссия осуществляет вскрытие конвертов, рассматривает, оценивает и сопоставляет заявки на участие в конкурсе, определяет победителя конкурса. Для оценки осуществляется расчет итогового рейтинга, который складывается из: цены контракта, функциональных характеристик, квалификации участников конкурса и сроков выполнения работ. Нормативным актом регламентирована значимость каждого из перечисленных критериев оценки.

Все этапы процедуры определения исполнителя государственного заказа сопровождаются ведением протоколов, которые размещаются на упомянутом Интернет-

портале и хранятся там неограниченное время. Данное обстоятельство позволяет отследить структуру государственных закупок по социологической тематике на протяжении длительного периода. Соответственно, было проведено исследование архива завершенных конкурсов, аукционов и запросов котировок.

Основными задачами исследования выступили: определить основных заказчиков социологических исследований среди представителей органов законодательной и исполнительной власти; рассмотреть специфику тематик, используемые методы, типы выборок социологических исследований; определить суммы денежных средств, затрачиваемых из бюджета на исследования; выявить уровень конкуренции на рынке социологических услуг для государственных нужд в Тюменской области.

Общий массив информации в архиве представлен 1190 открытыми конкурсами, 1570 аукционами и 5218 запросами котировок, проведенными в период с 2006 по 2010 гг. Из массива отбирались закупки, которые соответствовали социологической тематике. На основании данных конкурсной документации и протоколов конкурсной комиссии составлялась таблица, включающая в себя следующую информацию: дата проведения исследования; его тематика; заказчик; методы; тип и объем выборочной совокупности; цена контракта; количество фирм-участниц конкурса.

Приведем основные результаты проведенного исследования. Количество исследований, проводимых для органов государственной власти, с каждым годом возрастает. Так, в 2006 г. в Тюменской области (без автономных округов ХМАО и ЯНАО) было проведено всего 6 таких исследований, в 2007 - девять, в 2008 - одиннадцать, в 2009 - девять [2]. Исследования при этом заказываются и проводятся относительно равномерно на протяжении года.

Тематика исследований разнообразная: изучается уровень и качество жизни населения области, ход реализации национальных проектов, мониторинги социально-политической ситуации в области, анализ сообщений СМИ по различным темам. Отдельно стоит выделить изучение общественного мнения относительно эффективности работы власти, по проектам и эффективности уже существующих нормативных актов. Исследуется социальное самочувствие, строятся социальные портреты различных групп населения, производится социальное картографирование. Выявляется общественное мнение относительно актуальных социально-экономических и социально-политических проблем области и т.д.

Основными заказчиками исследований выступают: Департамент информационной политики, Департамент по спорту и молодежной политике, Департамент имущественных отношений, Департамент социального развития, Департамент здравоохранения, Департамент образования и науки, Комитет по делам национальностей, Тюменская областная дума. Последняя заказывает социологические исследования чаще всего. Наиболее часто используемый метод исследования - анкетирование, дополняемое экспертным опросом, реже используются телефонный опрос, фокус-группы, контент-анализ.

Объемы выборочной совокупности для массовых опросов по югу области колеблются от 1000 до 5000 человек, для экспертных 30 - 150. Встречаются исследования, где объемы выборок, установленные различными заказчиками, отличаются в разы при прочих равных условиях: схожих методиках и аналогичных тематиках исследований. Очевидно, что специалисты аналитических отделов пользуются различными методиками определения выборочной совокупности, и зачастую делают это неквалифицированно, что ведет к увеличению стоимости исследования, необоснованным затратам бюджетных средств.

Существует еще один момент, связанный с выборкой, о котором важно упомянуть. В ряде технических заданий указывается на потребность проведения опроса по квотному типу выборки, в то же время указывается необходимость расчета ошибки этой выборки. Как известно, квотный метод отличается от вероятностного тем, что предполагает наличие статистических сведений о существенных характеристиках генеральной совокупности. Параметры квот в процентном выражении в точности воспроизводят структуру генеральной совокупности по контрольным признакам, и теоретические ошибки для квотной выборки не вычисляются.

Таким образом, можно указать на методологические ошибки, имеющие место при "закладке фундамента" - составлении технического задания на проведение исследования. Говорить о других ошибках, возникающих на следующих этапах, затруднительно в силу отсутствия возможности знакомства с рабочей программой.

Относительно бюджетных средств, затрачиваемых на проведение исследований, можно отметить, что разброс цен очень велик. Не всегда цена соответствует объемам работы. Приведем пример. В открытом конкурсе для нужд департамента социального развития Тюменской области в марте 2007 г. в лоте N 2 "Проведение работ по социологическому исследованию по теме "Уровень эффективности социальной работы с семьями и детьми в Тюменской области" была объявлена максимальная цена контракта - 300000 рублей. При этом нужно было опросить 3000 респондентов, 150 экспертов и провести 7 фокус-групп.

В другом конкурсе на исследование для Департамента информационной политики Тюменской области в марте 2006 г. в Лоте N 1. "Реализация национальных проектов в сфере здравоохранения и агропромышленного комплекса: общественное мнение, перспективы и основные социально-экономические результаты" практически за тот же набор методов и те же объемы выборки была предложена цена более чем в 11 раз превышающая указанную выше, а именно 3517810 руб.

Анализ конкуренции на рынке социологических услуг для нужд органов государственной власти показал, что в среднем в открытых конкурсах на право проведения этих исследований участвует около 5 организаций. На наш взгляд, это оптимальное количество, соответствующее нормальной конкуренции. Однако встречаются конкурсы, где конкуренция между участниками очень велика. Например, это конкурс N КОМП-029/9 - для Департамента Информационной политики, состоящий из 3 лотов, где самая высокая стоимость одного из лотов составляла около 10 миллионов рублей. В этом конкурсе принимали участие 23 участника, в том числе и из Екатеринбурга, Москвы, Татарстана, Омска, Перми, Саратовской области.

Подводя итоги, отметим, что в Тюменской области практика проведения социологических исследований органами власти получает развитие, что позволяет в большей мере учитывать общественное и экспертные мнения при выработке управленческих решений. В то же время существует ряд недостатков методологического и организационного плана, снижающих эффективность проводимых исследований.

В данных условиях важно реализовать ряд мер, которые позволили бы улучшить качество исследований. Такими мерами, на наш взгляд, могут быть: разработка и принятие документа, который бы четко регламентировал порядок проведения социологических исследований, использование их результатов, определял качественные и количественные требования к исполнителям, разработку научнообоснованных единых методологических и методических рекомендаций, в сферу охвата которых входило бы: определение типа выборки и объема выборочной совокупности, определение стоимости различных видов работ при проведении исследований, установление критериев оценки качества социологических работ; разработка механизма доступа общественности к процедуре проведения социологических исследований на всех этапах и их результатам.

Следует отметить, что рассмотренные выше проблемы поднимались практикующими социологами. Впервые тема подверглась обсуждению на семинаре "Социологические методы в практике регионального и муниципального управления" в г. Чусовой (Пермский край) в декабре 2008 г., повторно - в июне 2009 г. на XV Съезде Ассоциации "Группа 7/89" в г. Челябинск в рамках круглого стола "Роль экспертных структур и социологических центров в принятии политических решений".

Результатом критики практики применения Федерального Закона N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" (он вызывает нарекания чиновников и исполнителей), стало создание "Уральского меморандума" [3]. В обращении социологов к исследовательскому сообществу и органам власти выражается озабоченность серьезными проблемами взаимодействия заказчиков и исполнителей, сопровождающимися взаимными претензиями.

Суть этих претензий, согласно тексту меморандума, заключается в том, что с одной стороны, фиксируется появление большого количества "черных социологов", "псевдоисполнителей", сферой профессиональной деятельности которых является не проведение исследований, а лишь участие в конкурсах и получение госбюджетных средств, на которые затем "рисуются" данные мнимых исследований. Такое явление приводит к растущему числу судебных исков со стороны государственных заказчиков и к их естественному желанию оградить себя от притязаний неквалифицированных специалистов доконкурсными договоренностями с проверенными партнерами.

С другой стороны, распространена практика непубличного доконкурсного решения о выборе исполнителя работ и последующего проведения "псевдоконкурсов" и "псевдотендеров", характеризующихся формально невыполнимыми для остальных участников рынка сроками работ и/или абсолютно необоснованной их стоимостью (демпингом). Такая практика создает почву для злоупотреблений и коррупции.

Указанные явления подрывают репутацию как профессиональных социологов, резко снижая доверие к результатам исследований (обвинения в ангажированности и непрофессионализме), так и органов власти как заказчиков и потребителей этих исследований (обвинения в том же непрофессионализме и коррупции).

Далее в меморандуме приводятся причины возникновения этих проблем и даются рекомендации профессиональному сообществу по повышению взаимного доверия и достижению эффективного взаимодействия между заказчиками и исполнителями.

Следующим шагом Ассоциации "Группа 7/89" стало обращение к профессиональному сообществу, Федеральному Агентству по техническому регулированию и метрологии, Министерству Регионального развития РФ и Министерству экономического развития РФ о необходимости разработки унифицированных требований к проведению прикладных социологических исследований. В нем говорится о сложностях доказательства в судах недобросовестности отдельных компаний-исполнителей социологических исследований, а также некоторых чиновников, осуществляющих заказ на проведение таких исследований, ввиду отсутствия общепризнанных нормативов и требований к отчетным материалам.

Призыв к исследовательскому сообществу и представителям органов власти заключается в принятии активного участия в стандартизации комплекта документации, позволяющего проводить независимый внешний контроль качества полевых работ, выполняемых в рамках государственных и муниципальных контрактов.

Результатом должна стать разработка унифицированного "Порядка проведения прикладных социологических исследований в интересах государственных заказчиков" (название условное), т.е. документа, на основе которого после апробации можно было бы разработать полноценный государственный стандарт.

В заключение хочется сказать, что эффективными практическими шагами на пути превращения общественного мнения в институт общественной власти могли бы стать регулярные обращения к нему государственных органов. В расширяющейся практике обращения к общественному мнению будет находить выражение действенности принципа народного суверенитета. Однако полноценным этот процесс может быть лишь в случае качественного проведения социологических исследований для государственных нужд. Первые шаги в данном направлении сделаны, остается надеяться на логическое завершение процесса.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Официальный сайт Администрации Тюменской области, раздел закупки // http://www.admtymen.ru/ogv_ru/finance/tenders.htm.

2. Здесь следует учитывать мировой экономический кризис 2009 г., затронувший, в том числе, Россию. Сокращение бюджетных расходов распространилось на все регионы и сферы. Логично предположить, что при условии отсутствия кризиса количество социологических исследований в 2009 году было бы существенно больше.

3. Сайт Российского общества социологов <http://www.ssa-rss.ru>.