

МЕТОДИКА (КОНЦЕПЦИЯ)

оценки представителями референтных групп качества реализации механизмов открытости
федеральными органами исполнительной власти

Используемые сокращения

ФОИВ – федеральный орган исполнительной власти

П - пункт – единица измерения индексов

Цель исследования

Выявление оценки представителями референтных групп качества реализации федеральными органами исполнительной власти механизмов открытости.

Задачи исследования

- Определение значимости для представителей референтных групп отдельных механизмов открытости;
- Выявление информированности представителей референтных групп о реализации ФОИВ механизмов открытости;
- Оценка представителями референтных групп реализации ФОИВ механизмов открытости;
- Общая оценка деятельности ФОИВ.

Характеристика референтных групп

Для комплексной оценки качества реализации механизмов открытости федеральными органами исполнительной власти необходим учет мнения представителей трех референтных групп: «население», «исполнители», «эксперты».

Население - граждане Российской Федерации, выступающие благополучателями деятельности ФОИВ. В отношении большинства ФОИВ референтную группу составляют все граждане РФ.

Исполнители - это представители юридических лиц – руководители и заместители руководителей, ведущие специалисты организаций, участвующих в реализации политики, разрабатываемой ФОИВ. Профиль представителей референтной группы «исполнители» определяется для каждого ФОИВ в соответствии с направлениями оценки, функциями конкретного ФОИВ. В рамках данного исследования были определены три подгруппы: представители региональных и муниципальных органов власти, коммерческих и бюджетных организаций, а также - общественных организаций по направлениям деятельности ФОИВ.

Эксперты – это представители отраслевых ассоциаций, научного сообщества, члены экспертных и общественных советов разного уровня, способные оценить ФОИВ по разным направлениям.

Важность изучения мнения представителей этих референтных групп определяется их разной степенью включенностью в деятельность ФОИВ.

Метод исследования

Для населения - телефонный опрос по месту жительства респондентов по технологии CATI (Computer Assisted Telephone Interviewing). Выбор данного метода обусловлен возможностью получения ответов труднодоступных респондентов, большим охватом территории исследования, меньшим влиянием личности интервьюера на респондентов и возможностью осуществить детальный контроль соблюдения методики исследования.

Для исполнителей – опрос по месту доступности респондентов, методом личного интервью.

Для экспертов – глубинное интервью.

Выборка

Опрос населения: по каждому ФОИВ проводится самостоятельный опрос. Опросы – общероссийские, репрезентативные. Объектом изучения является деятельность конкретного ФОИВ. Генеральную совокупность составляют все граждане РФ. Объем выборочной совокупности – не менее 1.200 респондентов. Выборка общероссийская, репрезентативная, квотная. При построении выборки учитываются 4 критерия: пол, возраст, образование и тип населенного пункта постоянного проживания. Ошибка выборки не превышает 3,9%.

В случае если конечными благополучателями ФОИВ являются лишь отдельные группы населения РФ, то они и составляют генеральную совокупность. Таким образом, опрашиваются только представители группы благополучателей.

Примерная выборка для проведения общероссийского опроса населения

_№	Субъект РФ	Число опрошенных	Пол	Возраст					Образование
				18-24	25-34	35-44	45-59	60+	Есть В/о
Центральный федеральный округ									
1	Липецкая область	33	М	3	3	2	5	3	5
			Ж	2	3	2	5	5	
2	Тамбовская область	34	М	3	3	3	5	3	5
			Ж	2	2	3	5	5	
3	Смоленская область	21	М	2	2	2	3	1	3
			Ж	2	2	2	2	3	
4	Воронежская область	59	М	5	5	4	8	5	8
			Ж	4	5	5	9	9	
5	Москва/ Московская область	81	М	6	7	7	11	7	11
			Ж	6	7	6	12	12	
Северо-Западный федеральный округ									
6	Вологодская область	24	М	2	2	2	3	2	3
			Ж	2	2	2	3	4	
7	Ленинградская область	40	М	3	4	3	5	3	5
			Ж	4	3	3	6	6	
Южный федеральный округ									
8	Волгоградская область	24	М	2	2	2	3	2	3
			Ж	2	2	2	3	4	

9	Ростовская область	57	М	4	5	5	8	5	8
			Ж	4	5	4	8	9	
10	Краснодарский край	84	М	7	7	6	12	7	12
			Ж	6	7	7	12	13	
Северо-Кавказский федеральный округ									
11	Чеченская Республика	40	М	3	4	3	5	3	5
			Ж	4	3	3	6	6	
12	Ставропольский край	54	М	4	6	4	7	4	7
			Ж	4	5	4	8	8	
13	Республика Дагестан	73	М	6	6	6	10	6	10
			Ж	5	6	6	11	11	
Приволжский федеральный округ									
14	Нижегородская область	36	М	3	3	3	5	3	5
			Ж	3	3	3	5	5	
15	Самарская область	39	М	3	3	3	6	3	5
			Ж	3	3	3	6	6	
16	Пензенская область	28	М	2	3	2	4	2	4
			Ж	3	2	2	4	4	
17	Чувашская Республика	31	М	2	3	3	4	2	4
			Ж	2	3	3	4	5	
18	Республика Татарстан	58	М	5	4	5	8	5	8
			Ж	4	5	5	8	9	
19	Республика Башкортостан	98	М	8	9	8	13	8	13
			Ж	7	8	8	14	15	
Уральский федеральный округ									
20	Тюменская область включая автономные округа	32	М	3	3	3	4	2	4
			Ж	1	3	3	5	5	
21	Челябинская область	27	М	2	2	2	4	2	4
			Ж	2	2	3	4	4	
Сибирский федеральный округ									
22	Республика Бурятия	28	М	2	2	3	4	2	4
			Ж	2	3	2	4	4	
23	Томская область	20	М	2	2	1	3	2	3
			Ж	1	1	2	3	3	
24	Омская область	41	М	3	4	3	6	3	6
			Ж	3	3	4	6	6	
25	Новосибирская область	44	М	3	4	4	6	4	6
			Ж	3	4	3	6	7	
26	Красноярский край	48	М	4	4	4	7	4	7
			Ж	3	4	4	7	7	
Дальневосточный федеральный округ									
27	Приморский край	26	М	2	2	2	4	2	4
			Ж	2	2	2	4	4	
28	Амурская область	20	М	2	2	2	2	2	3
			Ж	1	2	1	3	3	

Общее количество населенных пунктов – территорий проведения опроса – не менее 70. Перечень населенных пунктов-точек проведения опроса определяется исполнителем самостоятельно.

Опрос исполнителей: выборка целевая. Объем выборочной совокупности – не менее 150 респондентов по оценке каждого из ФОИВ. Респонденты должны представлять три группы: сотрудники органов региональной и муниципальной власти, руководители общественных объединений и предприятий/организаций по профилю деятельности ФОИВ. Соотношение групп – равное.

Соотношение групп должностей: руководящий состав: не менее 80% респондентов, специалистов – не более 20%.

Примерная выборка для проведения опроса исполнителей (распределение респондентов по федеральным округам)

Федеральный округ	Количество респондентов
Центральный федеральный округ	40
Северо-Западный федеральный округ	14
Южный федеральный округ	15
Северо-Кавказский федеральный округ	10
Приволжский федеральный округ	32
Уральский федеральный округ	13
Сибирский федеральный округ	20
Дальневосточный федеральный округ	6

В Центральном федеральном округе опрос должен быть проведен не менее чем в 6-ти субъектах, в Дальневосточном округе – в 2-х субъектах, в остальных федеральных округах – 3 - 4 субъектах.

Опрос экспертов

Эксперты оценивают механизмы открытости. По каждому механизму должно быть получено не менее 30 оценок экспертов. Это предполагает участие не менее 50 экспертов. Организация исследования проходит в несколько этапов. На первом этапе формируется база экспертов, состоящая из членов Общественного совета при ФОИВ, членов Общественной палаты РФ, представителей экспертного сообщества, общественных организаций по направлению ФОИВ, представителей СМИ, освещающих деятельность ФОИВ. База формируется исполнителем самостоятельно.

Объем базы – не менее 100 экспертов. На втором этапе – осуществляется отбор экспертов. Первоначально отбор экспертов осуществляется случайным образом. Выбранным экспертам в случае получения согласия предлагается на выбор оценить любые механизмы. В дальнейшем, организатор проведения опроса приглашает экспертов к участию в исследовании в зависимости от заполнения квоты по оценке каждого механизма. Группа членов Общественного совета ФОИВ не должна превышать 50% от общего числа опрошенных.

Инструментарий. Общие положения

Опрос представителей рефератных групп осуществляется по специально разработанному опросному инструментарию.

Для опроса представителей групп «население» и «исполнители» опросным инструментарием является анкета.

Опрос представителей группы «эксперты» осуществляется по опросному листу.

Опросный инструментарий состоит из двух блоков. Задача первого блока - определить значимость для представителей референтных групп отдельных механизмов открытости.

Задача второго блока - выявить уровень информированности о механизмах открытости и их реализации отдельными ФОИВ.

В рамках первого блока представителям трех референтных групп задается вопрос: «Какие из перечисленных характеристик открытости органов власти являются самыми значимыми, важными?» Респондентам предлагается определить три наиболее значимые.

Дополнительно представителям группы «эксперты» предлагается проранжировать механизмы открытости, выделив наиболее и наименее значимые.

Вопросы первого блока используются для интерпретации отношения представителей референтных групп к открытости органов власти.

Задача второго блока - выявить уровень информированности о механизмах открытости и оценить их реализацию отдельными ФОИВ.

Оценки населения, исполнителей, экспертов составляют базу для расчета индексов. Используются три вида индексов.

1. Частный индекс показателей (механизмов) открытости ФОИВ. Показывает уровень открытости ФОИВ по определенному параметру оценивания. Для удобства работы они группируются.

2. Сводный индекс открытости ФОИВ по группам изучения. Отражает оценку открытости ФОИВ определенной референтной группой.

В случае с группой «исполнители» может осуществляться расчет индексов по каждой из подгрупп (сотрудники органов региональной и муниципальной власти, руководители общественных объединений и предприятий/организаций по профилю деятельности ФОИВ). Расчет индексов в разрезе подгрупп осуществляется при наличии значимых различий в результатах. При их отсутствии анализ данных осуществляется в целом по группе «исполнители».

3. Комплексный индекс открытости ФОИВ

Система частных индексов по группам «население» и «исполнители»

Информированность

- Общая информированность о деятельности ФОИВ
- Доступность информации о деятельности
- Освещение деятельности в СМИ

- Понятность информации
- Доверие информации

Взаимодействие с референтными группами

- Взаимодействие ФОИВ и Общественного совета
- Взаимодействие ФОИВ и населения

Оценка деятельности

- Оценка деятельности ФОИВ
- Коррупция в деятельности ФОИВ

Система частных индексов по группе «эксперты». Они соответствуют механизмам открытости

- Реализация принципа информационной открытости федерального органа исполнительной власти
- Обеспечение работы с открытыми данными
- Обеспечение понятности нормативно-правового регулирования, государственных политик и программ, разрабатываемых (реализуемых) федеральными органами исполнительной власти
- Принятие планов деятельности федеральных органов исполнительной власти на период 2013 - 2018 гг. и годовой публичной декларации целей и задач; их общественному обсуждению и экспертному сопровождению
- Формирование отчетности федерального органа исполнительной власти
- Информирование о работе с обращениями граждан и организаций
- Организация работы с референтными группами федерального органа исполнительной власти
- Взаимодействие федерального органа исполнительной власти с Общественным Советом
- Работа пресс-службы федерального органа исполнительной власти
- Организация независимой антикоррупционной экспертизы и общественного мониторинга правоприменения

Сбор данных по группам «население» и «исполнители».

Опросный инструментарий составляет анкета, состоящая не менее чем из 30 закрытых и открытых вопросов, не включая вопросы, фиксирующие социально-демографические параметры.

В анкете используются вопросы нескольких видов: закрытые, открытые, полужакрытые. При формулировке вопросов учитывается способность респондентов оценить те или иные услуги или практики в деятельности ФОИВ. Часть вопросов задается всем респондентам, некоторые - потребителям отдельных услуг (представителям референтных групп). Для определения группы потребителей отдельных услуг респондентам предлагают ответить на вопросы, фиксирующие их опыт потребления услуг или соучастия в отдельных практиках (вопросы – фильтры). Введение подобных вопросов позволяет избежать искажения результата и не учитывать мнение граждан, не являющихся потребителями услуг или не выступающих участниками исследуемых практик.

Список выделяемых референтных групп определяется ФОИВ согласно приоритетным задачам деятельности.

Направления оценки	Формулировки вопросов в анкете
Информированность	
Информированность о деятельности	<p>Вам лично информация о планах и результатах работы министерства {название} интересна или нет?</p> <p>Пожалуйста, вспомните материалы о деятельности ФОИВ в СМИ и оцените в какой степени Вы были ими удовлетворены по отдельным направлениям {полнота приведенной информации/достоверность информации/понятность изложения}?</p> <p>Осведомлены ли Вы или не осведомлены о следующих направлениях деятельности министерства {название} и в какой степени?</p>
Доступность информации о деятельности	<p>Доводилось ли Вам искать информацию о работе министерства {название} или нет? Если да, то оцените, пожалуйста, легко или трудно Вам было найти информацию о работе этого министерства?</p> <p>По Вашему мнению, сотрудники министерства {название} пытаются сделать информацию о деятельности своего ведомства доступной для всех граждан или, наоборот, недоступной, скрывают информацию?</p> <p>По Вашему мнению, как изменилась за последний год ситуация с доступностью информации об этом ведомстве для граждан улучшилась или ухудшилась?</p>
Освещение деятельности ФОИВ в СМИ	<p>По Вашему мнению, за последние полгода-год в средствах массовой информации было много или мало информации о деятельности министерства {название}?</p> <p>По Вашему мнению, информации о деятельности министерства {название} в средствах массовой информации за последний год стало больше или меньше чем раньше?</p>
Понятность информации	<p>Пожалуйста вспомните свой опыт поиска информации о деятельности министерства {название}, знакомства с документами по отдельным направлениям его работы. Легко ли Вам было разобраться в содержании этой информации, документов или это вызвало у Вас сложности, затруднения? (вопрос задается только респондентам искавшим информацию о деятельности ФОИВ)</p> <p>По Вашему мнению, руководители и сотрудники министерства {название} понятно объясняют свои цели, задачи и информируют общественность о деятельности министерства?</p>
Доверие информации о министерстве	<p>По Вашему мнению, информация министерства {название} объективна, соответствует реальному положению дел или наоборот, не объективна, не соответствует действительности?</p>
Взаимодействие с референтными группами	
Взаимодействие ФОИВ и	По Вашему мнению, общественный совет, созданный

общественности	<p>при министерстве {название} рассматривает значимые, актуальные вопросы и проблемы или орган скорее формальный?</p> <p>По Вашему мнению, общественный совет при министерстве {название} оказывает или не оказывает влияние на работу министерства, принятие решений?</p> <p>По Вашему мнению, за последний год влияние этого общественного совета на работу министерства, принятие решений усилилось, ослабло или осталось на том же уровне?</p>
Взаимодействие ФОИВ и населения	<p>Пожалуйста, оцените в какой степени Вы были удовлетворены различными аспектами деятельности министерства в связи с Вашим обращением/запросом {оперативность реакции/ответа/качество реакции/ответа}? (вопрос только для обращающихся в ФОИВ с каким-либо обращением)</p> <p>По Вашему мнению, если Вам лично по какому-либо поводу придется обращаться в министерство {название} с жалобой, либо запросом Вы сможете получить помощь/комментарий своевременно и в полном объеме или нет?</p>
Оценка деятельности	
Оценка деятельности	<p>Пожалуйста оцените эффективность деятельности министерства {название} по следующим направлениям деятельности? (тестируются три направления в соответствии с приоритетами на текущий год)</p> <p>По Вашему мнению, в целом министерство {название} справляется с поставленными перед ним задачами или нет?</p> <p>По Вашему мнению, как в целом за последний год стало работать министерство {название} лучше или хуже чем раньше?</p>
Коррупция в деятельности ФОИВ	<p>По Вашему мнению, есть или нет коррупции в министерстве {название} . И если коррупция есть, то как бы Вы могли оценить его уровень?</p> <p>А как Вы считаете, коррупции в работе данного органа власти за последний год стало больше или меньше?</p>

Респондентам предлагается 4 (два положительных, два отрицательных) или 5 (два положительных, два отрицательных и нейтральный) вариантов ответа, в зависимости от характера вопроса. Ключевое требование к вариантам ответа – пропорциональность и максимальный учет возможных оценок.

При необходимости в анкету включаются дополнительные вопросы в зависимости от задач исследования.

Сбор данных по группе «эксперты»

Экспертам предлагается оценить механизмы открытости и после этого прокомментировать свои оценки

Оценка конкретного механизма осуществляется по 10-ти бальной шкале (минимальный бал – 1, максимальный – 10). Для обеспечения сопоставимости данных предлагается унифицированная интерпретация шкалы:

- баллы от 1 до 3 означают формальность реализации данного механизма в текущей деятельности ФОИВ. Бал соответствует варианту ответа «плохо».
- баллы от 4 до 5 – означают, что данный механизм в текущей деятельности ФОИВ выражен/реализуется, но ограниченно. Он не оказывает существенного влияния на работу органа власти по обеспечению его открытости. Бал соответствует варианту ответа «скорее плохо».
- баллы от 6 до 7 – означают, что данный механизм в текущей деятельности ФОИВ выражен/реализуется в значительной степени, он оказывает влияние на отношение к ФОИВ референтных групп, общественности, но при этом имеются отдельные проблемы его реализации. Бал соответствует варианту ответа «скорее хорошо».
- баллы от 8 до 10 – означают, что данный механизм в текущей деятельности ФОИВ выражен/реализуется в высокой степени что способствует реализации принципов открытости в деятельности федеральных органов исполнительной власти. Бал соответствует варианту ответа «хорошо».

При отсутствии позиции/затруднении с ответом респондентам предлагается вариант ответа «затрудняюсь ответить»

Расчет индексов

Расчет индексов по группам «население» и «исполнители»

Индексы рассчитываются на основе результатов ответов респондентов и являются средним равномерным значением. При расчете используются только содержательные ответы респондентов. При использовании нескольких вопросов в одном индексе рассчитывается среднее значение по всем вопросам.

Диапазон значения индекса от 0 до 100 пунктов, при этом значение «0» – свидетельствует об отсутствии признака, «100» – о его максимальной выраженности. Среднее значение индекса составляет – 50 пунктов.

Механизм расчета

Каждому ответу присваивается свой весовой коэффициент. При четырех вариантах ответа шаг весового коэффициента – 33, (0-33-66-100) при пяти вариантах ответа - 25 (0-25-50-75-100). Самому худшему варианту ответу присваивается весовой коэффициент – «0», лучшему – «100». Вариант ответа «затрудняюсь ответить» не имеет собственного весового коэффициента. Группа затруднившихся ответить не учитывается при расчете индекса.

Расчет частных индексов осуществлен на основе данных опроса. Индекс измеряется в пунктах.

Расчет индексов по группам «эксперты»

Механизм расчета

Экспертам предлагается оценить каждый механизм по шкале от 1 до 10. При пересчете в 100 пунктный диапазон оценок каждому ответу присваивается свой весовой коэффициент с шагом

11,1, при этом варианту ответа «1» присваивается новое значение «0», варианту ответа «10» присваивается новое значение «100».

Вариант ответа «затрудняюсь ответить» не имеет собственного весового коэффициента. Группа затруднившихся ответить не учитывается при расчете индекса.

Индекс измеряется в пунктах.

При наличии рассчитанных индексов по нескольким ФОИВ осуществляется их корректировка на коэффициент отклонения от среднего значения по каждому из индексов.

формула расчета коэффициента: $x1 = (\sqrt{Ind1} - \sqrt{Ind} + 1) * Ind1$, где

$Ind1$ - индекс 1 ФОИВа

\overline{Ind} -средний индекс всех ФОИВов

$X1$ -результат

Итог исследования - расчет комплексного индекса. Он рассчитывается как среднее по сводным индексам по группам изучения.

При проведении исследования по всем ФОИВ предполагается формирование отдельных групп ФОИВ, отличающихся интенсивностью взаимодействия с населением. По каждой группе осуществляется самостоятельное рейтинговое органов власти.

Рекомендации по организации исследования

Примерный срок реализации подобного исследования: 25-30 дней. Исследования проводятся одновременно.

1. Подготовительный этап- 2-3 рабочих дня.

Содержание работ:

- согласование/корректировка/дополнение инструментария;
- тираж инструментария;
- определение логистической схемы работ;
- определение ответственных и исполнителей.

2. Сбор данных- 14-20 дней

Содержание работ:

- проведение опроса населения;
- проведение опроса исполнителей;
- проведение опроса экспертов;
- ввод данных;
- обработка данных;
- контроль данных.

3. Аналитическая обработка данных – 5-7 дней

Содержание работ:

- расчет индексов;
- подготовка аналитического отчета.