

В.Н. Якимец (Институт системного анализа РАН)
Типы и особенности региональной публичной политики в России

В 2009 году на единой методологической базе было выполнено исследование состояния публичной политики (далее ПП) в 21 регионе России. Оно базировалось на созданном ранее инструменте – ЯН-индексе оценки и мониторинга ПП. В ходе полевых работ на основе специальной анкеты по целевой выборке проводился опрос трех групп респондентов. Респондентами из трех секторов выступали представители НКО-сектора – руководители и члены общественных организаций и неправительственных некоммерческих организаций (кроме волонтеров); представители малого, среднего бизнеса (владельцы и наемные работники - менеджеры), представители региональной и муниципальной власти в лице государственных и муниципальных служащих, работающих в органах исполнительной и законодательной ветвей власти, а также депутаты региональных и муниципальных законодательных собраний. От каждой группы опросили не менее 50 человек. Анкета включала набор из 22 показателей, характеризующих степень развитости субъектов и институтов ПП в регионе. В ней содержались утверждения, верность которых респондента просили оценить по 10-балльной шкале, выставляя «1» как самую низкую степень развитости или «10» как самую высокую. Примеры утверждений для оценки институтов ПП – «свободные и честные выборы» и «законы по обузданию коррупции действенны». Собранные данные (около 3350 анкет) использовали для расчета значений ЯН-индексов и построения гистограмм и графиков. Рассчитывали коллективные оценки для каждой группы респондентов отдельно и представляли в виде двух графиков сопоставимых гистограмм – оценки развитости субъектов и оценки состояния институтов ПП. Для каждой группы респондентов рассчитывали значения двух субиндексов: ЯН-индекс развитости субъектов публичной сферы и ЯН-индекс состояния институтов и механизмов ПП, величина которых менялась от 0 (наихудшая оценка) до 1 (наилучшая). Значения этих субиндексов для каждого субъекта РФ сводились на плоскости в виде точек, отражающих коллективные оценки трех групп респондентов из одного региона. Для проведения межрегиональных сравнений эти оценки представлялись на плоскости в виде Сводных ЯН-индексов разных групп респондентов. Наиболее интересный результат - выявление пяти типов ПП в регионах: 1. Регионы с консолидированными низкими оценками - там где респонденты из всех 3 секторов одинаково низко оценивают состояние ПП; 2. Центрированные регионы – там, где дана консолидировано средняя оценка; 3. Регионы с разрывами оценок ПП – там, где оценки ПП респондентами из разных секторов характеризуется значимым разрывом; 4. Регионы с партнерскими отношениями между секторами – там, где, по крайней мере, респонденты из двух секторов дают консолидировано высокие оценки состояния ПП; 5. Регионы с неконсолидированными оценками ПП- там, где оценки респондентов из разных секторов характеризуется большим разрывом в зоне низких оценок. Первый тип представлен на рис.1. Кроме Иркутской области сюда относятся Республика Дагестан, Мурманская область и Республика Коми. На экспертной сессии в Иркутске отмечали: НКО – «сворачиваются партнерские отношения – прекращена деятельность Губернского собрания общественности, власть выдавливает НКО-сектор на обочину публичной политики, назначает те организации, с которыми и работает». Бизнес – «власть давит и устрашает, бизнес в ответ не подчиняется законам, уходит от непомерных налогов, вынужденно участвует в коррупционных схемах». Власть «мы не совсем удовлетворены:

нормативно-правовая база не развита, институты и механизмы МСП слабы» .

Рис.1. Пример региона с консолидированными низкими оценками Второй тип представлен на рис.2. Кроме Курской области к этому типу относятся Амурская, Нижегородская и Ярославская области, Алтайский край. Мнения на экспертной сессии в Курске: Власть – «в совокупности все три сектора гражданского общества работают неплохо и удовлетворены существующим балансом интересов». Бизнес – «Нет особых барьеров для входа на уровень принятия решений. Власть поддерживает полезные начинания». НКО – «Отсутствие полярных позиций объясняется тем, что в публичной политике соблюдается принцип золотой середины. Нет авторитаризма, Нет и бурных волн» Рис.2. Пример централизованного региона Третий тип проиллюстрирован на рис.3. Как и Краснодарский край сюда относятся Республика Татарстан, Пензенская, Архангельская и Тюменская области На сессии в Краснодаре: НКО - «В крае жесткая вертикаль власти, НКО вытеснены из процесса принятия решений: многие институты и номинальны, имеют декоративный характер – Общественный Совет по содействию развитию гражданского общества при Главе не очень активен, 3 года назад принят закон о создании Общественной палаты края, но она так и не создана.» Бизнес – «У нас неэффективны антикоррупционные законы, нет независимых судов,, работают неформальные связи. Власть - закрытая корпорация, она оторвана от понимания интересов других групп». Власть - «Третий сектор маргинален, формально всякие «Советы при» не позволяют ему реально влиять на принятие решений. Признаем, что степень взаимодействия власти и НКО слабая, НКО играют формальную роль в ПП» Рис.3. Пример региона с разрывами оценок ПП Четвертый – партнерский - тип представлен на рис.4. Сюда относятся Новосибирская и Челябинская области, а также Республика Карелия. На экспертной сессии в Петрозаводске: НКО – «Власти привлекают НКО к решению вопросов социальной политики. В Конституции РК с 1993 г. за НКО закреплено право законодательной инициативы. Власть поддерживает трансграничное сотрудничество НКО со скандинавскими странами». Бизнес – «Из-за кризиса малый бизнес разоряется. Надеемся на усиление потенциала частно-государственного партнерства и на развитие взаимодействия между бизнес-ассоциациями и властью» Власть – «РК настроена на развитие потенциала МСП. Мнение НКО важно при подготовке решений, это надо для верной расстановки приоритетов, выявления острых проблем и поиска правильных вариантов решения (справедливые, отвечающие ожиданиям общества» Рис.4. Пример региона с неплохими партнерскими отношениями между секторами. Пятый тип -это Хабаровский и Пермский края, Томская и Волгоградская области (рис.5). Здесь восприятие ПП респондентами из разных секторов характеризуется большим разрывом низких оценок. Видно, что оценки власти, находясь в нижнем квадранте, тем не менее доминируют над оценками двух других секторов, между ними сильный разрыв. В данном же случае из-за разрыва в восприятии ПП предконфликтная ситуация достаточно вероятна. Рис.5. Пример региона с неконсолидированными оценками ПП В докладе будут даны межрегиональные сравнения оценок состояния ПП со стороны разных секторов (пример на рис.6 для бизнесменов). Рис.6. Межрегиональное сравнение оценок бизнесменов Будут также сделаны обобщения и сформулированы предложения относительно: 1. дальнейшего мониторинга состояния ПП в регионах России; 2. вариантов улучшения институтов и механизмов ПП в регионах.