

УДК 316.472

Динамика развития субъектов,
институтов и механизмов
публичной политики в
Ярославской области

А. В. Соколов, А. А. Фролов

Ярославский государственный университет
им. П. Г. Демидова

E-mail: alex8119@mail.ru, a.a.froloff@gmail.com

Научная статья

Статья посвящена изучению актуальных вопросов развития субъектов, институтов и механизмов публичной политики в Ярославской области в 2015 году. В статье приводятся результаты социологических исследований, характеризующих основные параметры публичной политики Ярославской области по методике ЯН-индекса. Приводится анализ динамики данных показателей за 7 лет.

Ключевые слова: публичная политика; гражданское общество; НКО; Ярославская область

Dynamics of development entities,
institutions and public policy
mechanisms in the Yaroslavl
region

A. V. Sokolov, A. A. Frolov

P. G. Demidov Yaroslavl State University

Scientific article

The article is devoted to the study of subjects of topical issues of development of institutions and public policy mechanisms in the Yaroslavl region in 2015. The paper presents the results of sociological research on the Yaroslavl region on the evaluation of basic parameters of public policy in the region by YN-index. The authors present an analysis of the dynamics of these indicators in the last 7 years.

Keywords: public policy; civil society; NGO; Yaroslavl region

Благодарности: Исследование выполнено при финансовой поддержке Министерства образования и науки Российской Федерации в рамках базовой части государственного задания на НИР ЯрГУ по проекту № 1127 «Правовые и социально-политические аспекты гражданской активности в современной России».

Одним из аспектов современных административных реформ стало развитие публичного характера управления и внедрение элементов менеджмента в систему государственного и муниципального управления [1, с. 15]. В связи с этим актуальной проблемой становится диалог между государством и гражданским обществом, который осуществляется в пространстве публичной политики [2, с. 14]. При этом под гражданским обществом, как правило, понимают совокупность внесударственных и внеполитических отношений, образующих особую сферу специфических интересов свободных индивидов-собственников и их объединений [3, с. 128]. Это относительно самостоятельные от государства отношения индивидов и добровольных объединений, а также совокупность их социальных связей и ценностей. Публичная политика в большей степени призвана проявлять публичный интерес общества. При этом она не является сферой борьбы за власть или оппозиционной деятельности, это сфера компромиссной культуры отношений власть – бизнес – общество [4, с. 33]. При всей неоднозначности оценок качества современной российской политики ее неоспоримой характеристикой становится усиление роли общественного участия в разработке и реализации значимых политических решений [5, с. 17].

Публичная политика ориентируется на идеи постбюрократической организации, предполагающей отказ от традиционной иерархической структуры управления в пользу горизонтальных отношений партнерства, кооперации, переход от «логики учреждения» к

«логике обслуживания», к развитию нового государственного менеджмента, исключая жесткие вертикальные формы «господства-подчинения» [6, с. 81]. На данный момент публичная политика – это сфера общения и коммуникации, а также договора с государством по общественно значимым вопросам.

Понять законы функционирования практик общественного участия в российской публичной политике можно при условии выявления факторов, обуславливающих необходимые формы такого участия [5, с. 33]. В последнее время увеличивается дифференциация и неравномерность развития разных институтов и форм публичного взаимодействия в регионах страны. Публичная политика становится определенными инструментом, с помощью которого вырабатываются и реализуются принимаемые решения. Особое значение в развитии публичной политики приобретает региональный аспект, отражающий специфику условий функционирования институтов [7, с. 7].

Для оценки публичной политики на региональном уровне в январе 2016 года было проведено социологическое исследование развития субъектов, институтов и механизмов публичной политики в Ярославской области (по методике ЯН-индекса, разработанного В. Н. Якимцом и Л. И. Никовской). Данные исследования в Ярославской области ежегодно проводятся с 2009 года.

В 2015 году участниками очередного этапа мониторинга стали 180 человек: 1) сотрудники органов государственной власти и местного самоуправления, депутаты и сотрудники аппарата представительной власти; 2) члены некоммерческих организаций; 3) представители бизнес-структур. Таким образом, каждая из трех целевых группы «власть», представители НКО и «бизнес» занимает 1/3 выборки.

Оценка основных параметров публичной политики производилось по 10-балльной шкале: от 1 до 10, где 10 – высшая оценка развития. Сравнительный анализ основных показателей осуществлялся посредством расчета среднего арифметического значения и однофакторного дисперсионного анализа.

Результаты мониторинга говорят о том, что в Ярославской области население начинает играть все более активную роль в общественной жизни региона. С 2009 года динамика экспертных оценок параметра «население реально участвует в обсуждении значимых вопросов на основе открытого диалога с властью в регионе», несмотря на колебания, демонстрирует небольшой, но устойчивый рост. Средняя оценка с момента начала наблюдений выросла на 0,9 балла – с 3,8 балла в 2009 году до 4,7 балла в 2015 году.

Если в 2014 году активность граждан в общественной жизни региона выше остальных оценили эксперты от «третьего сектора», то в 2015 году – представители власти, т. е. в прошедшем году социальная активность населения была направлена на власть и принимаемые ею решения.

По данным исследования, социально ответственное поведение в региональной бизнес-среде становится более распространенным. С 2009 года среднее значение оценки развития параметра «бизнес социально ответственен и вносит вклад в развитие территории» увеличилось на 1,1 балла – с 4,2 баллов в 2009 году до 5,3 баллов в 2015 году. В 2015 году увеличение вклада бизнеса в развитие общества было отмечено самими предпринимателями и представителями власти. По мнению общественников, социальная ответственность бизнеса осталась на уровне 2014 года.

Согласно данным мониторинга, с 2009 года представительная власть стала лучше работать в сфере защиты и реализации интересов избирателей и региона в целом – рост средней оценки составил 0,6 балла (с 4,7 в 2009 году до 5,3 в 2015 году). В 2015 году средняя оценка деятельности представительной власти в направлении разработки законов по защите прав и интересов избирателей и региона в целом выросла на 0,3 балла (с 5,0 в 2014 году до 5,3 в 2015 году). Однако произошло это за счет резкого увеличения доли высоких оценок в экспертной группе «власть», в результате их оценка возросла с 5,1 балла в 2014 году до 6,3 балла в 2015 году. В то же время эксперты от бизнес-сообщества существенно ниже, чем в 2014 году, оценили параметр «представительная власть создает законы, защищающие права и интересы избирателей и региона в целом» – на 4,0 балла (в 2014 году их оценка была 4,5 балла). Оценки представителей НКО остались на уровне 2014 года – 5,5 баллов.

В 2015 году средняя экспертная оценка эффективности работы исполнительной власти Ярославской области составила 5,4 балла – это на 0,5 балла выше, чем в 2014 году. Однако и здесь наблюдаемое увеличение стало скорее следствием существенного роста доли высоких оценок в экспертной группе «власть», чем консолидированного мнения бизнеса, власти и НКО. Так, в 2015 году сотрудники органов управления оценили работу исполнительной власти региона на 6,6 балла, в 2014 году их оценка составляла 5,2 бала. Представители НКО и бизнеса были более сдержанны. По итогам 2015 года общественники оценили работу исполнительной власти на 5,5 балла (в 2014 году – 5,2 балла), а предприниматели – на 4,1 балла (в 2014 году – 4,2 балла). Поэтому можно говорить о том, что эффективность работы органов исполнительной власти в 2015 году скорее осталась уровне 2009–2014 гг. (4,6–5,0 балла).

Данные, полученные в ходе мониторинга, показали, что в 2015 году средняя экспертная оценка параметра «местное самоуправление – власть, имеющая полномочия и средства для их обеспечения, действует в интересах местного сообщества» увеличилась с 5,0 баллов в 2014 году до 5,5. Этот рост стал возможным благодаря резкому и значительному росту доли высоких оценок в экспертной группе «власть» и менее заметному в группе «бизнес». В результате средняя оценка экспертов от власти по данному параметру составила 6,7 баллов, бизнеса – 4,4 балла. Оценка «третьего сектора» в 2015 году фиксируется на уровне 5,5 баллов (на уровне 2014 года). Текущее развитие данного параметра по прошествии пяти лет достигло и немного превзошло уровень 2009 года.

В 2015 году эффективность партий как инструмента лоббирования общественных интересов была оценена экспертами в среднем на 4,8 балла. Это на 0,4 балла выше уровня 2014 года. В истекшем году роль партий в развитии общества, по мнению общественников и предпринимателей, в Ярославской области была несколько выше, чем в 2014 году. Их мнение не разделяют руководители и сотрудники органов власти: они не увидели за прошедший год каких-либо изменений к лучшему в развитии партий. Несмотря на заметное улучшение экспертных оценок, развитие данного параметра до сих пор не достигло уровня 2009 года.

В отношении деятельности профсоюзов на территории Ярославской области все три группы экспертов указали на их слабость в сфере защиты и отстаивания интересов работающих граждан. В 2015 году средняя экспертная оценка развития данного параметра составила 4,1 балла – на уровне 2010, 2011 и 2014 годов. Отметим, что предприниматели заметили ухудшение работы профсоюзов в 2015 году, что отразилось на их оценках. Так, по итогам работы в 2015 году эксперты от бизнеса поставили профсоюзам оценку 3,6 балла, в 2014 году она составляла 4,1 балла.

Деятельность некоммерческого сектора в Ярославской области по итогам 2015 года была оценена экспертами в среднем на 5,4 балла. Это ниже, чем в 2014 году, на 0,2 балла. Замедление развития НКО в 2015 году, возможно, стало результатом социально-экономических изменений в регионе, стране. Как и год назад, в 2015 году представители власти и бизнеса консолидированно и существенно ниже, чем эксперты от НКО, оценили деятельность общественных объединений в регионе. В целом можно сказать, что на протяжении последних семи лет в Ярославской области успешно развивается «третий сектор», растет его роль в общественной жизни региона.

Параметр «экспертные организации и СМИ» на протяжении последних нескольких лет получает от экспертов самые высокие оценки среди субъектов публичной политики: средняя экспертная оценка по данному критерию с 2011 года возросла лишь на 0,5 балла. Состояние данного параметра в Ярославской области на протяжении пяти лет остается статичным.

Представители всех трех экспертных групп единодушно указали на заметное улучшение ситуации в сфере избирательных прав жителей Ярославской области. По итогам 2015 года средняя экспертная оценка параметра «в регионе проводятся свободные и честные выборы» составила 6,0 баллов (в 2014 году она фиксировалась на уровне 5,3 балла). Схожие суждения экспертов по данному параметру наблюдались в 2011 году.

С 2009 года в Ярославской области, согласно данным мониторинга, заметно лучше стали работать механизмы объективного освещения проблем общества и выражения разных мнений через газеты, ТВ, Интернет: за семь лет значение средней экспертной оценки выросло с 4,2 баллов (по итогам 2009 года) до 5,9 баллов (по итогам 2015 года).

В 2015 году с верховенством права в Ярославской области стало несколько лучше, чем ранее. Это заметили и бизнесмены, и общественники, а особенно представители власти. Средняя экспертная оценка развития данного параметра по итогам 2015 года составила 5,6 баллов, в 2014 году она фиксировалась на уровне 5,4 баллов, в 2009 – 4,3 балла.

В 2015 году развитие культуры этноконфессионального общения (терпимости) в Ярославской области было оценено экспертами на 7,3 баллов – это несколько хуже, чем в 2014 году. Негативные перемены в межнациональной и межконфессиональной сфере заметили предприниматели и общественники. Представители власти, наоборот, в 2015 году увидели позитивные изменения в этноконфессиональных отношениях региона.

Институты защиты собственности и обеспечения равенства экономических возможностей были оценены экспертами в 2015 году в среднем на 5,2 балла, что на 0,2 балла выше уровня 2014 года. При этом если средняя оценка представителей власти и НКО осталась на уровне 2014 года, то оценка бизнес-сообщества по сравнению с 2014 годом увеличилась сразу на 0,5 балла, и составила в 2015 году 4,5 балла.

С 2009 года в Ярославской области, согласно данным мониторинга, растет эффективность применения механизмов противодействия коррупции. Если в 2009 году их действенность была оценена экспертами в среднем на 3,4 балла, то в 2015 году уже на 4,7 баллов. Примечательно, что в 2015 году улучшение в сфере противодействия коррупции увидели не только представители власти, но и бизнес-сообщества. Общественники перемен в данном вопросе за последний год не увидели.

Как и в 2014 году, в 2015 году эксперты высоко оценили параметр «институты образования обеспечивают равные возможности для профессионального роста и развития граждан» (на 6,2 баллов). За прошедший год значимых изменений в этой сфере, согласно экспертам, не произошло.

В 2015 году оказание медицинских услуг населению, согласно данным исследования, в Ярославской области было невысокого качества. Средняя экспертная оценка «система здравоохранения предоставляет качественное медицинское обслуживание населения» по итогам 2015 года составила 4,3 балла (в 2014 году она фиксировалась на уровне 4,2 балла). При этом экспертные мнения относительно развития данного параметра оказались достаточно консолидированы в размах значений от 3,9 до 4,7 баллов. Об улучшении ситуации в сфере оказания медицинских услуг в 2015 году говорили представители власти и бизнеса, об ухудшении – НКО.

Согласно данным исследования, представители власти и НКО существенно разошлись в оценках перемен в сфере поддержки гражданских инициатив и общественных объединений, имевших место в 2015 году. Первые указывали на рост поддержки гражданских инициатив и общественных объединений, вторые – на её сокращение. Предприниматели перемен в данной сфере в истекшем году не заметили. В целом средняя оценка развития данного параметра по итогам 2015 года составила 5,5 балла (на уровне 2014 года).

По итогам 2015 года средняя экспертная оценка работоспособности механизмов публичного контроля над деятельностью власти составила 4,8 балла. Небольшое развитие и рост эффективности данного механизма наблюдается с 2011 года, в 2015 году оно также имело место (+0,2 балла за год).

В результатах последнего замера рост оценок по данному критерию наблюдался во всех группах экспертов.

В 2015 году, по мнению экспертов, в Ярославской области выросла эффективность механизмов формирования и отстаивания общественных интересов. Если средняя экспертная оценка в 2014 году фиксировалась на уровне 4,7 баллов, то в 2015 году она достигла 5,0 баллов. Положительные изменения в формировании и отстаивании

общественных интересов в 2015 году заметили в равной степени представители власти и НКО, меньше предприниматели.

В Ярославской области продолжает расти роль и влияние общественно-консультативных институтов на формирование региональной политики. Об этом свидетельствуют данные настоящего мониторинга. Если в 2011 году уровень развития данного параметра был оценен всеми экспертами на 4,7 балла, то в 2015 году – на 5,6 баллов (в 2014 году – на 5,4). Примечательно, что в 2015 году средние оценки развития данных институтов представителей НКО и власти увеличились на 0,2 балла каждая.

По итогам 2015 года, средняя экспертная оценка параметра «соблюдаются правила и условия для работы конструктивной оппозиции» составила 5,3 баллов. Это на 0,2 балла выше оценки 2014 года. Рост средней экспертной оценки по данному критерию наблюдается с 2013 года.

Данные мониторинга за семь лет говорят о том, что в Ярославской области институт публичной политики находится в постоянной динамике: обобщенная средняя оценка развития исследуемых параметров публичной политики выросла с 5,12 балла (по 10-балльной шкале) в 2014 году до 5,32 баллов в 2015 году. Рост обобщенной средней оценки развития субъектов и механизмов публичной политики в 2015 году обеспечивался за счет позитивных перемен в данной сфере, которые были отмечены всеми участниками исследования.

С момента начала наблюдения за сферой публичной политики степень зрелости субъектов на протяжении семи лет оценивается всеми группами экспертов ниже, чем механизмов и институтов. Особенно ярко этот факт прослеживается в оценках представителей власти.

В 2015 году, как уже было сказано, представители власти, некоммерческих организаций и бизнеса стали позитивнее смотреть на отдельные элементы и механизмы публичной политики:

- представители власти: рост обобщенной средней оценки в данной группе составил 0,47 балла (с 5,24 в 2014 году до 5,71 в 2015 году);
- руководители и сотрудники НКО: увеличение на 0,08 балла (с 5,57 в 2014 году до 5,65 в 2015 году);
- руководство и работники бизнес-структур: рост на 0,08 балла (с 4,53 в 2014 году до 4,61 в 2015 году).

Согласно полученным данным, в экспертных оценках развитости субъектов публичной политики (по итогам 2015 года) наблюдаются существенные различия. Тем не менее в оценках всех целевых групп отчетливо просматриваются три субъекта, значительно отстающих по развитию от остальных и мешающих усилению института публичной политики в регионе – это низкая активность населения, слабая работа профсоюзов и партий.

По другим субъектам публичной политики мнения экспертных групп разделились. Представители НКО проблемы сферы публичной политики региона и своего участия в её процессах связывают с невысокой социальной активностью бизнеса. Представители бизнеса ссылаются на наличие недоработок со стороны региональных и местных органов власти в процессе реализации ими управленческих функций, законотворчества и представительства интересов общества. Эксперты группы «власть», напротив, склонны полагать, что все условия для развития публичной политики в регионе успешно создаются. Проблемы, по их мнению, заключаются в невысокой социальной активности бизнеса, инициативности НКО в сферах предоставления социальных услуг и общественной экспертизе.

В целом при рассмотрении общей картины экспертных оценок субъектов публичной политики (по итогам 2015 года) становится очевидно, что каждая группа экспертов особенно положительно оценивала собственную роль в сфере публичной политики, критичнее – другие стороны.

Согласно данным мониторинга, у экспертов нет единого мнения относительно уровня развития и состоятельности институтов и механизмов региональной публичной политики. По итогам 2015 года в уровне оценок разных целевых групп наблюдаются

заметные разрывы: представители власти и НКО оценивают эффективность институтов и механизмов публичной политики значительно выше, чем эксперты от бизнеса. Только один пункт был одинаково негативно оценен всеми участниками исследования – «система здравоохранения представляет качественное медицинское обслуживание населения». Это яркое подтверждение того, что в настоящее время в Ярославской области существуют проблемы в сфере здравоохранения.

Также участники исследования от бизнеса и «третьего сектора» обратили внимание на низкую результативность механизмов противодействия коррупции, что негативно влияет на отношение и уровень доверия к органам власти. Помимо этого, бизнес, как одна из заинтересованных сторон публичной политики, проявляет значительное недовольство работой механизмов публичного контроля над деятельностью власти, формирования и отстаивания общественных интересов с учетом позиций и ожиданий данной группы.

В Ярославской области по последним данным достаточно хорошо развиты культура этноконфессионального общения, институт образования, механизмы обеспечения свободных и честных выборов.

По данным исследования, оценка состояния публичной политики в Ярославской области характеризуется существенным отрывом оценок целевых групп власти и НКО от бизнеса (Диаграмма 1).

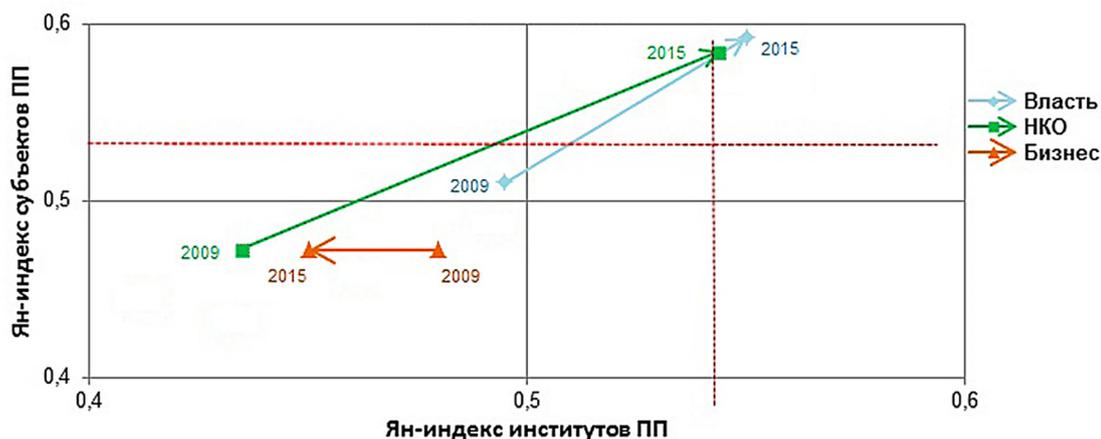


Диаграмма 1. Оценки субъектов, механизмов и институтов ПП в Ярославской области за 2009–2015 гг.

Если оценки НКО за последние несколько лет существенно выросли, то оценки экспертов от бизнес-сообщества остались неизменными. Данные факты говорят о том, что в последние годы представители органов власти различного уровня в Ярославской власти стали активнее сотрудничать с «третьим сектором», а оценки бизнес-сообщества можно назвать несколько субъективными.

Ссылки / Reference

- [1] Некрасов В. Н., Морозова А. И. Государственно-частное партнерство как инструмент публичного управления государственной закупочной политикой // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2013. № 4. С.15–23.
- [2] Алексеева А. В. Гражданское общество и публичная политика: идейные истоки и современность // ОБЩЕСТВО: ПОЛИТИКА, ЭКОНОМИКА, ПРАВО. 2010. №2. С. 14–17.
- [3] Малько А. В. Теория государства и права. М.: Юристъ, 2000. С. 128.
- [4] Мордасова Т. А. Факторы развития общественного участия в современной российской публичной политике // Власть. 2010. №1. С 30–33.

- [5] Государственная политика и управление / под ред. Л. В. Сморгунова. М.: Российская политическая энциклопедия, 2006. С. 17.
- [6] Никовская Л. И., Якимец В. Н. Публичная политика в регионах России: типы, субъекты, институты и современные вызовы // ПОЛИС. Политические исследования. 2011. №1. С. 80–96.
- [7] Албегова И. Ф., Шаматонова Г. Л. Форсайт гражданского общества в современной России: теория и практика применения // Вестник социально-политических наук. 2009. № 9. С. 3–12.