

Практики публичной политики в современной России и их изучение

Александр Сунгуров
Курс «Публичная политика и права
человека». Тема 9.

Структура лекции

- 1. Петербургская концепция партнерства
- 2. В.Н.Якимец: введение ЯН-индекса
- 3. ЯН-индекс: сравнение регионов

1. ПЕТЕРБУРГСКАЯ КОНЦЕПЦИЯ ПАРТНЕРСТВА

Взаимодействие власти и структур гражданского общества: возможные модели

- 1. Модель «приводных ремней»
- 2. «Модель игнорирования»
- 3. «Модель садовника» - модель поддержки
- 4. Патерналистская модель
- 5. Партнерская модель
- 6. Модель «борьбы с противником»

РАЗРАБОТКА

- Концепция – продукт коллективного труда
- 8 заседаний рабочей группы, общественные слушания, обсуждение на 4-х семинарах, на Интернет сайте, в сетях рассылки, 9 вариантов, более 100 поправок
- Настоящий вариант – то, будет вынесено на заседание Правительства СПб 11 декабря 2007 г.

Общественные слушания, 19.07.07



СОДЕРЖАНИЕ КОНЦЕПЦИИ

- 1. Введение
- 2. Цель и задачи Концепции
- 3. Принципы взаимодействия
- 4. Приоритетные сферы взаимодействия
- 5. Основные направления деятельности органов исполнительной власти
- 6. Формы взаимодействия
- 7. Ожидаемый результат
- 8. Приложение. План мероприятий

АДРЕСАТЫ КОНЦЕПЦИИ

- 1. НКО, осуществляющие свою деятельность в Санкт-Петербурге, за исключением политических партий, профсоюзов и религиозных организаций
- 2. Жители Санкт-Петербурга
- 3. Органы государственной власти и местного самоуправления Санкт-Петербурга
- 3. Бизнес-сообщества
- 4. Государственные и муниципальные организации

ЦЕЛЬ КОНЦЕПЦИИ

- 1) *Целью* настоящей Концепции является
- развитие в Санкт-Петербурге общественно-государственного партнерства
- на основе эффективной системы взаимодействия общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций
- с исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга.

ЗАДАЧИ КОНЦЕПЦИИ

- совершенствование организационно-правовых условий общественно-государственного партнерства;
- совершенствование экономических условий общественно-государственного партнерства;
- информационное обеспечение и популяризация среди жителей Санкт-Петербурга механизмов взаимодействия гражданского общества и органов государственной власти города.

ПРИНЦИПЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

- обеспечение прав и свобод жителей города, их законных интересов;
- ответственность сторон за выполнение взятых на себя обязательств;
- партнерство как взаимодействие равноправных сторон для достижения общей социально значимой цели;
- коллегиальности в выработке совместных решений;
- открытость и доступность информации об общественно-государственном партнерстве в Санкт-Петербурге.

ПРИОРИТЕТНЫЕ СФЕРЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

- социальная и правовая помощь лицам, нуждающимся в социальной и правовой защите (в том числе беженцам и вынужденным переселенцам, инвалидам, безработным, лицам, нуждающимся в опеке и попечительстве, жертвам насилия);
- повышение правовой культуры общества, защита прав человека;
- охрана здоровья граждан и окружающей природной среды;
- охрана памятников истории и культуры, сохранение, создание, распространение и освоение культурных ценностей;
- развитие добровольческих инициатив, направленных на решение социальных проблем жителей Санкт-Петербурга;
- создание условий для становления и развития личности ребенка, осуществления его гражданских прав и свобод;
- становление гражданского общества и демократического правового и социального государства;
- культурное, духовно-нравственное, интеллектуальное и физическое развитие личности;
- развитие образования, науки, культуры, искусства и спорта;
- поддержка и развитие инициативы молодежи.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

- Совершенствование организационно-правовых условий общественно-государственного партнерства
- Совершенствование экономических условий общественно-государственного партнерства
- Информационное обеспечение и популяризация среди жителей Санкт-Петербурга механизмов взаимодействия гражданского общества и исполнительных органов государственной власти города

ФОРМЫ И МЕХАНИЗМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

ФОРМЫ:

- **Совместные коллегиальные решения**
- Совместные мероприятия
- Государственная поддержка деятельности НКО
- Социальный заказ
- Городские гранты
- Участие НКО в разработке проектов нормативных актов города, городских программ
- Общественная экспертиза
- Информационный обмен
- Инфраструктурная поддержка
- Образовательно-просветительская деятельность
- Методическая, консультационная, организационная помощь

МЕХАНИЗМЫ:

- **Система соглашений и договоров**
- Постоянно действующие общественные советы
- Конкурсы и грантовые программы (субсидии и др.)
- Ежегодный социальный форум
- Содействие развитию фондов местного сообщества

ЗАКЛЮЧЕНИЕ (ОЖИДАЕМЫЙ РЕЗУЛЬТАТ)

Что даст реализация Концепции

Конкретные ожидаемые результаты:

- Совершенствование работы коллегиальных органов
- Развитие технологий социального партнерства
- Увеличение доли городского социального заказа, реализуемого силами НКО
- Совершенствование нормативной базы города
- Налажен регулярный обмен информацией
- Увеличен процент социальной рекламы
- Программы передач о деятельности НКО на региональном телевидении
- Результаты общественной экспертизы освещаются в СМИ
- Увеличение численности добровольцев и числа НКО, их привлекающих
- Разработаны альтернативные образовательные программы

Горный Михаил Бениаминович

- Закончил физико-технический факультет Политехнического института, к.ф.-м.н.
- Координатор секции «самоуправление трудовых коллективов» Ленинградского клуба «Перестройка», 1987-1990 г.
- Депутат, председатель комиссии по вопросам самоуправления, работы Советов и государственному строительству Ленсовета (1990-1993)

Горный Михаил Бениаминович

- Член рабочей группы по разработке Устава Санкт-Петербурга (1994-1995 гг.)
- Исполнительный директор СПб гуманитарно-политологического центра СТРАТЕГИЯ - с 1994 г.
- Доцент кафедры прикладной политологии НИУ-ВШЭ, Санкт-Петербург

Горный Михаил Бениаминович



2. Л.И.НИКОВСКАЯ И В.Н.
ЯКИМЕЦ: ИЗУЧЕНИЕ
ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ

Якимец Владимир Николаевич

- В.н.с. Института системного анализа РАН
- К.т.н., д.соц.н.
- В годы перестройки – член движения «Невада-Семипалатинск» (остановка ядерных испытаний)
- Начиная с 1995 г. – тренер и эксперт на различных семинарах для лидеров НКО, затем – по развитию межсекторного партнерства.

Якимец Владимир Николаевич

- В 2002 г. защитил докторскую по социологии на тему «Основы, принципы и механизмы межсекторного социального партнерства в России».
- Разрабатывает методы количественной оценки состояния публичной политики в регионах России.

Якимец Владимир Николаевич



Никовская Лариса Игоревна

- В.н.с. Института Социологии РАН, д.соц.н.
- Координатор Исследовательского комитета по гражданскому обществу и публичной политике Российской ассоциации политической науки
- Член политсовета партии «Справедливая Россия»

Никовская Лариса Игоревна



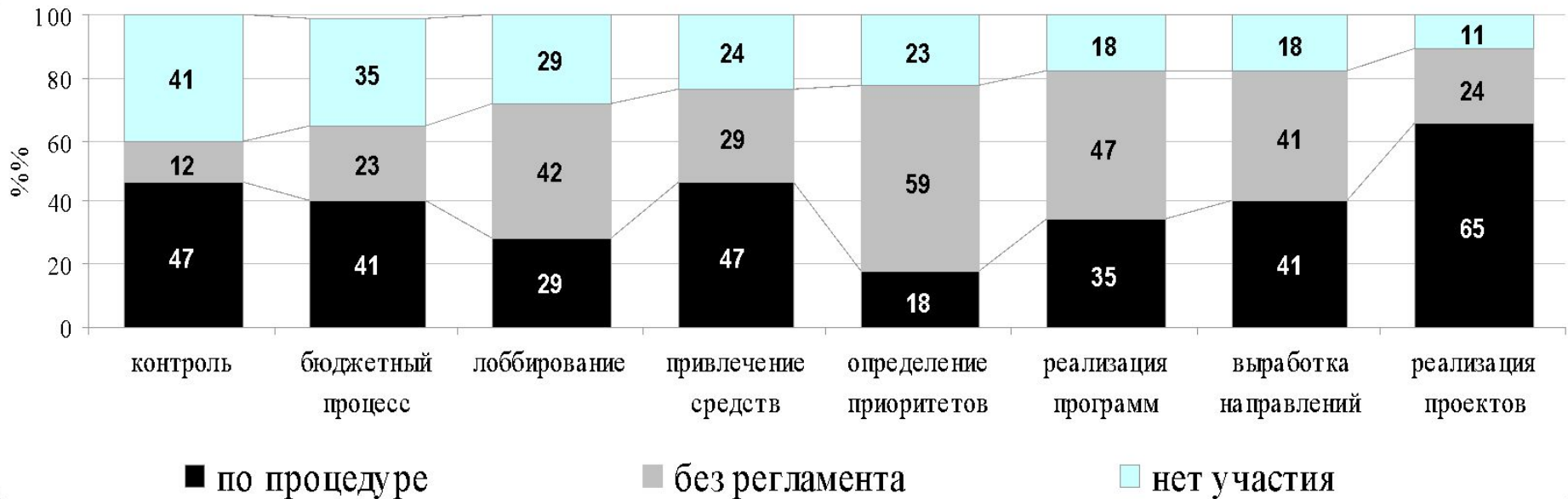
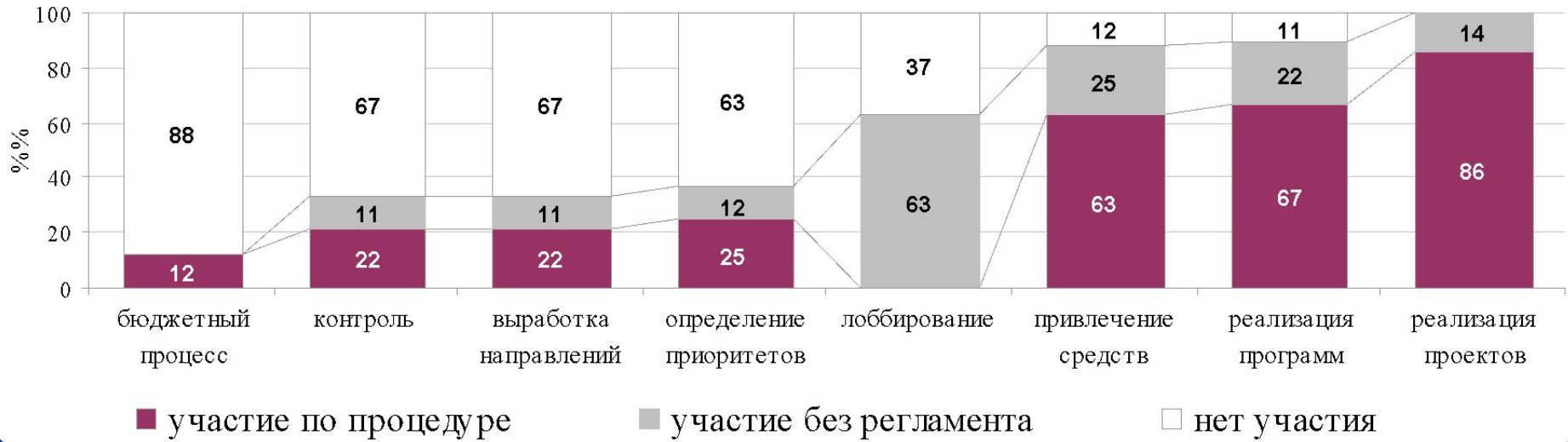
Из доклада на семинаре СПб
центра СТРАТЕГИЯ в 2004 г.

- **Публичная политика
в условиях российской
трансформации**

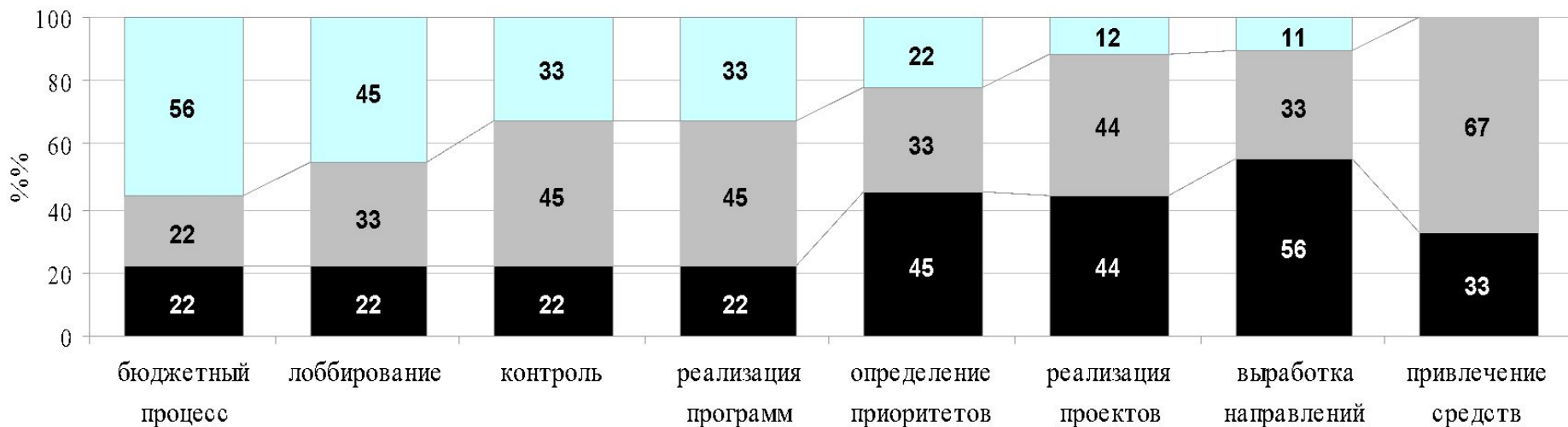
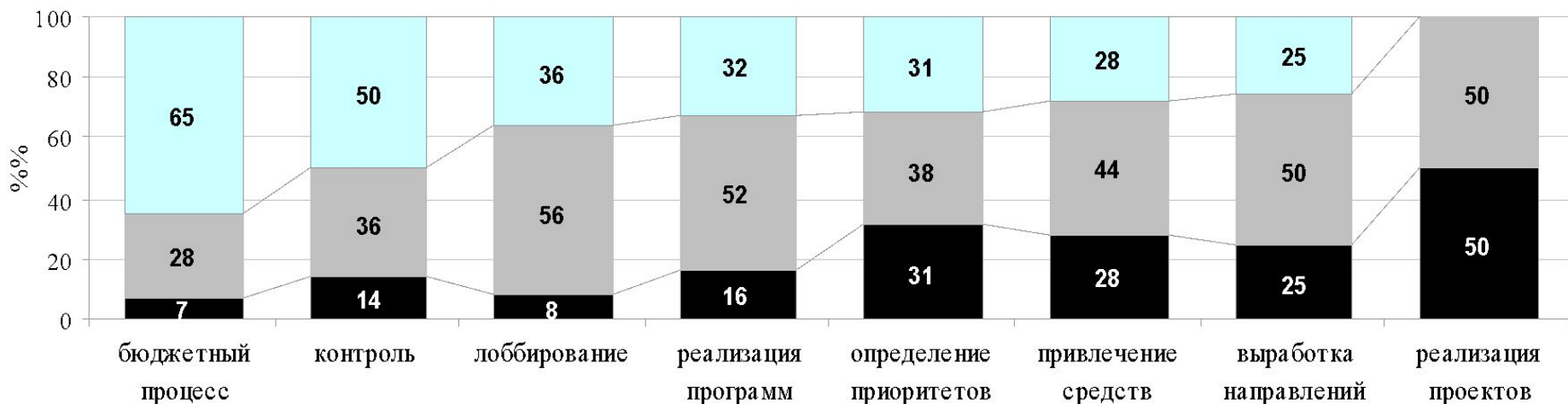
Участие НКО РФ в механизмах формирования и реализации социальной политики

- — выработка направлений социальной политики;
- — определение приоритетных направлений;
- — формирование бюджетов социальной сферы;
- — лоббирование через органы представительной власти;
- — привлечение внебюджетных средств;
- — разработка и реализация социальных проектов;
- — участие в реализации федеральных или региональных социальных программ;
- — контроль реализации социальных программ.

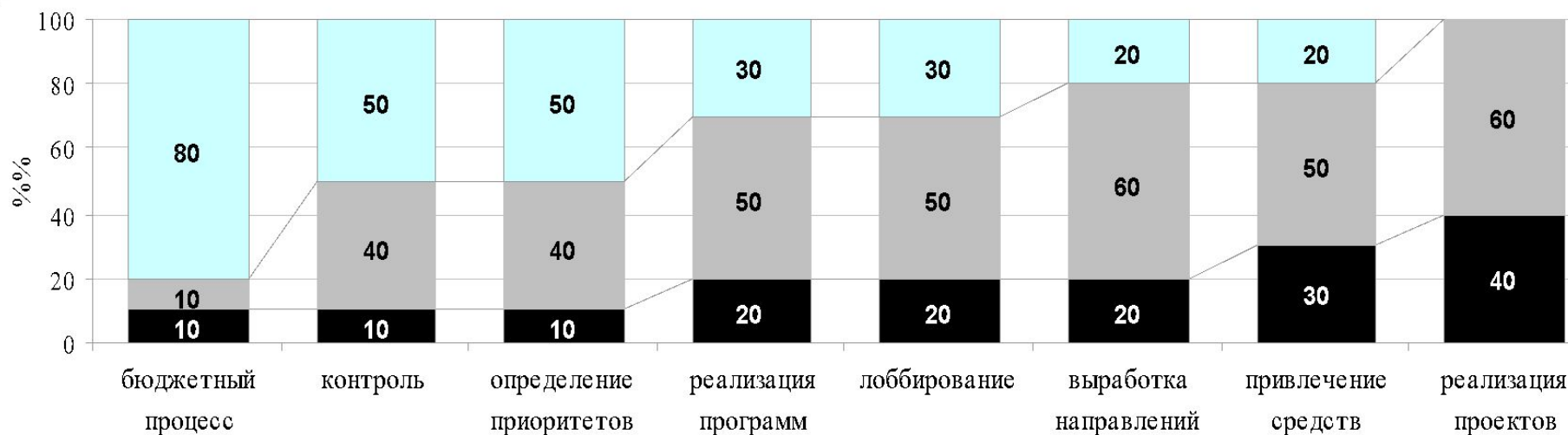
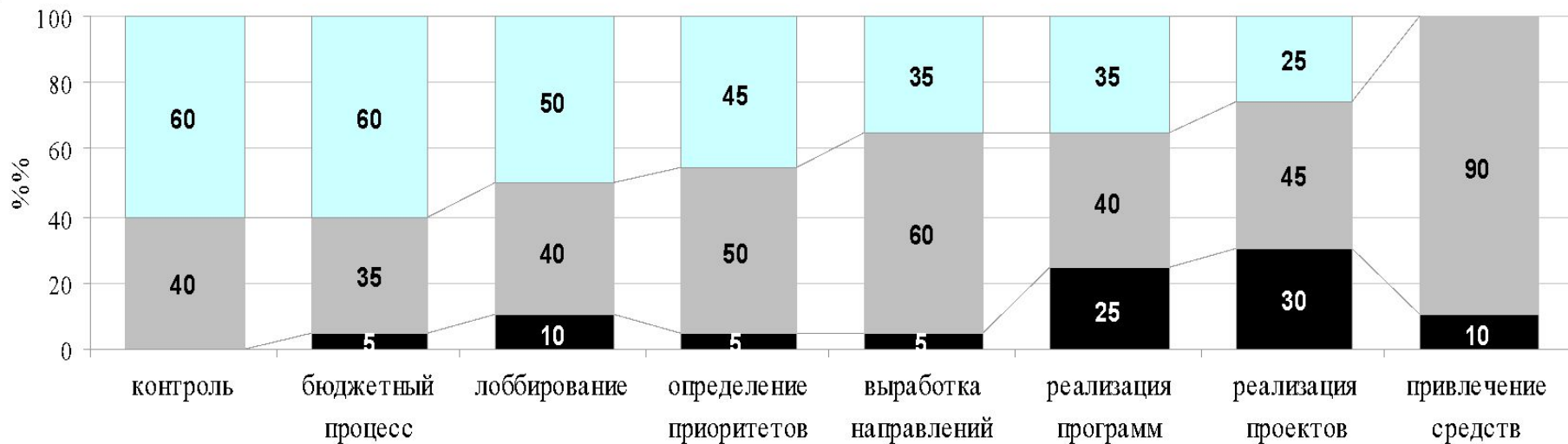
Участие НКО в выработке и реализации социальной политики в г. Владимире (9 сотр.НКО, 17 служащих, апрель 2003), % от опрошенных



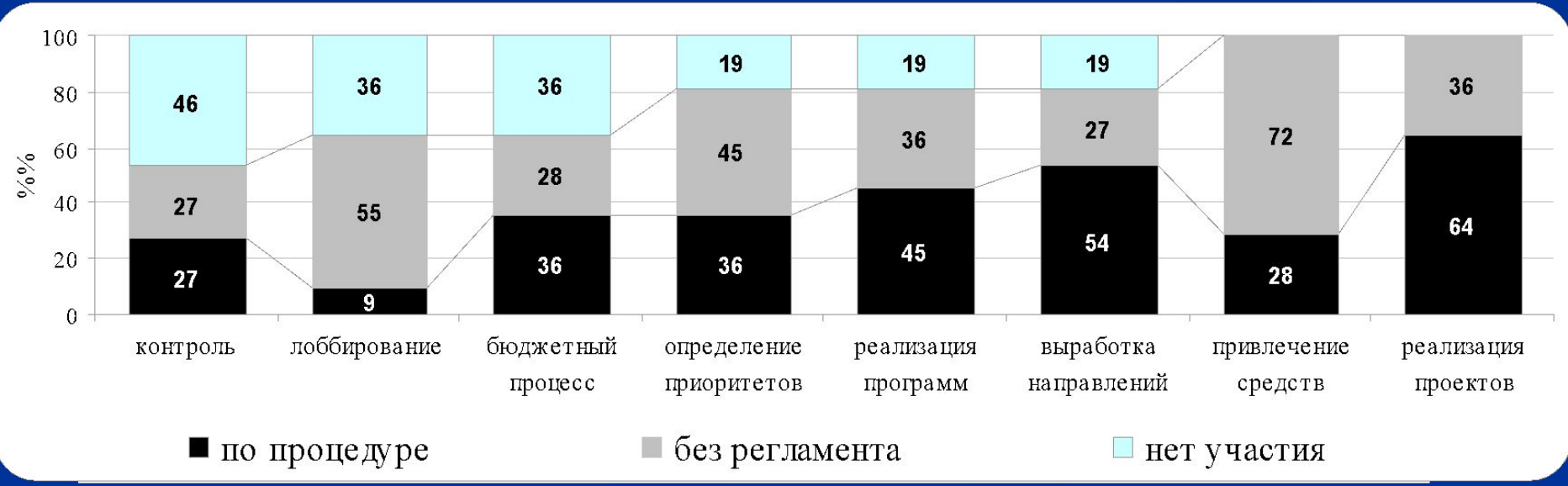
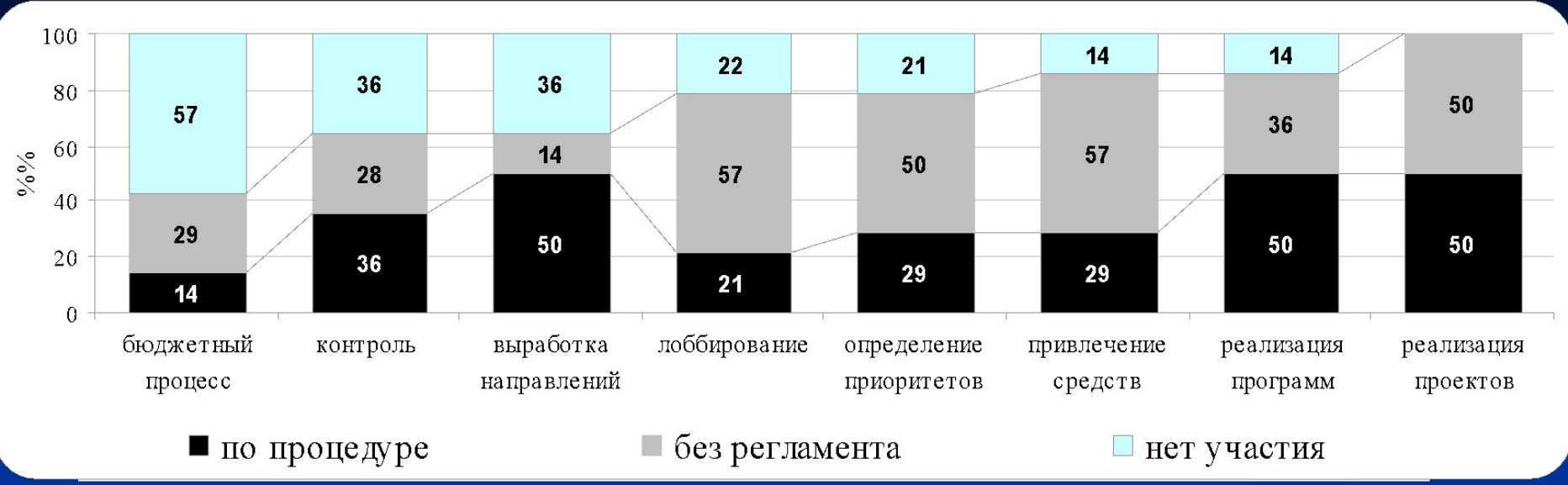
Участие НКО в выработке и реализации социальной политики в г. Озерске (14 сотр.НКО, 9 служащих, май 2003), % от опрошенных



Участие НКО в выработке и реализации социальной политики в г. Иркутске (оценка 20 сотруд.НКО, 10 служащих, июль 2003), % от опрошенных



Участие НКО в выработке и реализации социальной политики в Екатеринбурге, Саратове и Р. Коми (14 сотр. НКО, 11 служащих апрель 2003), % от опрошенных



Выводы из опросов сотрудников региональных НКО

- от 50 до 80% опрошенных - **бюджетный процесс** (соц.сферы) в регионе проходит без участия НКО, хотя регион. законы предусматривают это
- около половины - нет участия в **контроле за реализацией соц. программ.**
- от 30 до 67% - НКО либо не участвуют в **выработке региональной социальной политики**, либо эпизодически и без регламентированных процедур (от 15 до 60% респондентов).
- отн. высока степень вовлеченности НКО в **разработку и реализацию социальных проектов и реализацию федеральных/региональных соц. программ**
- менее заметна активность НКО в **реализации соц. программ**
- нет четких процедур участия НКО в **лоббировании региональных представительных органов власти**
- значителен разброс мнений об участии НКО в **определении приоритетов социальной политики**

Выводы из опроса служащих

- НКО слабо привлекаются для **контроля** реализации социальных программ (от четверти до половины служащих считают, что такого участия нет; около трети, что НКО участвуют в контроле, но без регламента).
- участия НКО в **формировании бюджетов** социальной сферы (от 30 до 80% отметили отсутствие участия).
- служащие солидарны с оценками сотрудников НКО и по поводу развитости процедур участия НКО в **разработке и реализации социальных проектов** (от 40 до 65 %).
- Похожи оценки служащих относительно участия НКО в **лоббировании** интересов целевых групп при формировании социальной политики (менее 30% считают, что есть процедуры и участие НКО прописано в них
- оценки служащих о том, что НКО **участвуют в выработке направлений социальной политики** в соответствии с принятыми процедурами, завышены. Это же, впрочем, можно сказать и относительно вовлеченности НКО в **определение приоритетных направлений социальной политики**

Пять из 11 причин, препятствующих сотрудничеству НКО и власти

■ НКО выбрали:

- оторванность гос.и муниц.служб от потребностей населения
- **отсутствие нормативно-правовой базы для взаимодействия**
- излишнее администрирование со стороны чиновников
- **неумение строить партнерские отношения**
- несоблюдение органами власти действующих законов и норм

■ Служащие выбрали

- нехватка средств
- отсутствие процедур и технологий взаимодействия
- **отсутствие нормативно-правовой базы для взаимодействия**
- отсутствие информации друг и друге
- амбиции лидеров НКО и **неумение строить партнерские отношения**

Оценка параметров открытого демократического общества (по А.Найер)
для России, Сибирь, 2004, 15 +15

Поддержка гражданских инициатив и развитие
общественного контроля

■ С отрудники НКО
■ Гос/муниц.служащие

Приверженность мирному разрешению
конфликтов в интересах сторон

Действуют законы по обузданию коррупции

Экономика, где уважают право собственности,
обеспечивают равные возможности, гарантии
для обездоленных

Конституционная защита прав меньшинств

Верховенство закона + независимая судебная
власть

Свободные и плюралистичные СМИ

Регулярные, свободные и честные выборы

0,0 0,5 1,0 1,5 2,0 2,5 3,0 3,5 4,0 4,5 5,0

4,3

3,9

4,6

4,2

2,8

3,1

2,6

2,4

3,7

3,3

2,9

3,6

3,1

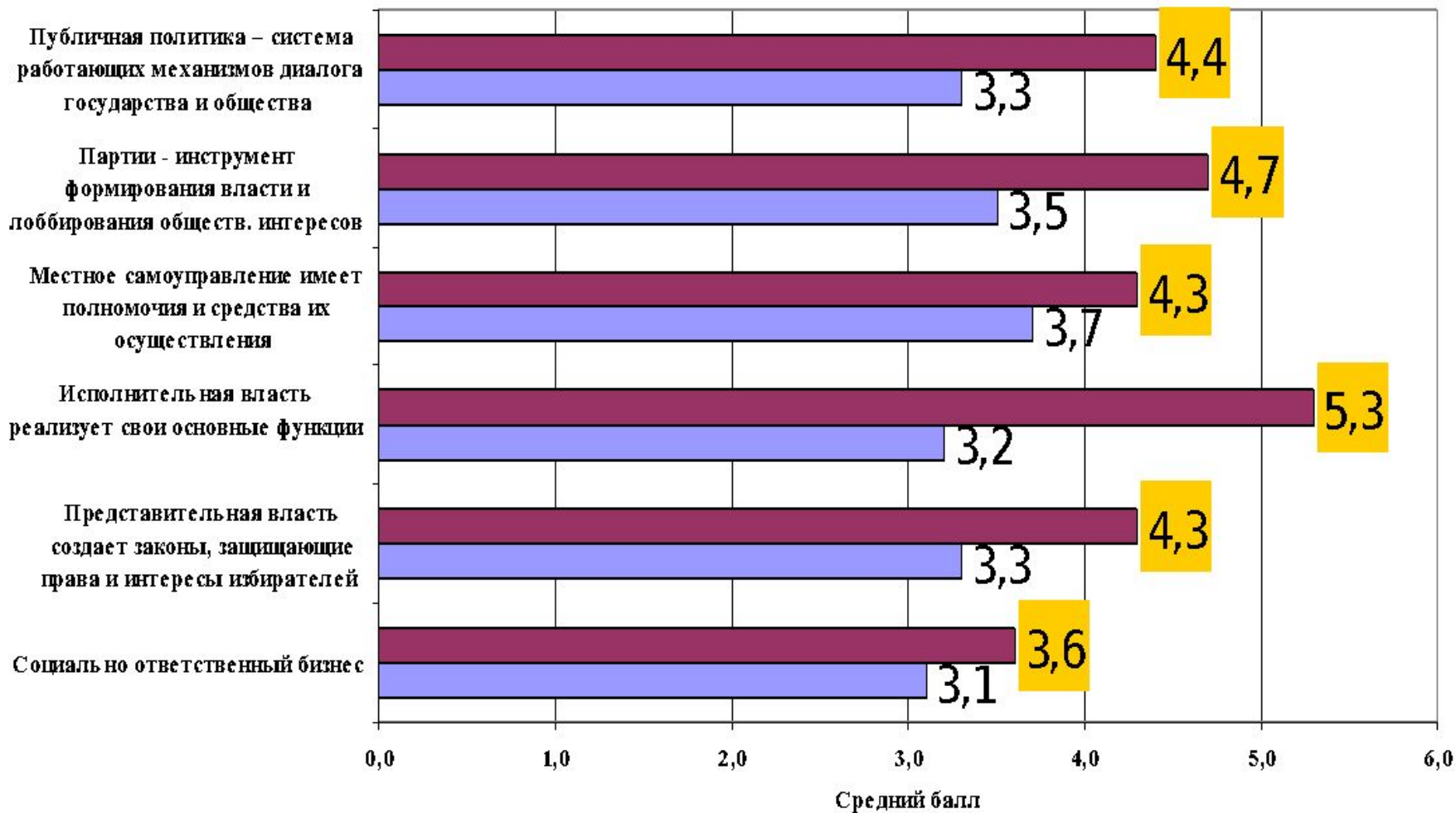
3,4

4,7

4,0

Оценка деятельности органов власти и бизнеса, Сибирь 2004

■ Сотрудники НКО, 15 чел.
■ Гос/муниц. служащие, 15 чел.



Вопросы из пилотного исследования

- Почему оценки НКО в среднем **выше** на балл?
- Почему НКО дали в 2 раза более высокую оценку деятельности органов исполнительной власти?
- Не завышают ли НКО роль партий?
- Почему оценки НКО независимости судебной власти, независимости СМИ и действенности антикоррупционных законов **ниже оценок служащих?**
- Таковы ли будут оценки для других регионов (Юг, Центр, Северо-Запад)?

*Процесс политической трансформации в России объективно актуализирует **противоречие**, которое можно сформулировать как противоборство между тенденцией к стабилизации, равновесию с усилением роли бюрократии и курсом на дальнейшее изменение, преобразование с участием граждан.*

В 2006 г. авторы предлагают первый вариант ЯН-индекса

- Состоял из двух частей:
- ЯН-индекса состояния публичной сферы и
- ЯН-индекса демократизации и открытости общества.
- Для первой составляющей было отобрано 9 показателей (из двух десятков в исходном списке), а для второй – 8 показателей (из 15).

В каждом из обследованных регионов

- опрашивали три группы респондентов – госслужащих и сотрудников местного самоуправления, бизнесменов, а также сотрудников общественных и некоммерческих организаций.
- Всего за период 2003 - 2006 годов было опрошено более 900 человек.
- Опрашиваемых просили оценить каждый показатель по 10-балльной шкале.

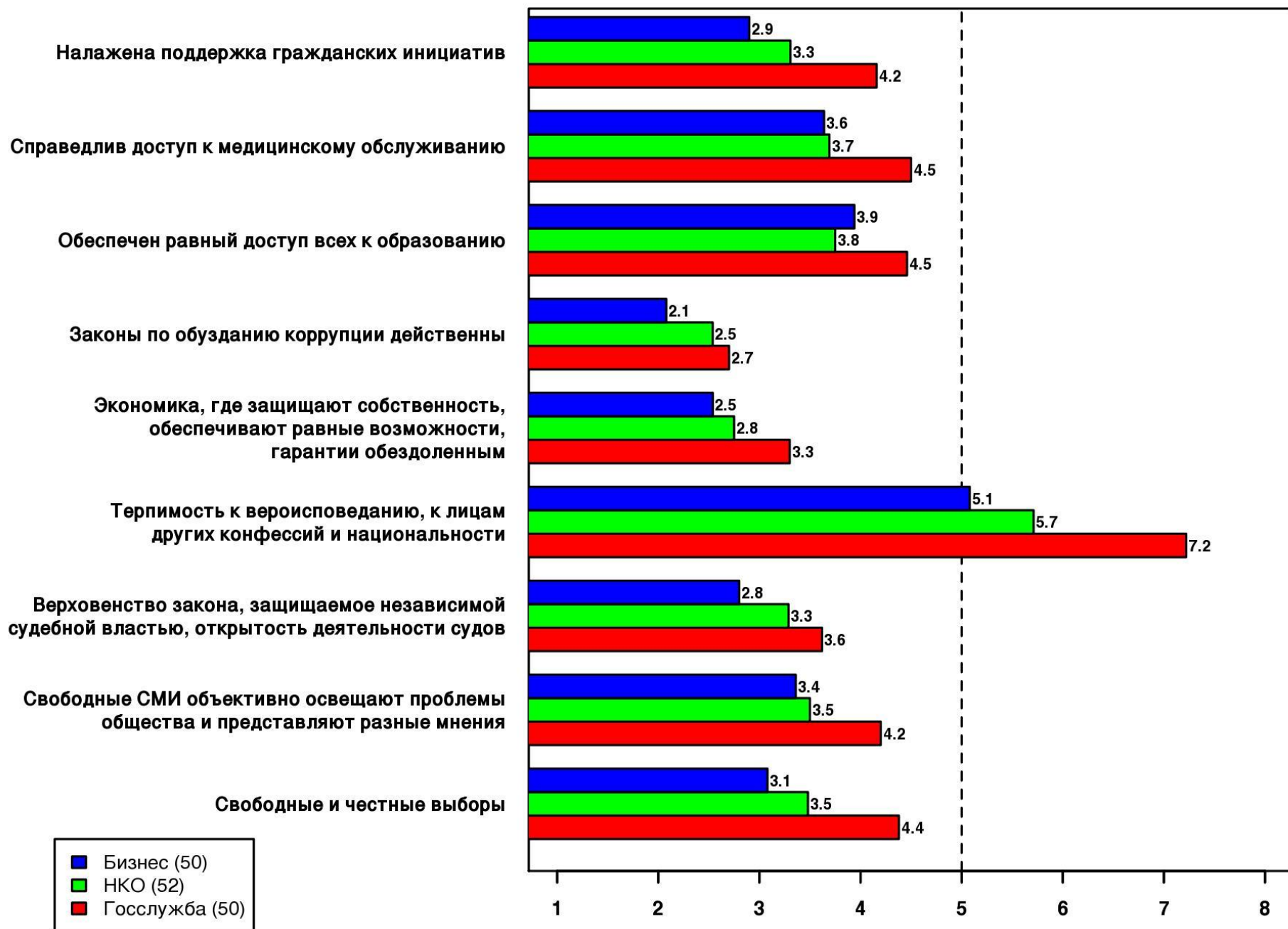
Суть идеи состоит в

- последовательном агрегировании результатов анкетирования для трех разных групп в каждом из обследованных регионов с тем, чтобы получаемые оценки могли быть использованы:
 - - для сопоставления позиций разных групп опрошенных в одном регионе,
 - - для сравнения оценок каждой из групп для разных регионов

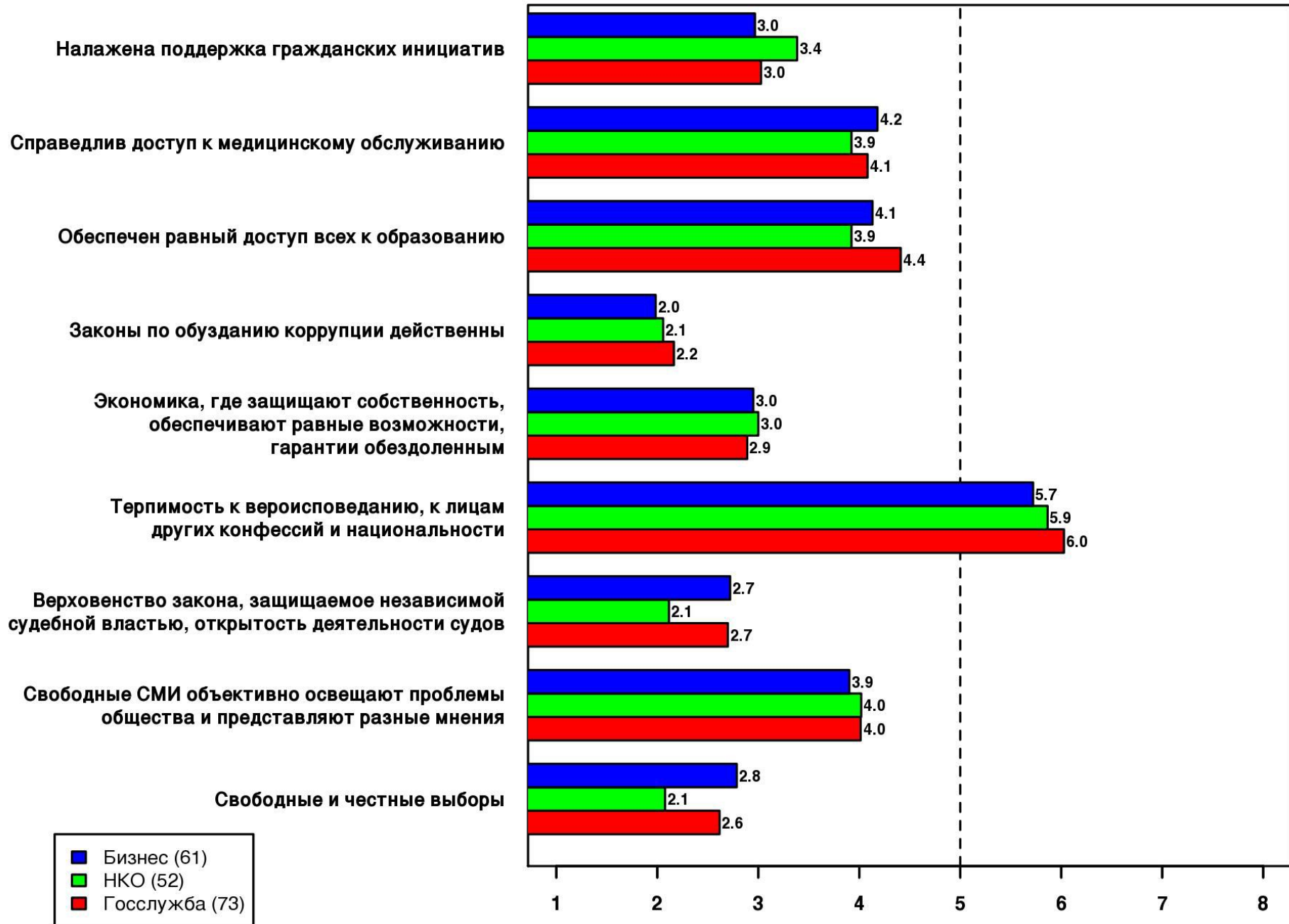
Использование для:

- для рейтингования регионов по степени развитости публичной сферы и по уровню демократичности общества,
- - для позиционирования регионов в двумерном пространстве, определенном двумя выше названными составляющими (иными словами для «картирования» региональной публичной политики).

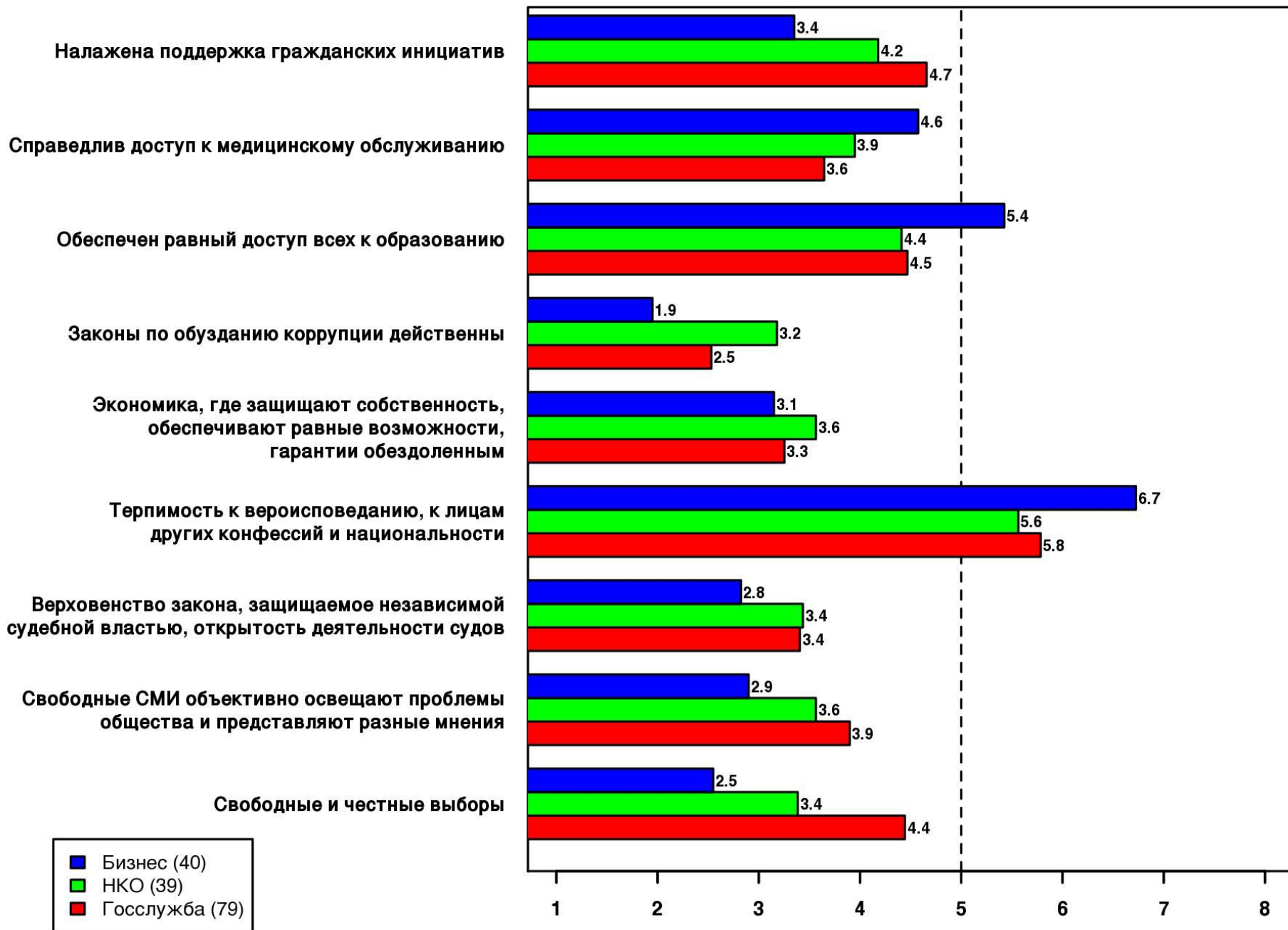
Оценка состояния институтов и механизмов публичной политики, Волгоградская обл., 2009



Оценка состояния институтов и механизмов публичной политики, Дагестан, 2009



Оценка состояния институтов и механизмов публичной политики, Иркутская обл., 2009



3. ЯН-ИНДЕКС: СРАВНЕНИЕ РЕГИОНОВ (ДОКЛАД В МАРТЕ 2011 Г.)

Масштабы исследования ПП – 2009 (по гранту ИНОП)

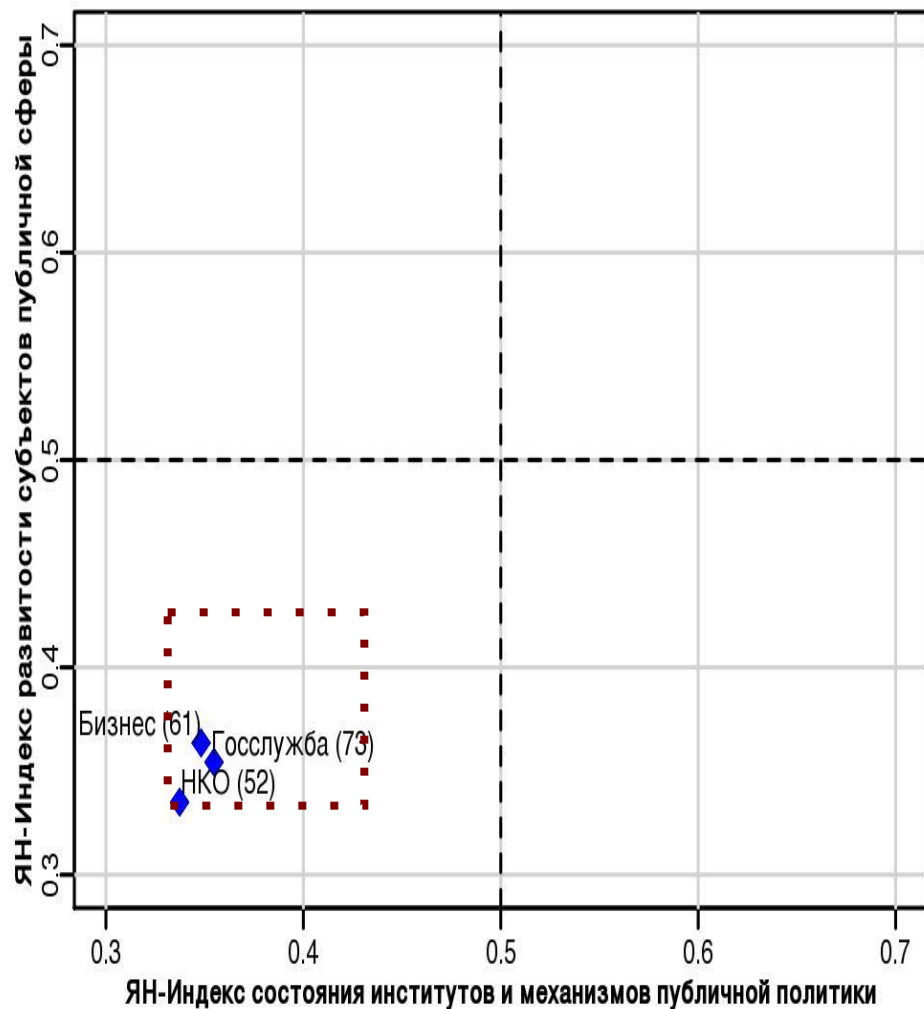
- В 24 регионах России (по 2-4 от 7 федерал. округов)
- Методология – ЯН-индекс оценки и мониторинга ПП + фокус-группы и экспертные сессии в регионах
- Респонденты из 3 секторов (целевая выборка): от малого, среднего бизнеса (владельцы и наемные работ-ки), от НКО-сектора ; от власти и служащие
- В анкете 22 показателя для оценки развитости субъектов и институтов ПП. В ней - утверждения, достоверность которых оценивали по *10-балльной шкале* (от «1» до «10» баллов)
- Собрано около 4000 анкет
- Оригинальное программное обеспечение для расчета ЯН-индекса, построения графиков и гистограмм.
- Рассчитан Индекс развитости субъектов публичной сферы и Индекс состояния институтов и механизмов ПП (величина от 0 (наихудшая) до 1 (наилучшая).

Пять типов ПП в регионах:

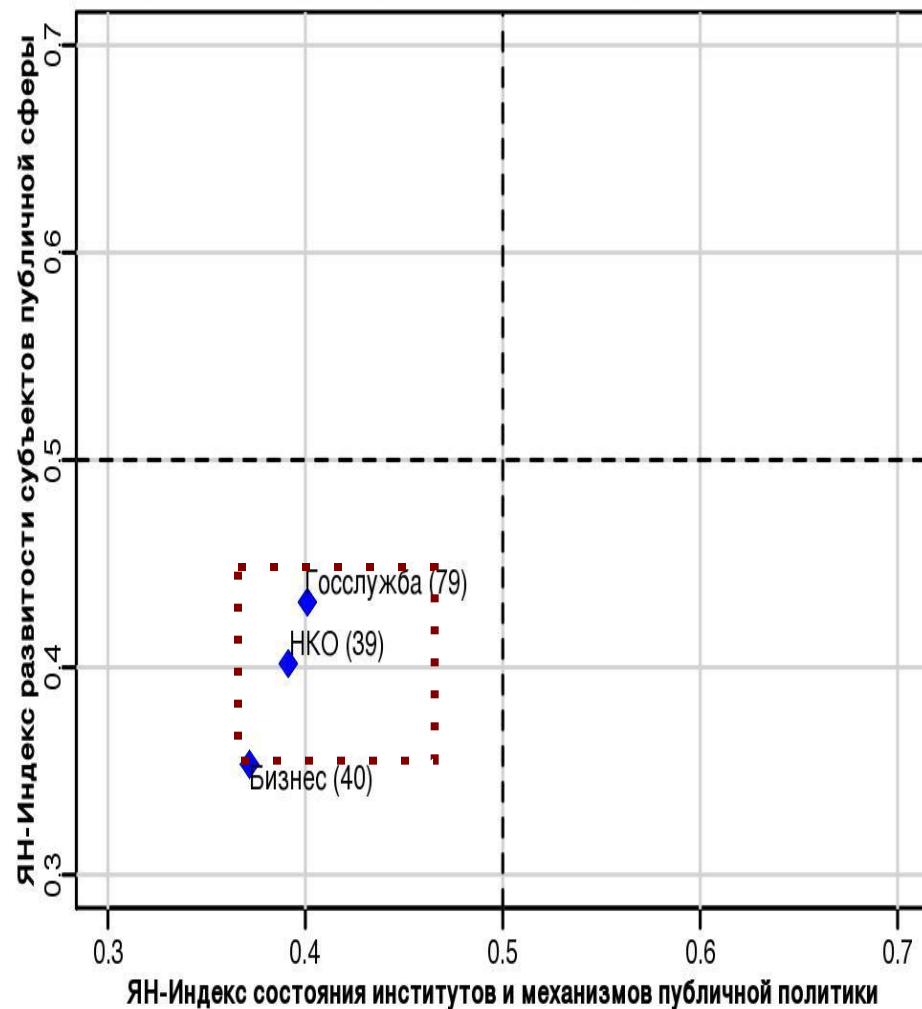
1. **Регионы с консолидированными низкими оценками** - респонденты из всех 3 секторов **одинаково низко** оценивают состояние ПП (в квадранте $(0, 0.5; 0, 0.5)$)
2. **Центрированные регионы** – там, где дана **консолидировано средняя оценка** (в области $(0.5+/-0.05; 0.5+/-0.05)$)
3. **Регионы с партнерскими отношениями между секторами** – там, где респонденты дают **консолидировано высокие оценки** состояния ПП (в квадранте $(0.5;1;0.5,1)$)
4. **Регионы с неконсолидированными оценками ПП**- там, где оценки респондентов из одного сектора **имеют разрыв** от оценок двух других
5. **Регионы с разрывами неконсолидированных оценок ПП** – там, где оценки ПП респондентами из двух секторов характеризуются **значимым разрывом**

Тип 1: Консолидированные низкие оценки – Дагестан, Иркутская обл., Приморский край

Сводный ЯН-индекс публичной политики, Дагестан, 2009

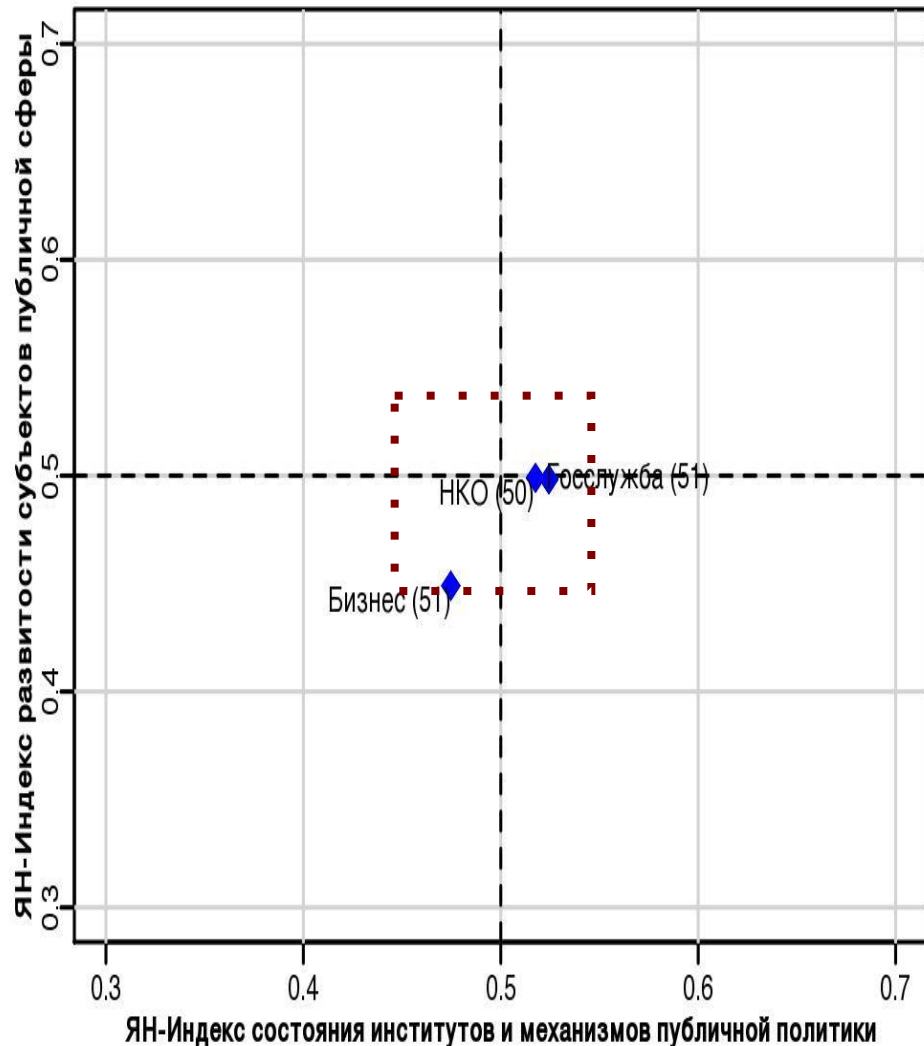


Сводный ЯН-индекс публичной политики, Иркутская обл., 2009

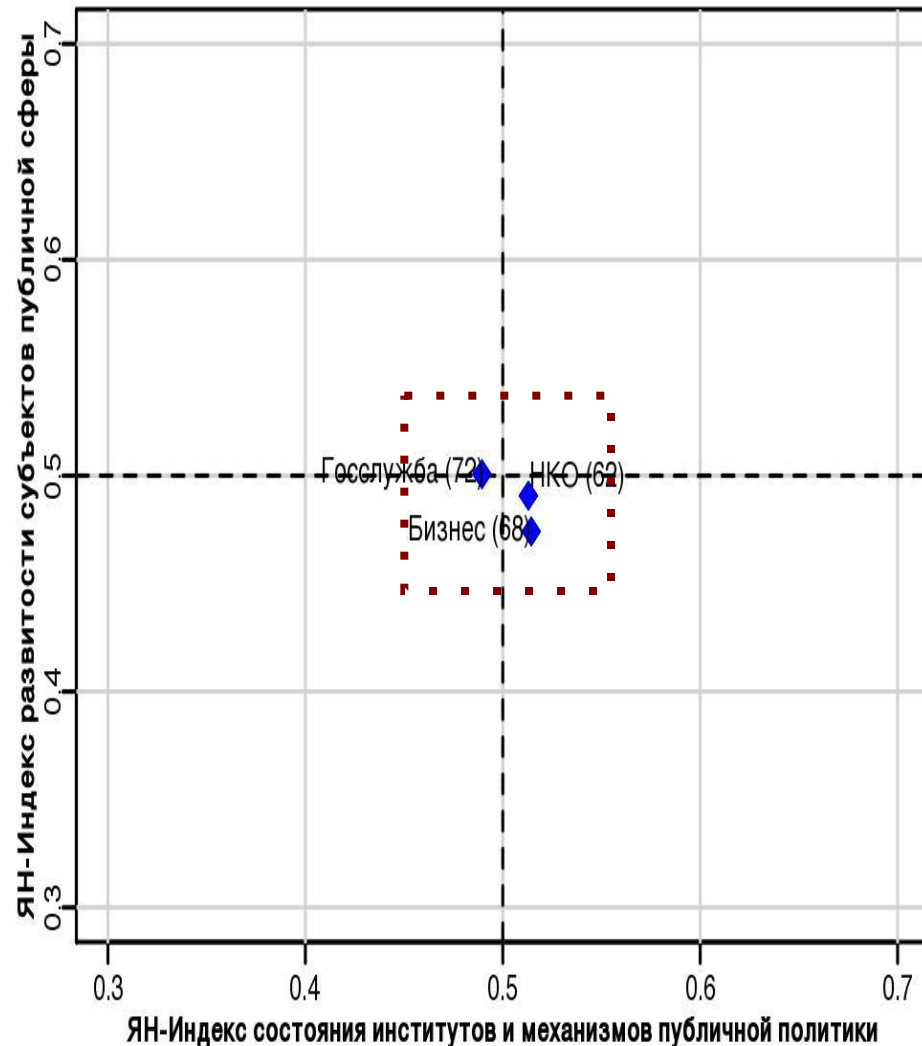


Тип 2: Центрированные оценки – Амурская и Курская обл.

Сводный ЯН-индекс публичной политики, Амурская обл., 2009

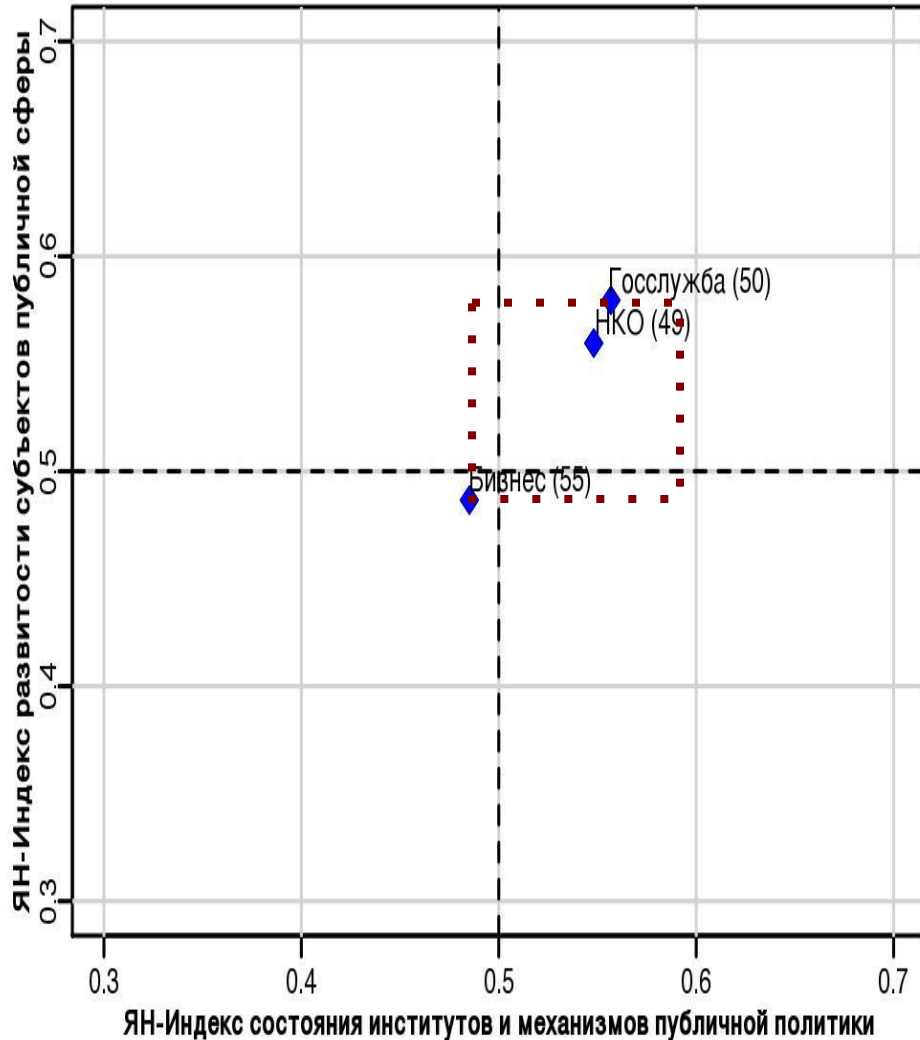


Сводный ЯН-индекс публичной политики, Курская обл., 2009

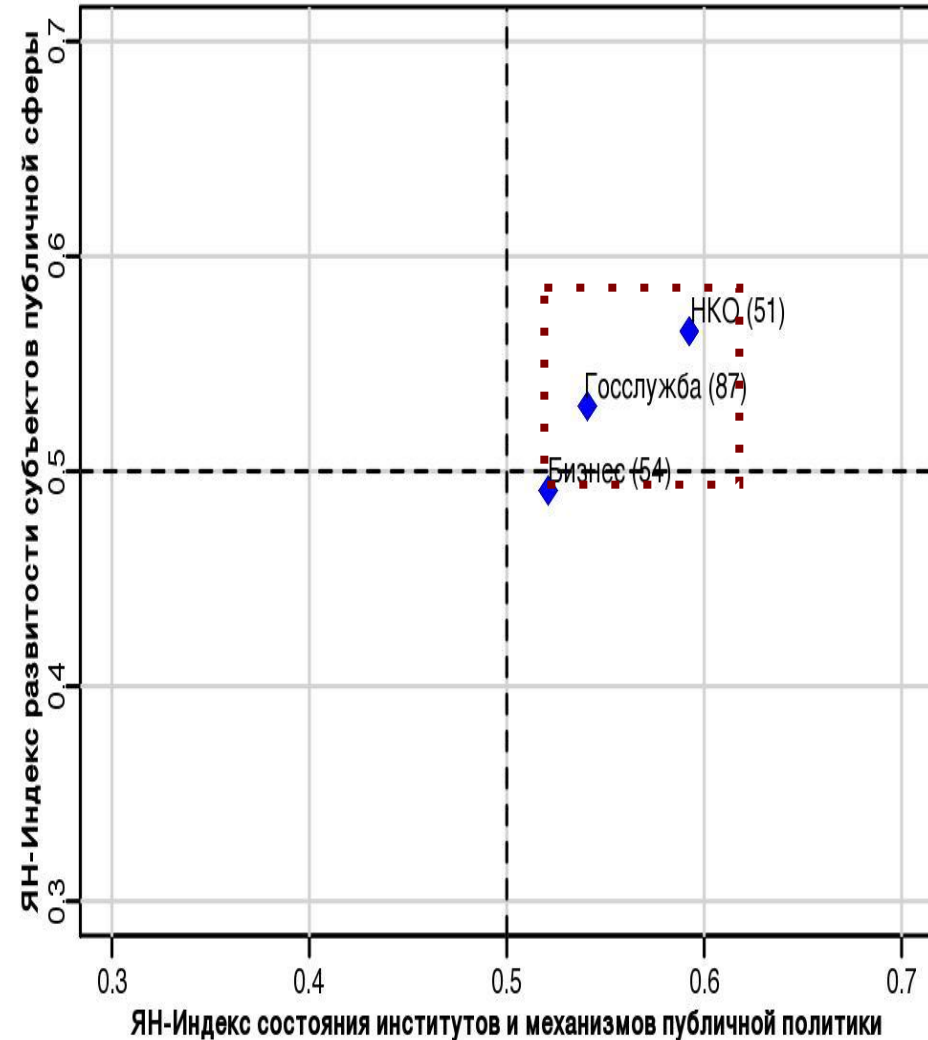


Тип 3: Партнерские хорошие оценки – Новосибирская обл., Карелия

Сводный ЯН-индекс публичной политики, Новосибирская обл., 2009

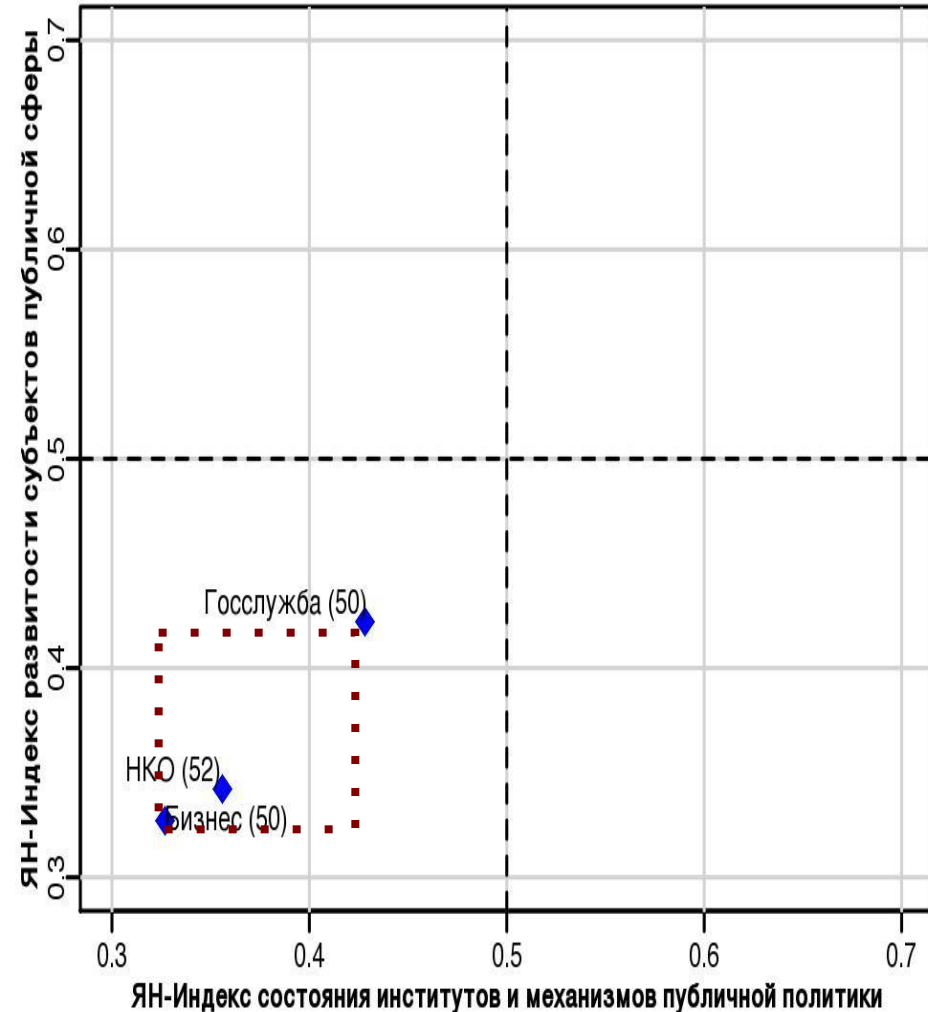


Сводный ЯН-индекс публичной политики, Карелия, 2009

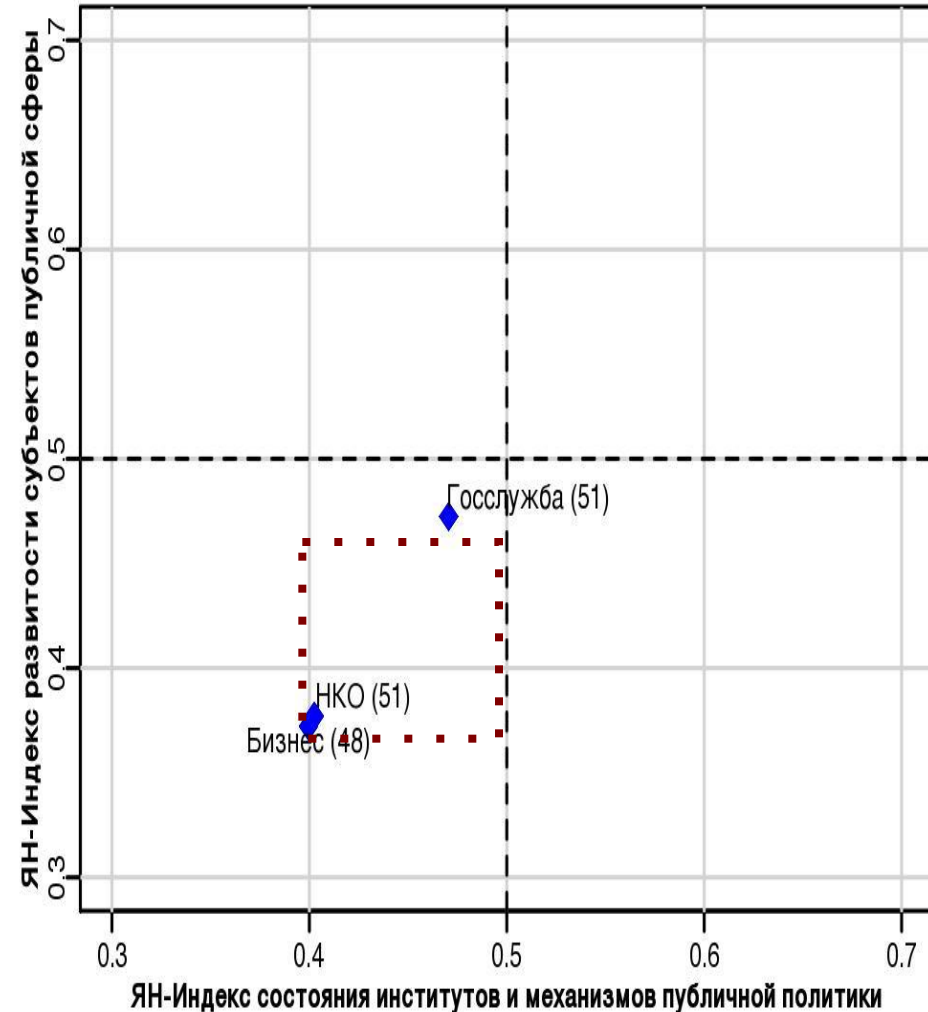


Тип 4: с неконсолидированными оценками - отрыв одной группы от других: Волгоградская обл. Хабаровский край

Сводный ЯН-индекс публичной политики, Волгоградская обл., 2009

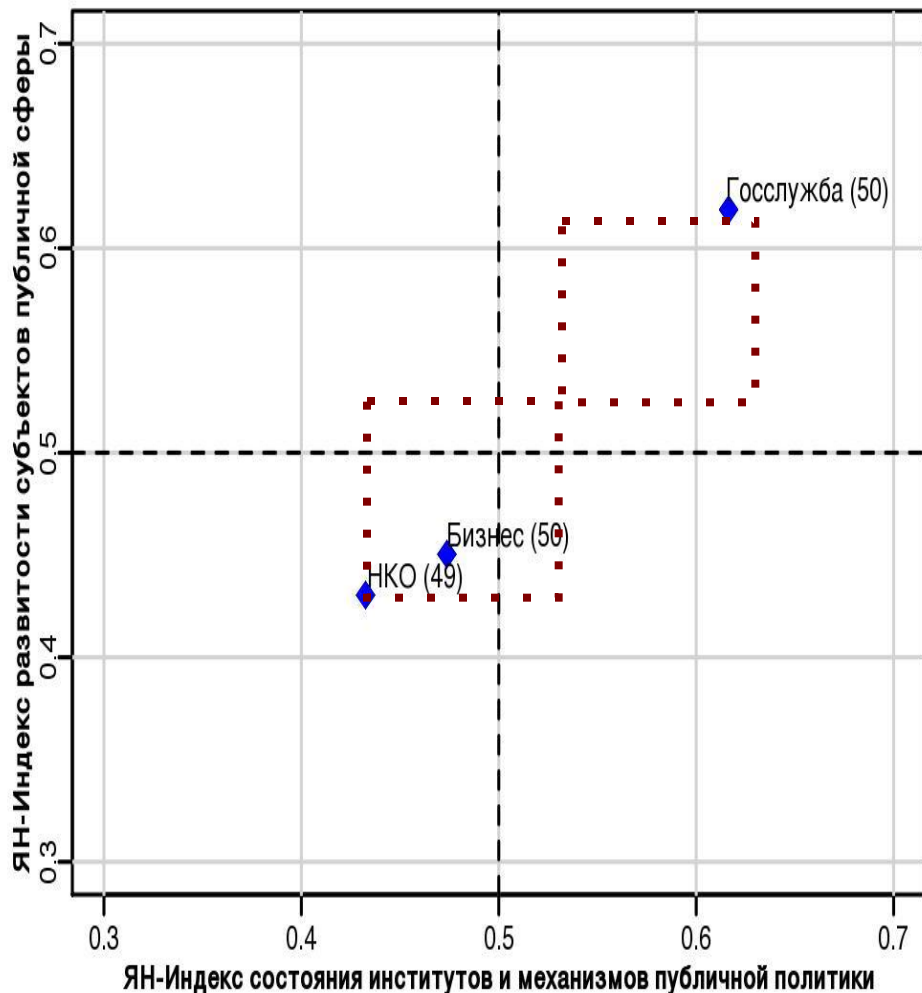


Сводный ЯН-индекс публичной политики, Хабаровский край, 2009

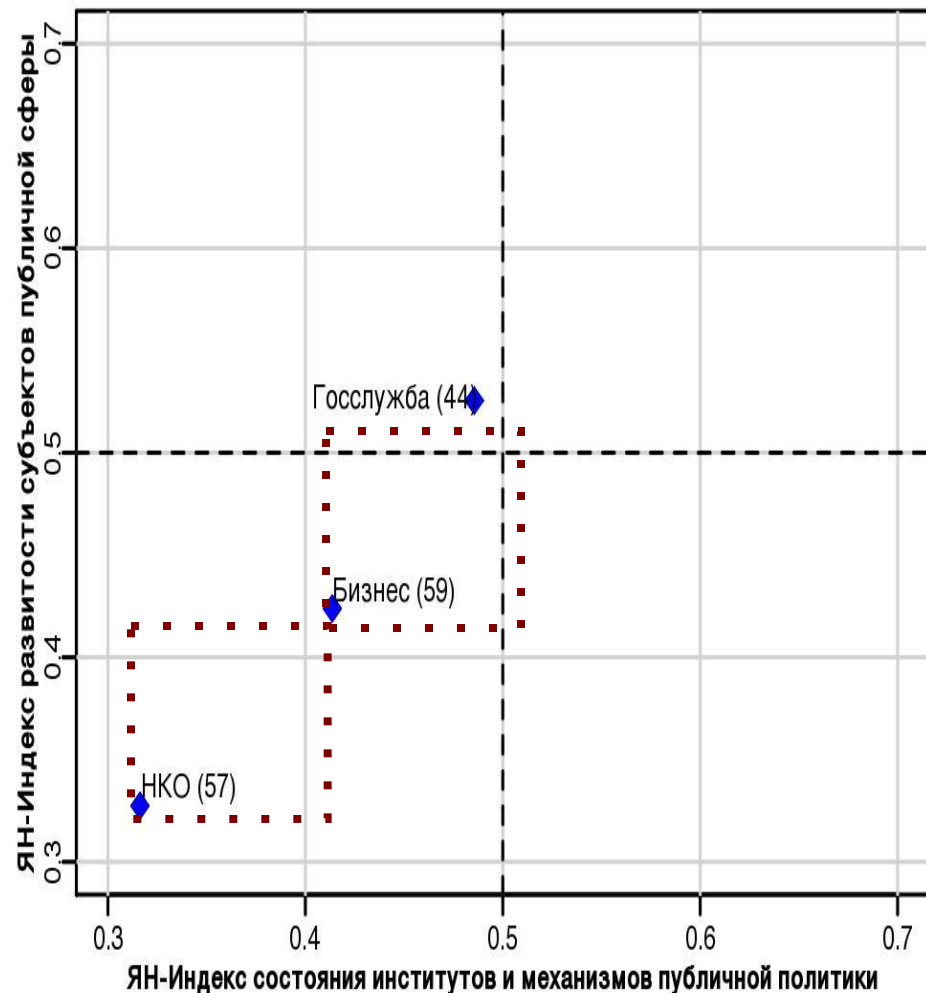


Тип 5: Регионы с неконсолидированными разрывами оценок ПП – Татарстан, Краснодарский край, Тюменская и Пензенская обл.

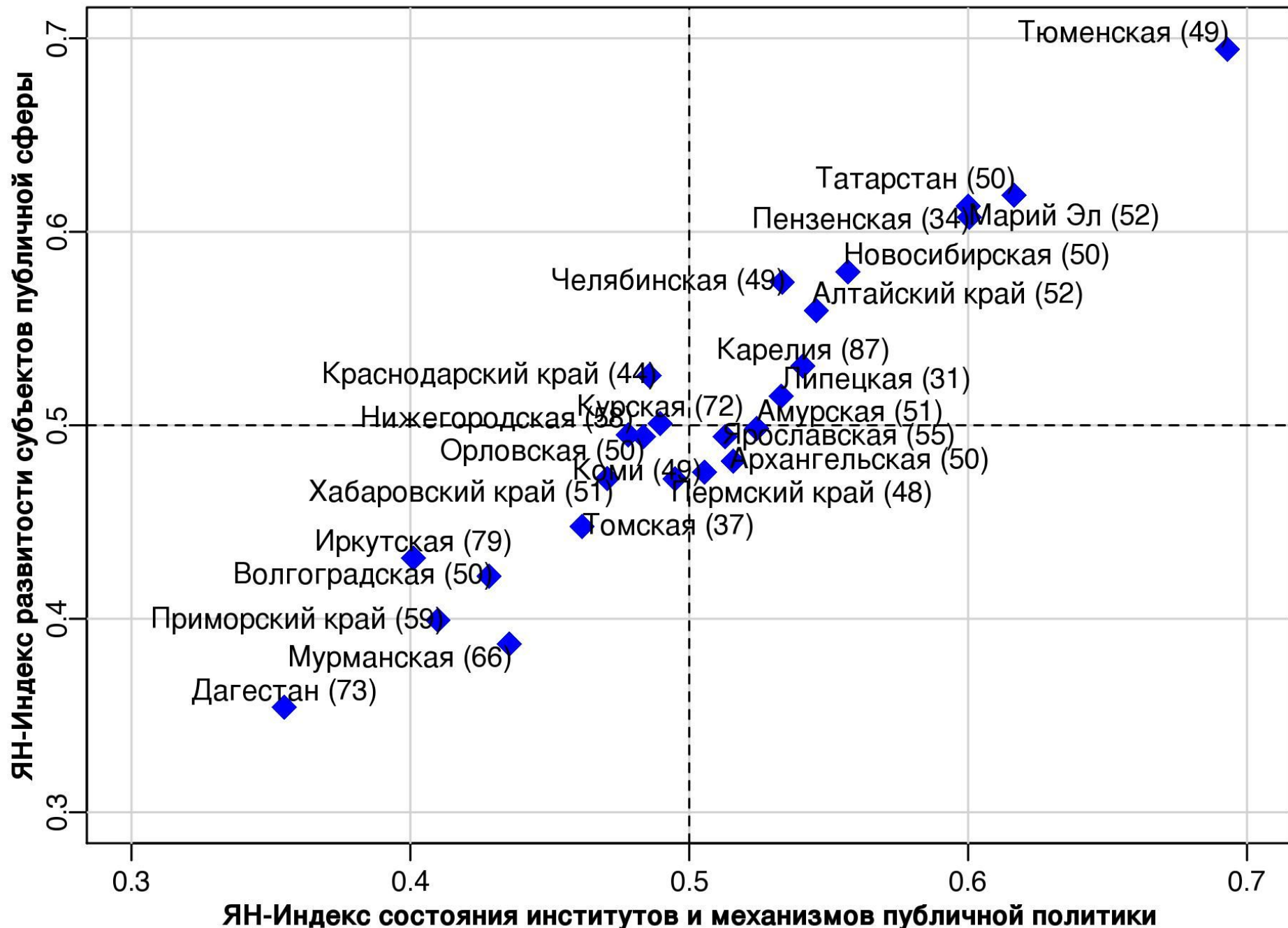
Сводный ЯН-индекс публичной политики, Татарстан, 2009



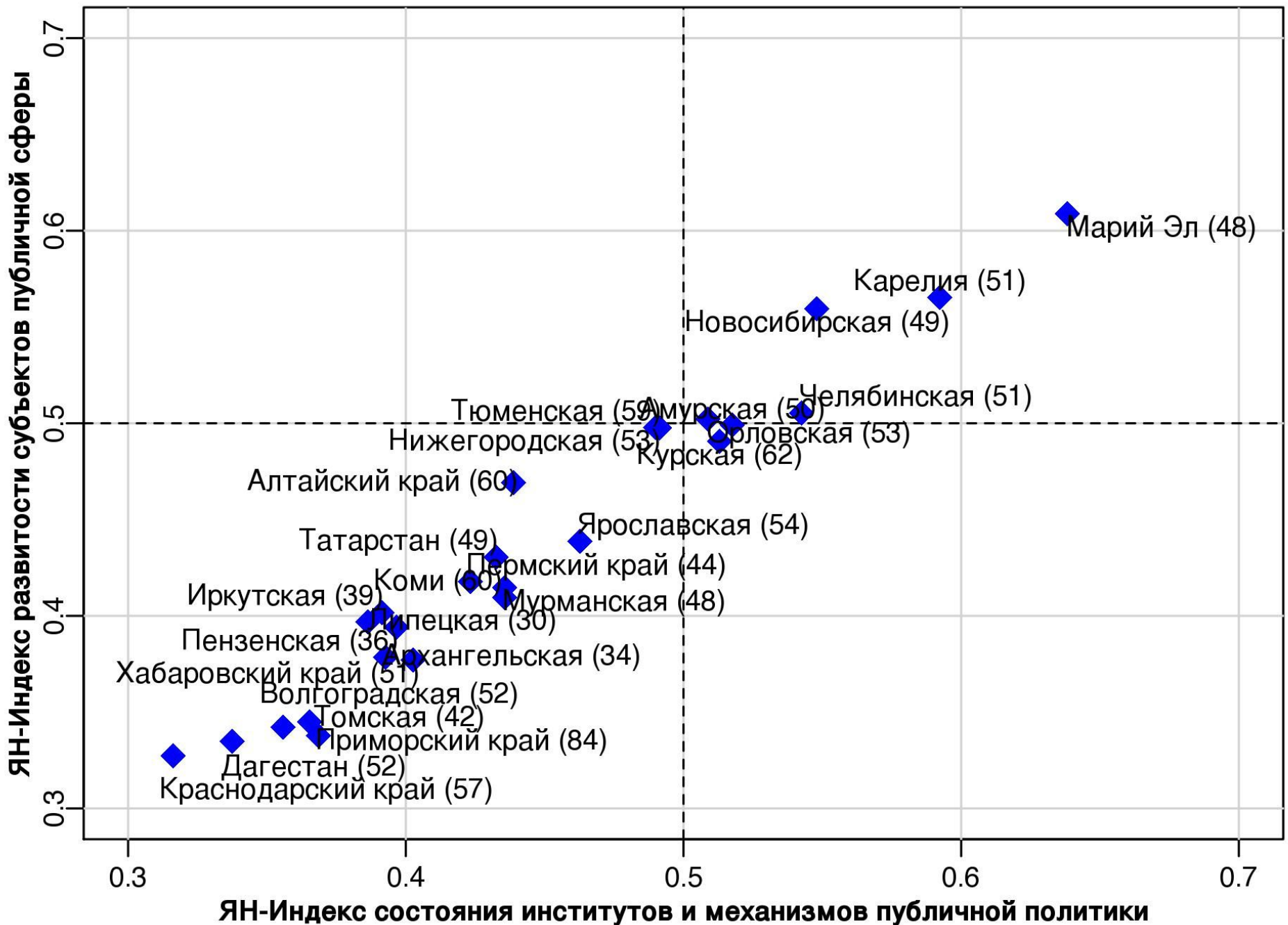
Сводный ЯН-индекс публичной политики, Краснодарский край, 2009



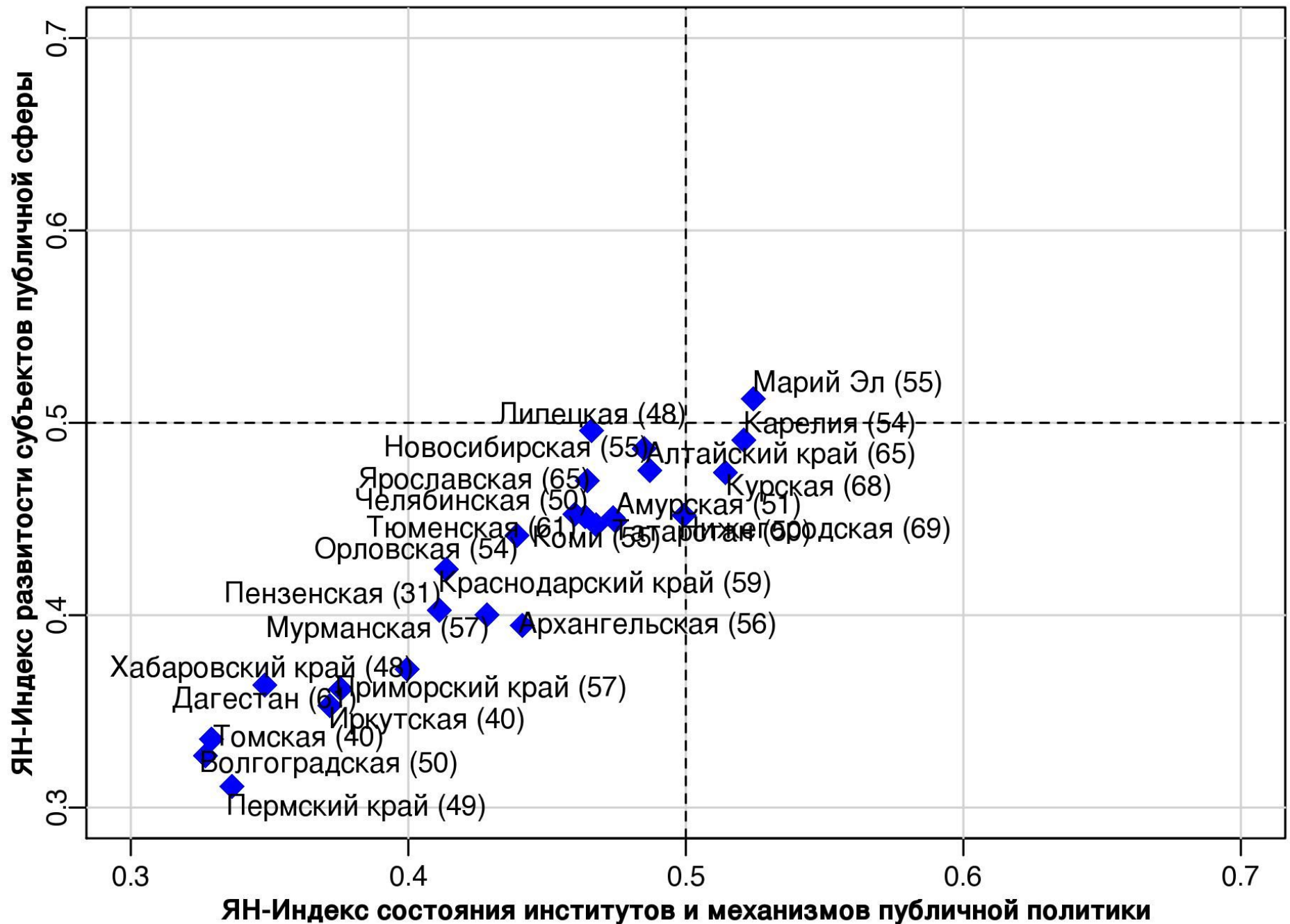
Сводный ЯН-индекс по оценке госслужащих из регионов



Сводный ЯН-индекс по оценке региональных НКО



Сводный ЯН-индекс по оценке бизнеса



Антирейтинг 6 из 9 институтов и механизмов ПП

1. Возглавил антирейтинг механизм противодействия коррупции – около 2400 человек из 15 субъектов РФ (из 24) дали от 2 до 5 баллов из 10.
2. Институты, предназначенные для защиты частной собственности и обеспечения равных возможностей участникам экономических процессов – около 2600 респондентов из 17 субъектов РФ дали от 2 до 5 баллов из 10 (многие ближе к 5);
3. Институт судебной власти (не прозрачен и слабо справляется с обеспечением верховенства закона) - около 2000 человек из 11 субъектов РФ оценили в диапазоне от 2.5 до 5 баллов;
4. Институт выборов – около 1600 респондентов - от 2 до 5 баллов;
5. Институты и механизмы поддержки гражданских инициатив – около 1850 респондентов из 12 субъектов РФ - от 2.5 до 5 баллов.
6. Институт СМИ – около 1850 респондентов из 12 субъектов РФ - от 3 до 5 баллов.

Итоги

- Исследовано состояние ПП в 24 регионах РФ (на основе ЯН-индекса) – 4000 анкет
- Аналитические результаты:
 - Критерий консолидированности
 - 5 типов региональной ПП
 - Специфика консолидированности и разрывы для разных групп респондентов (диаметр множества оценок ПП)
 - Антирейтинг институтов и механизмов ПП

Прикладные результаты: выводы

- Там, где представители трех секторов одинаково оценили состояние ПП (в области высоких, средних или низких оценок), есть возможность выработки приемлемых решений о путях модернизации экономики, развитии демократии и благоустройству общественной жизни и социума.
- В субъектах РФ, где в области низких оценок существуют большие разрывы между оценками власти и бизнеса с НКО, вероятен рост напряженности. Без создания здесь работающих диалоговых механизмов вряд ли удастся сблизить позиции разных секторов, выработать пути устранения «разрывов» и найти стратегии развития.
- Межрегиональные сравнения значений Сводных индексов показали, что тяжелее всех малому и среднему бизнесу (их оценки состояния ПП в 18 из 21 субъектов РФ лежат в области низких оценок), не только из-за кризиса, но потому что при выработке антикризисных мер, их мнения слабо учитывались (из материалов экспертных сессий).

Прикладные результаты: предложения

- Надо организовать обучение представителей органов исполнительной и законодательной власти, а также «партийцев» по проблемам современной ПП и механизмам ее реализации (лучше всего по ФО).
- Надо ввести мониторинг и оценку ПП 1 раз в 2-3 года (в 2011 г. в 5 субъектах-2010 мониторинг + 5-7 новых)
- Улучшая институты ПП, можно повысить качество представительства общественных интересов в органах власти, с одной стороны, и развитие гражданской инициативы, с другой стороны.
- Оценки ПП позволят расширить спектр вариантов управленческих решений: например, сравнив оценки своего региона с оценками другого, можно, обнаружив различия, выявить их причины и сформировать альтернативы по улучшению ПП в своем регионе.

Обоснование и методология построения ЯИ – индекса ПП опубликованы в

- [1] *Якимец В.Н.* Индекс для оценки и мониторинга публичной политики в регионах России// **Труды ИСА РАН, том 25.** Под ред.А.П.Афанасьева. М.: КомКнига, 2006. С.138-146.
- [2] *Никовская А.И., Якимец В.Н.* Публичная политика в современной России: между корпоративно-бюрократическим и гражданско-модернизаторским выбором, «**Полития**», №1, 2007. СС.30-51.
- [3] *Якимец В.Н.* Индекс для оценки и мониторинга публичной политики. В кн. «**Публичное пространство, гражданское общество и власть: опыт взаимодействия**», М.: РАПН, РОССПЭН, 2008. СС.107-121

