

# 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





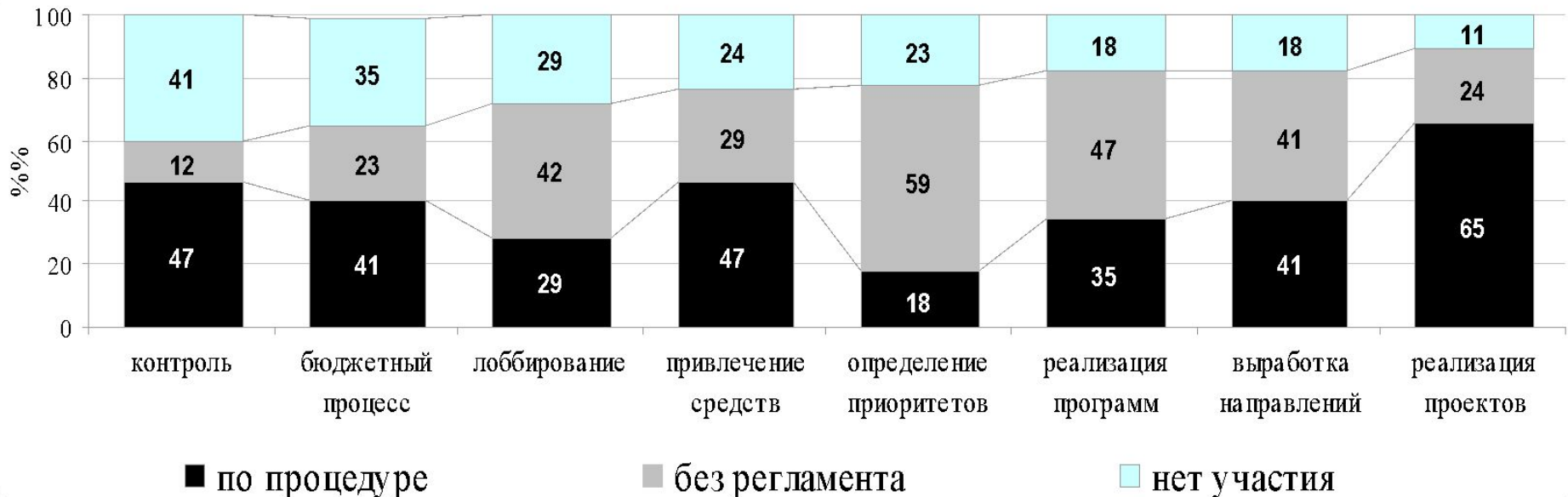
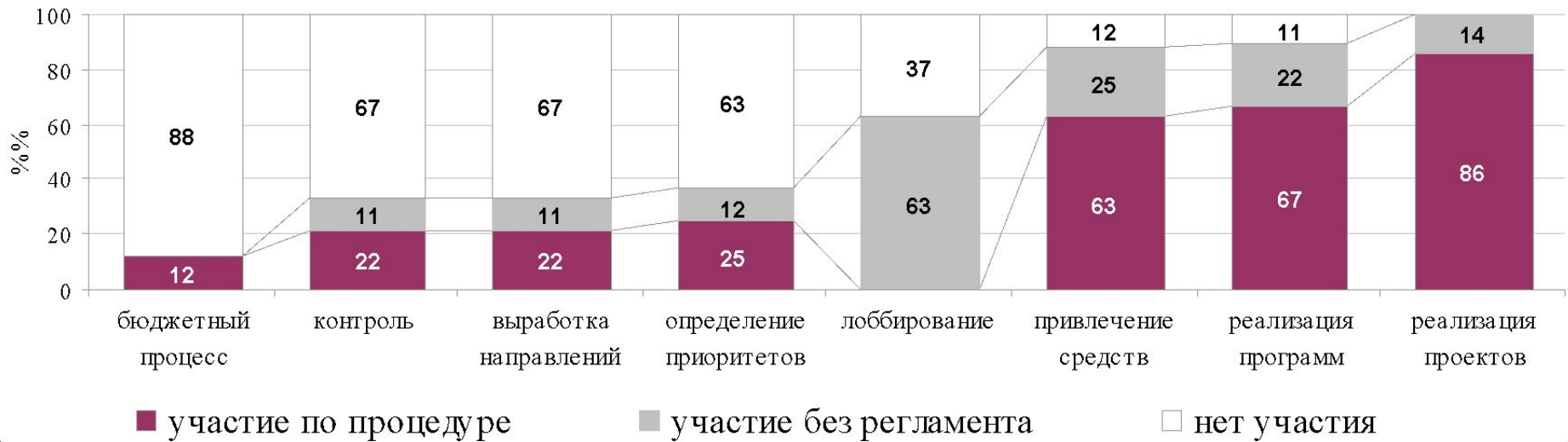
Из доклада на семинаре СПб  
центра СТРАТЕГИЯ в 2004 г.

- **Публичная политика  
в условиях российской  
трансформации**

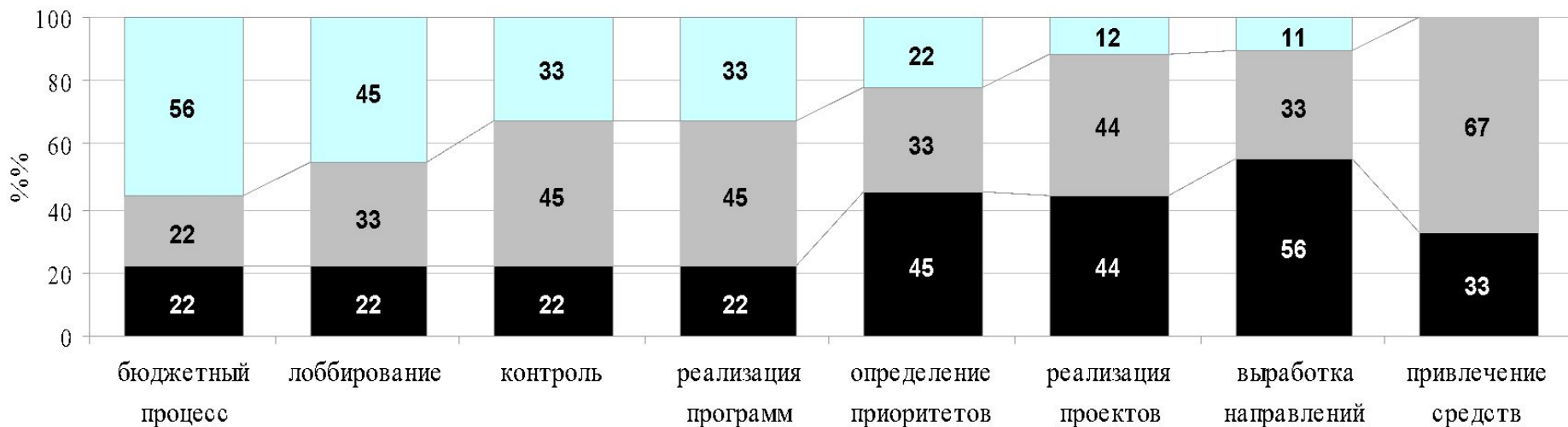
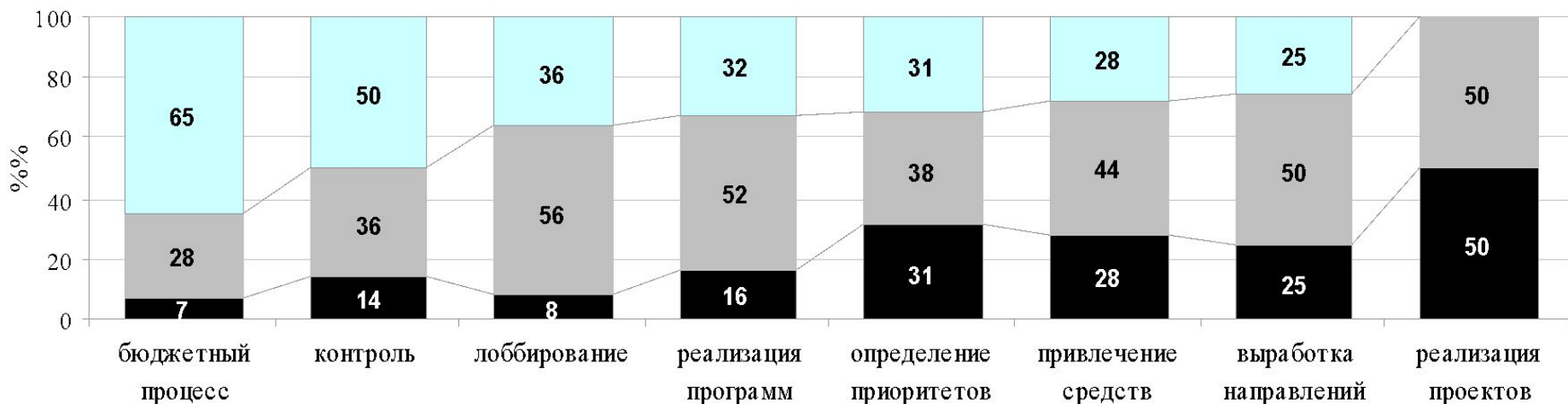
# Участие НКО РФ в механизмах формирования и реализации социальной политики

- — 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.

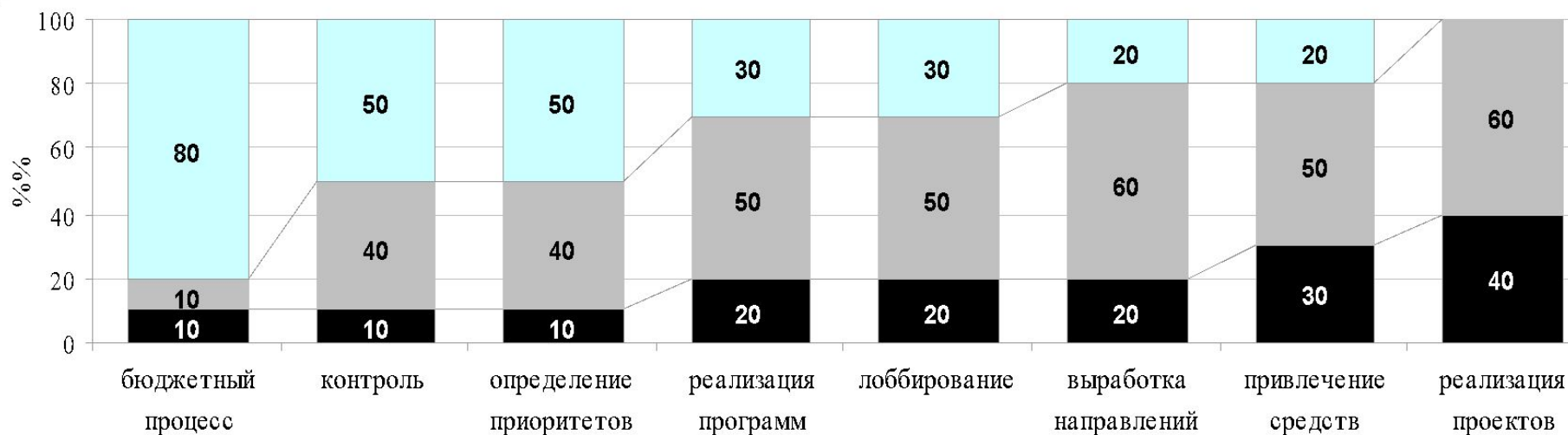
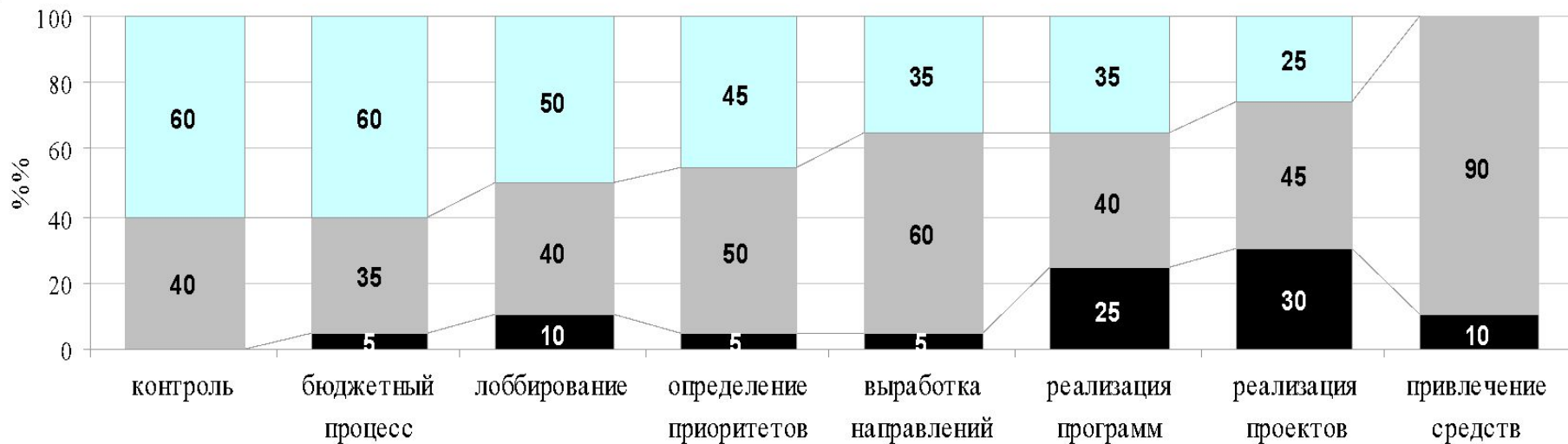
# Участие НКО в выработке и реализации социальной политики в г. Владимире (9 сотр.НКО, 17 служащих, апрель 2003), % от опрошенных



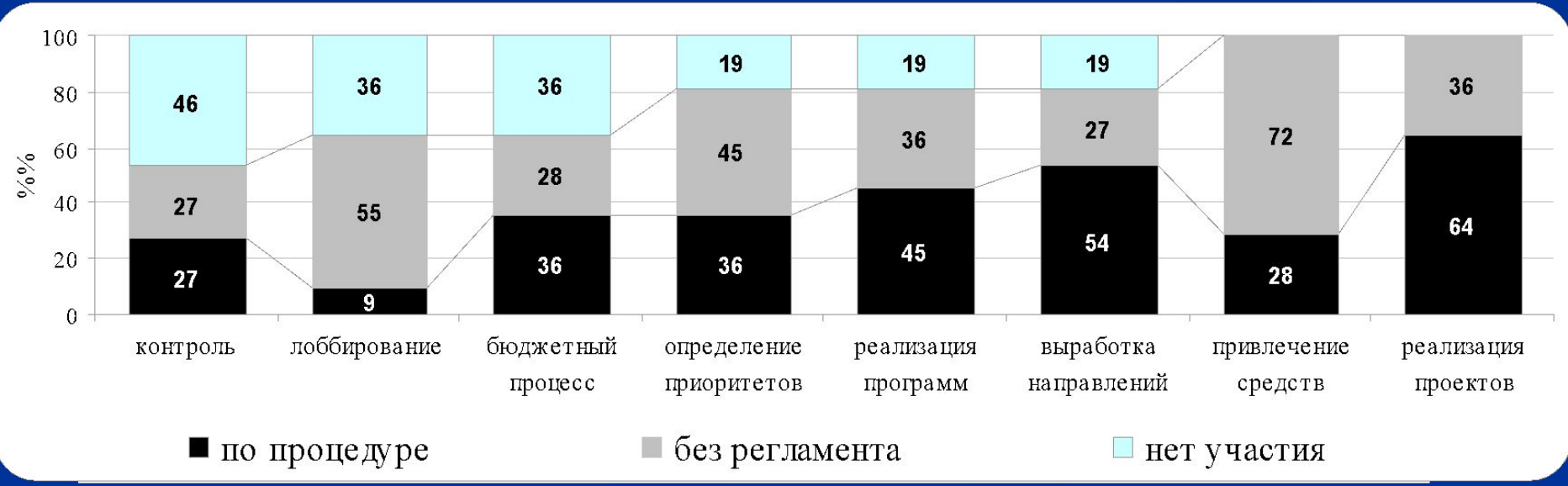
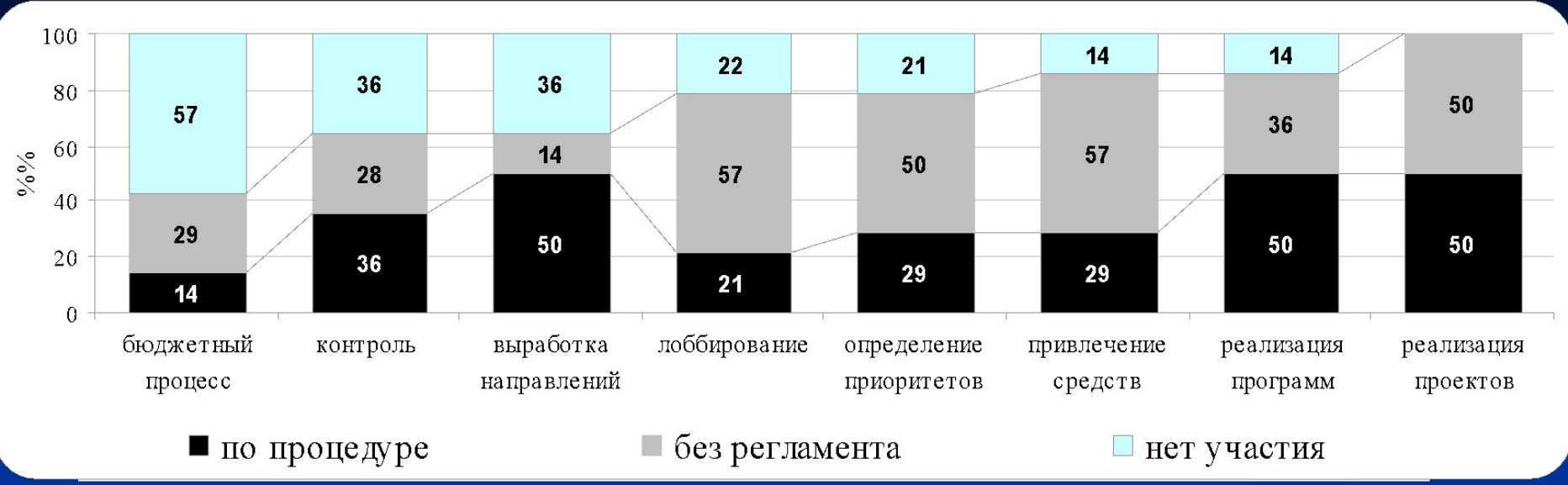
## Участие НКО в выработке и реализации социальной политики в г. Озерске (14 сотр.НКО, 9 служащих, май 2003), % от опрошенных



## 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:

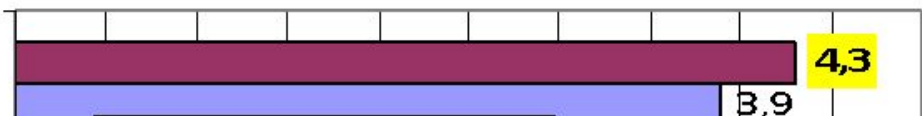
- оторванность гос.и муниц.служб от потребностей населения
- **отсутствие нормативно-правовой базы для взаимодействия**
- излишнее администрирование со стороны чиновников
- **неумение строить партнерские отношения**
- несоблюдение органами власти действующих законов и норм

## ■ 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

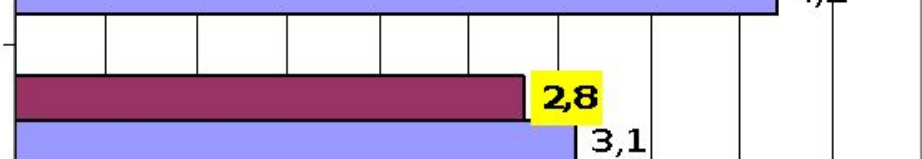
Поддержка гражданских инициатив и развитие  
общественного контроля



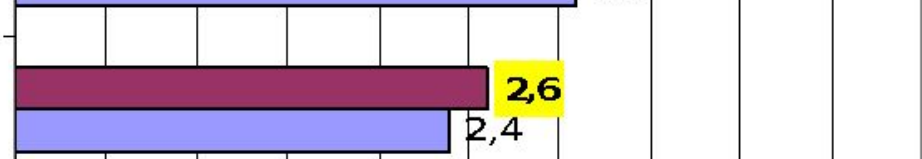
Приверженность мирному разрешению  
конфликтов в интересах сторон



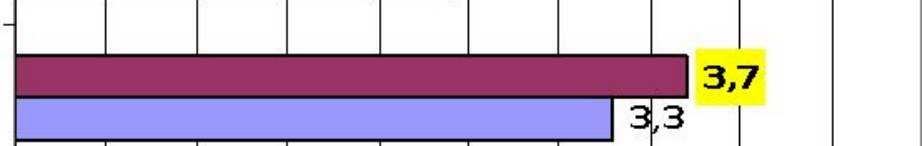
Действуют законы по обузданию коррупции



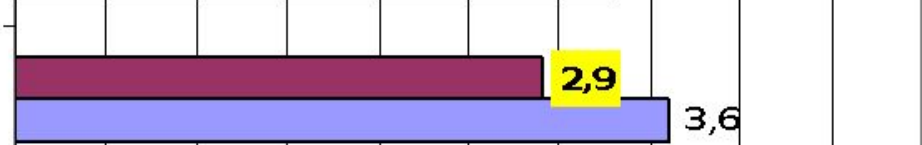
Экономика, где уважают право собственности,  
обеспечивают равные возможности, гарантии  
для обездоленных



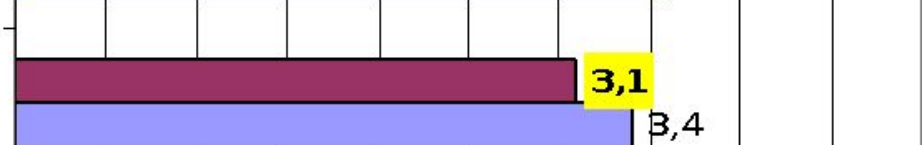
Конституционная защита прав меньшинств



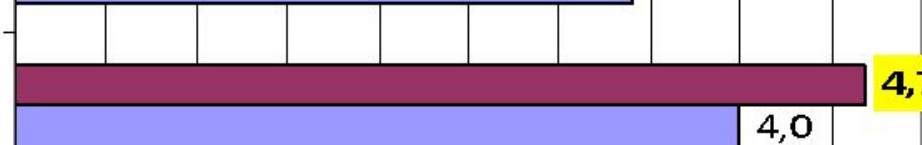
Верховенство закона + независимая судебная  
власть



Свободные и плюралистичные СМИ



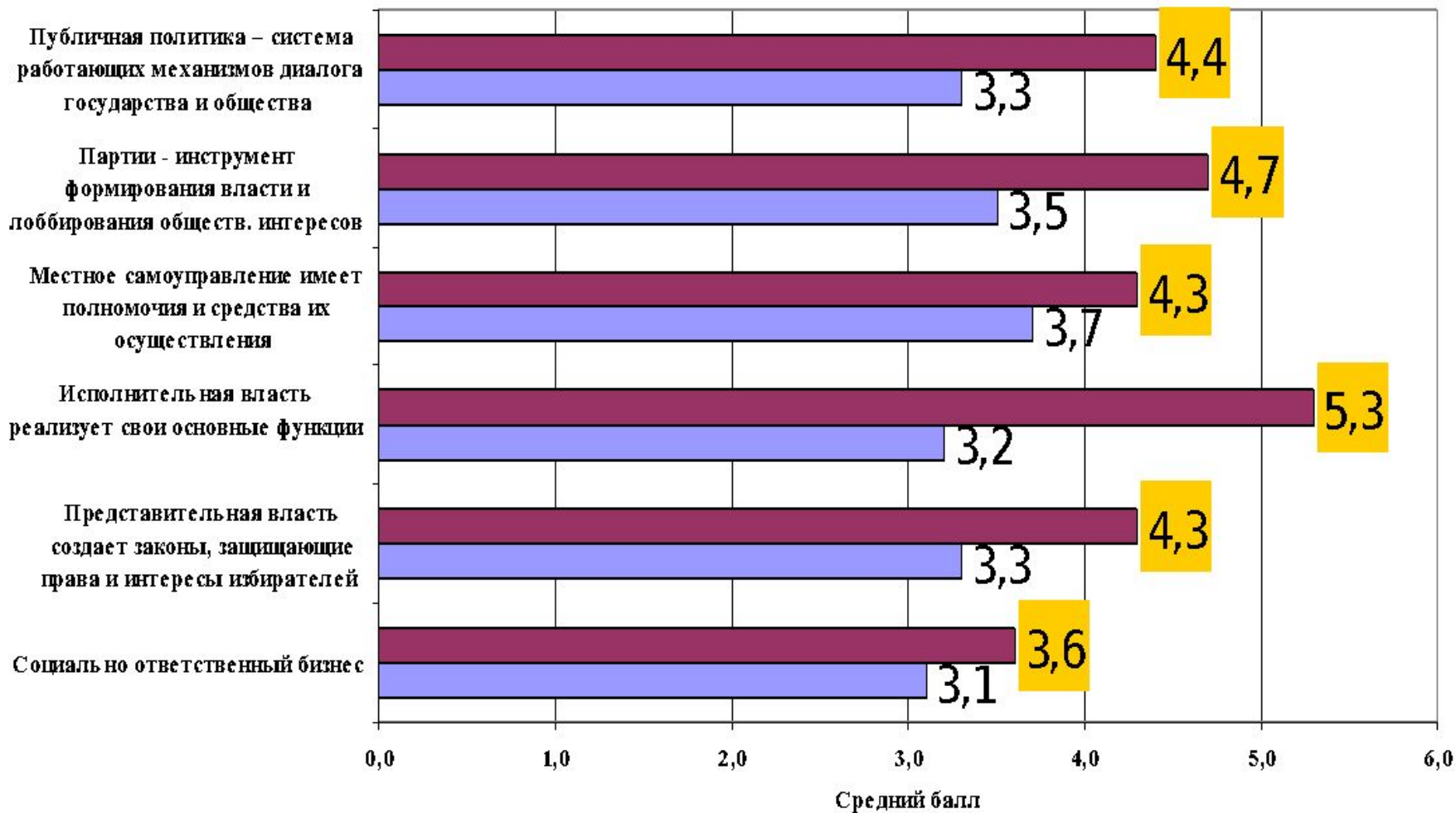
Регулярные, свободные и честные выборы



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

# 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

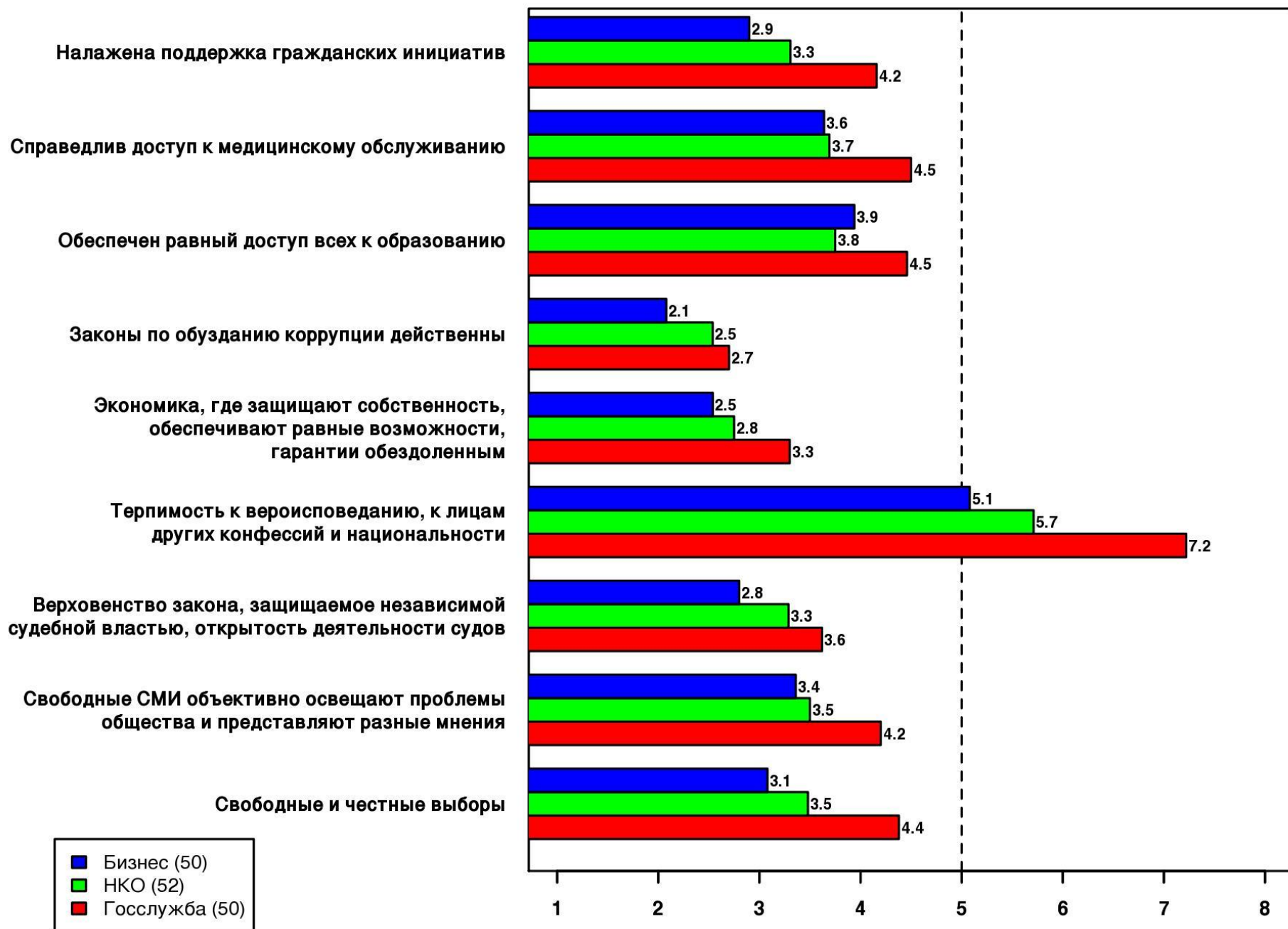
- последовательном агрегировании результатов анкетирования для трех разных групп в каждом из обследованных регионов с тем, чтобы получаемые оценки могли быть использованы:
  - - для сопоставления позиций разных групп опрошенных в одном регионе,
  - - для сравнения оценок каждой из групп для разных регионов



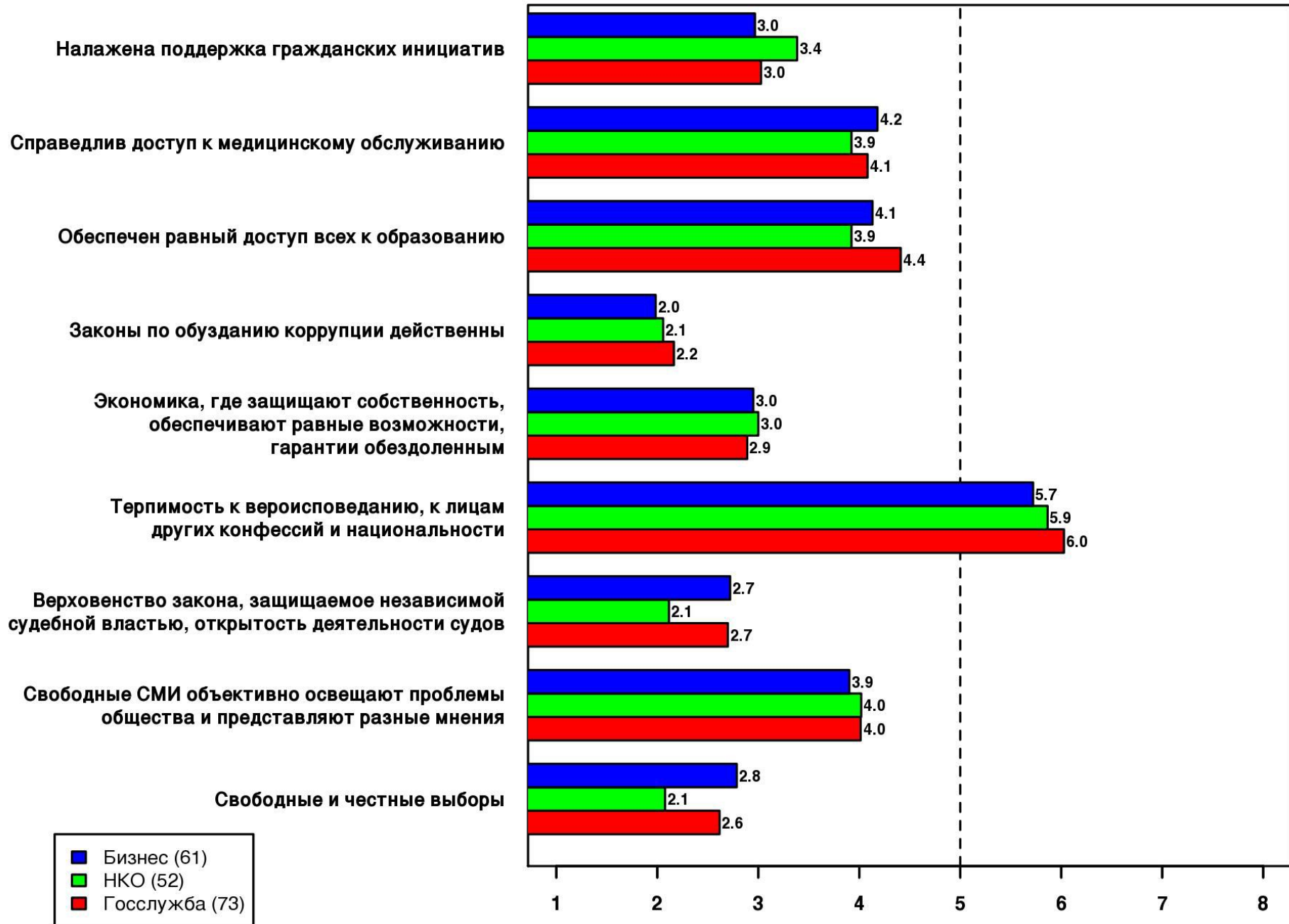
# Использование для:

- 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).

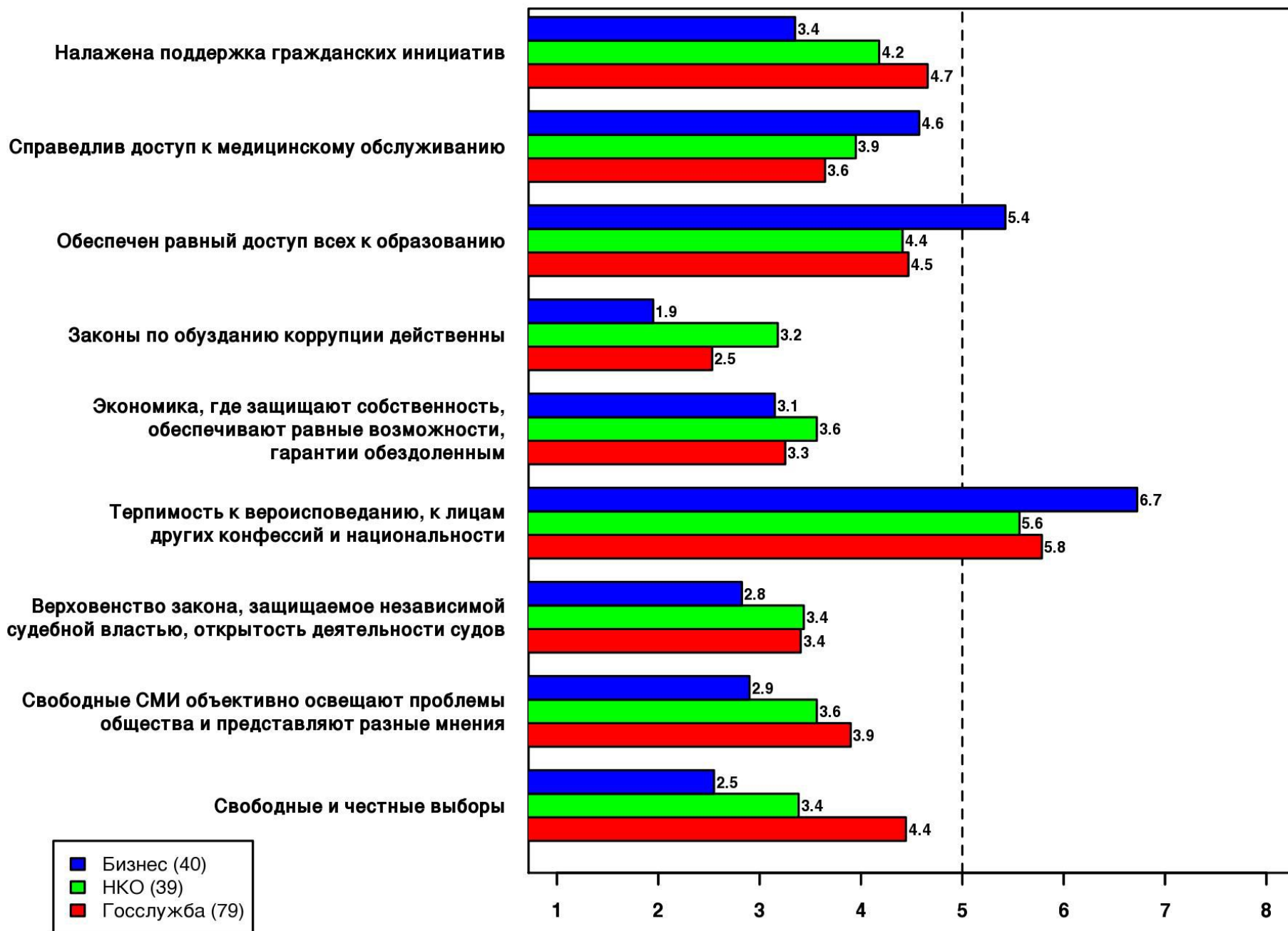
# Оценка состояния институтов и механизмов публичной политики, Волгоградская обл., 2009



# 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)

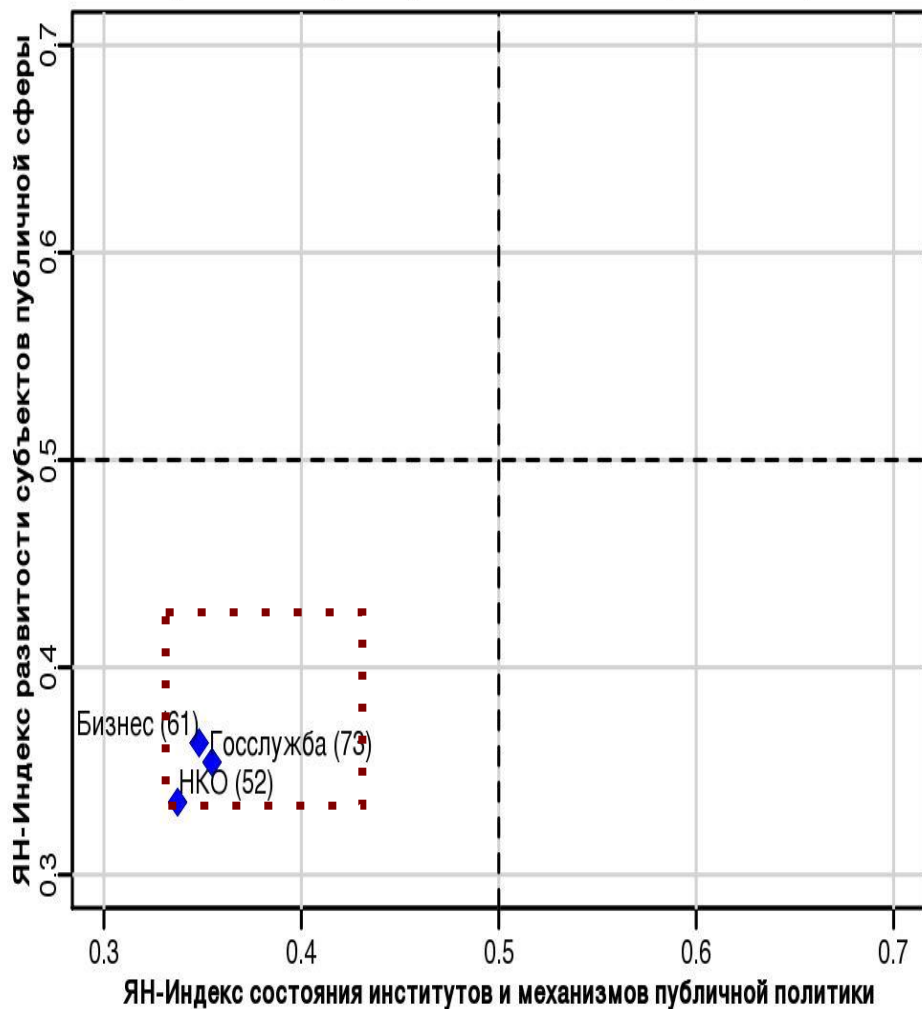
- В 24 регионах России (по 2-4 от 7 федерал. округов)
- Методология – ЯН-индекс оценки и мониторинга ПП + фокус-группы и экспертные сессии в регионах
- Респонденты из 3 секторов (целевая выборка): от малого, среднего бизнеса (владельцы и наемные работ-ки), от НКО-сектора ; от власти и служащие
- В анкете 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:

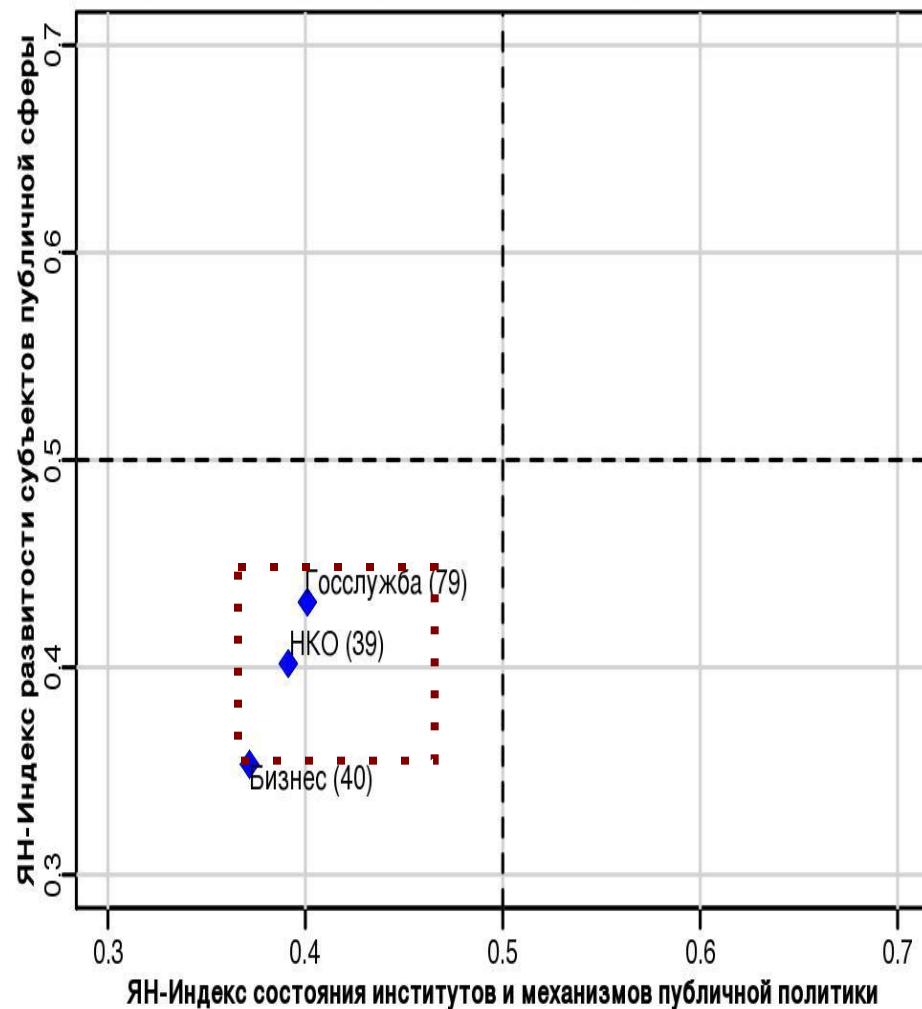
1. **Регионы с консолидированными низкими оценками** - респонденты из всех 3 секторов **одинаково низко** оценивают состояние ПП (в квадранте  $(0, 0.5; 0, 0.5)$ )
2. **Центрированные регионы** – там, где дана **консолидировано средняя оценка** (в области  $(0.5+/-0.05; 0.5+/-0.05)$ )
3. **Регионы с 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



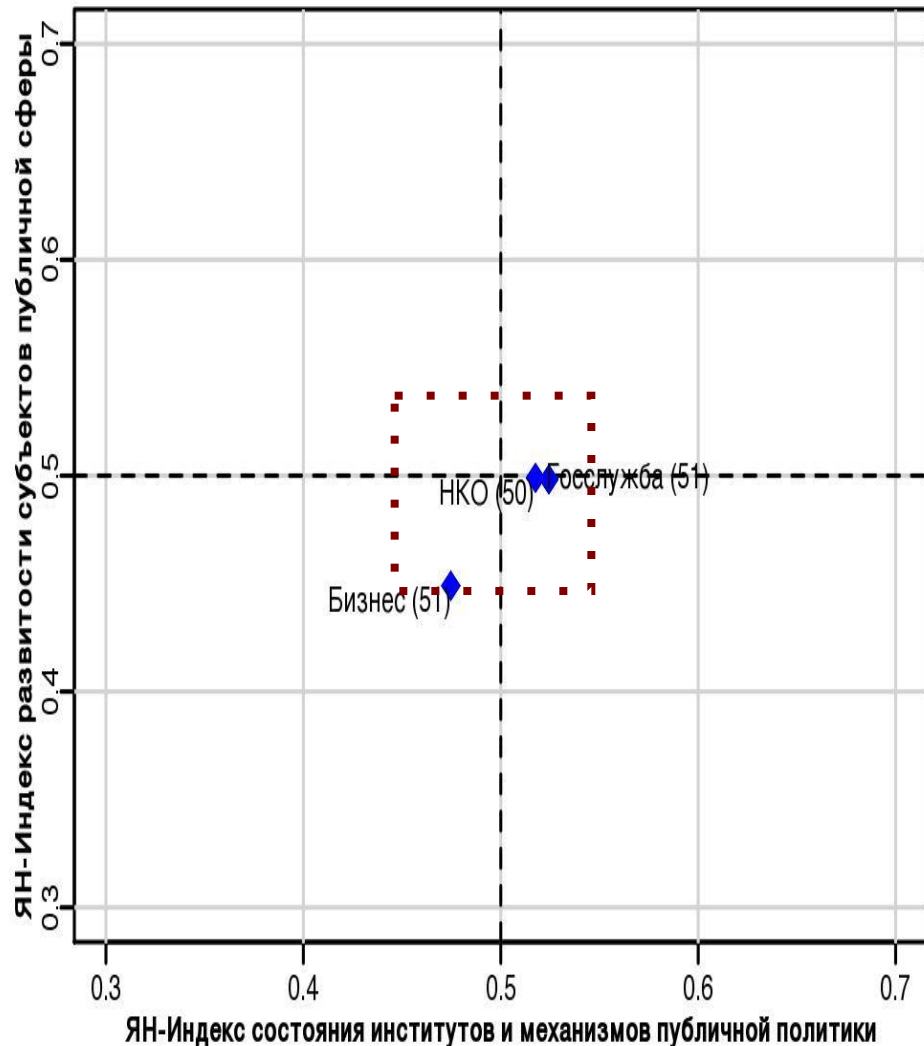
Сводный ЯН-индекс публичной политики, Иркутская обл., 2009



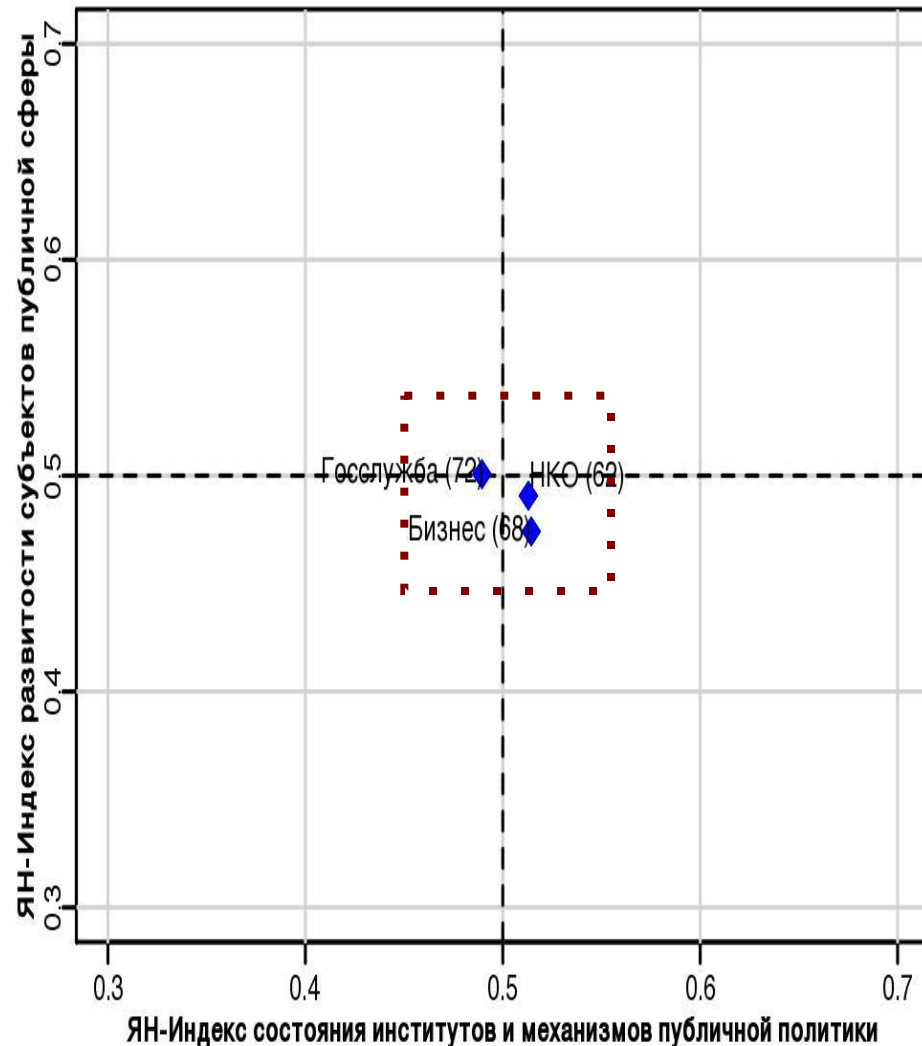


# Тип 2: Центрированные оценки – Амурская и Курская обл.

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

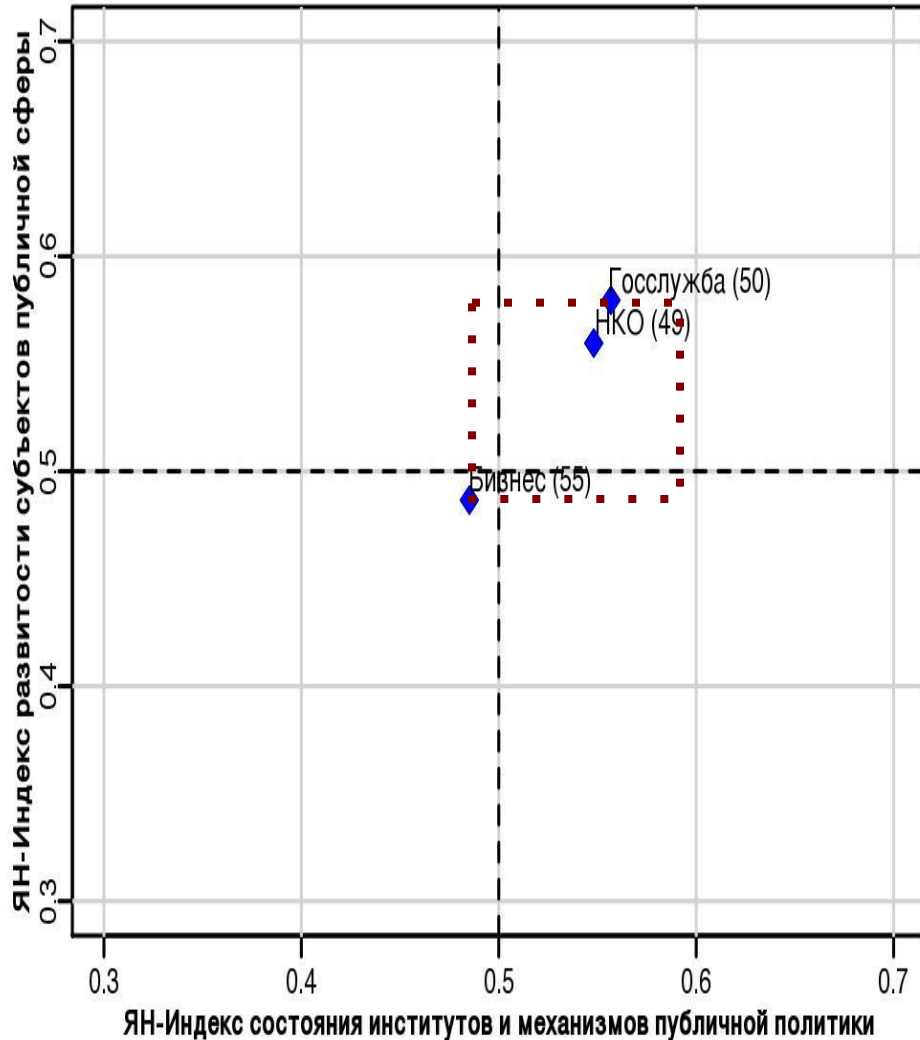


Сводный ЯН-индекс публичной политики, Курская обл., 2009

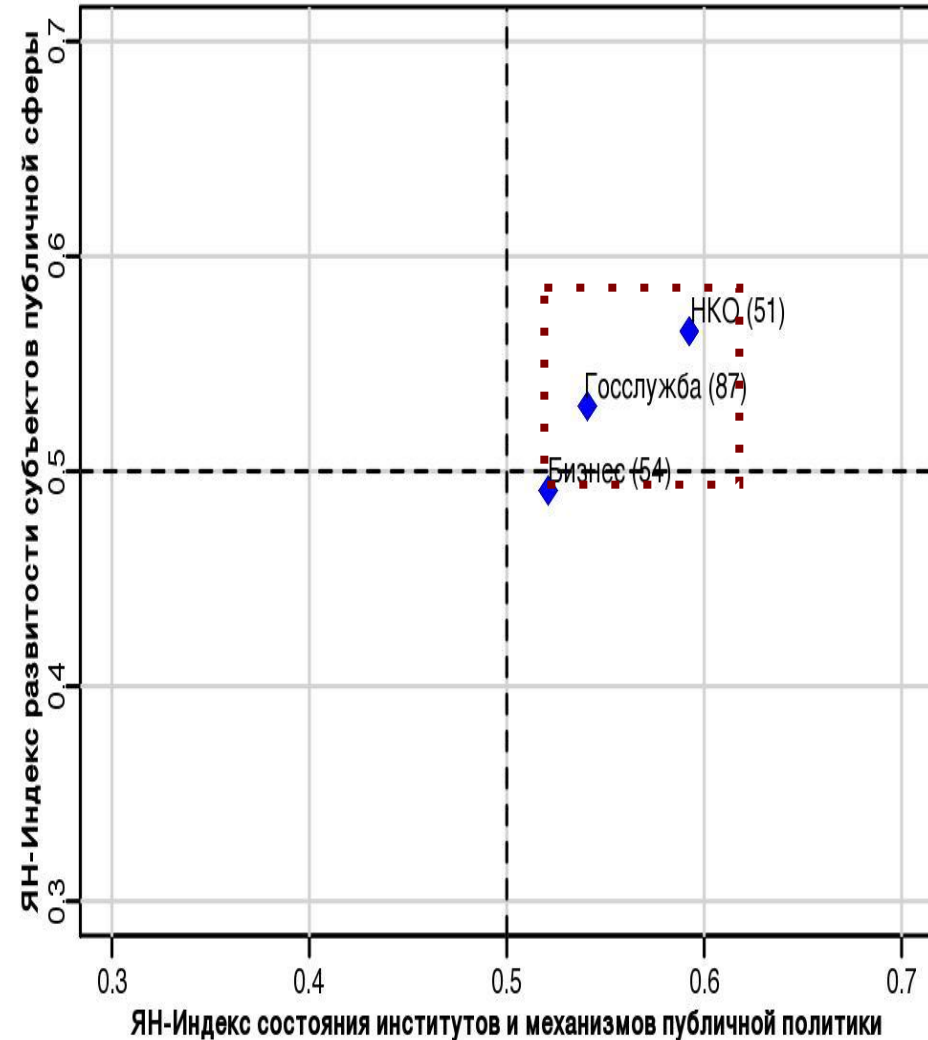


# Тип 3: Партнерские хорошие оценки – Новосибирская обл., Карелия

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

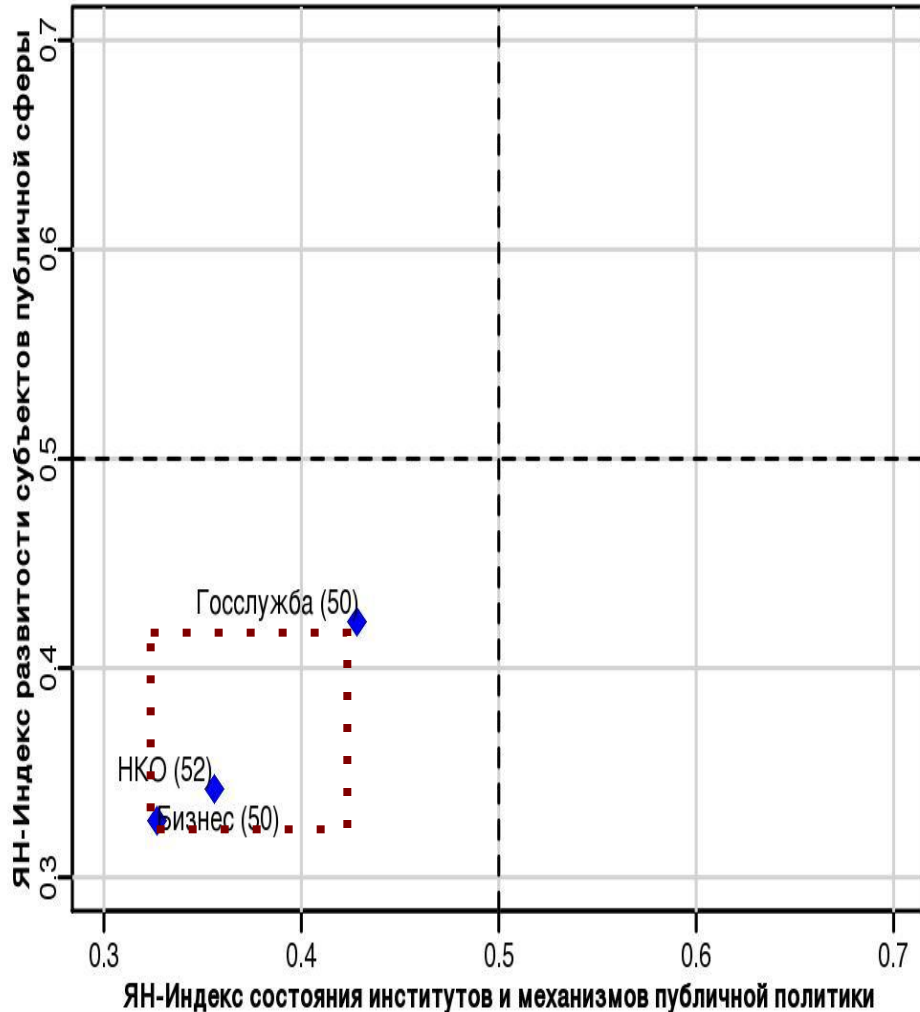


Сводный ЯН-индекс публичной политики, Карелия, 2009

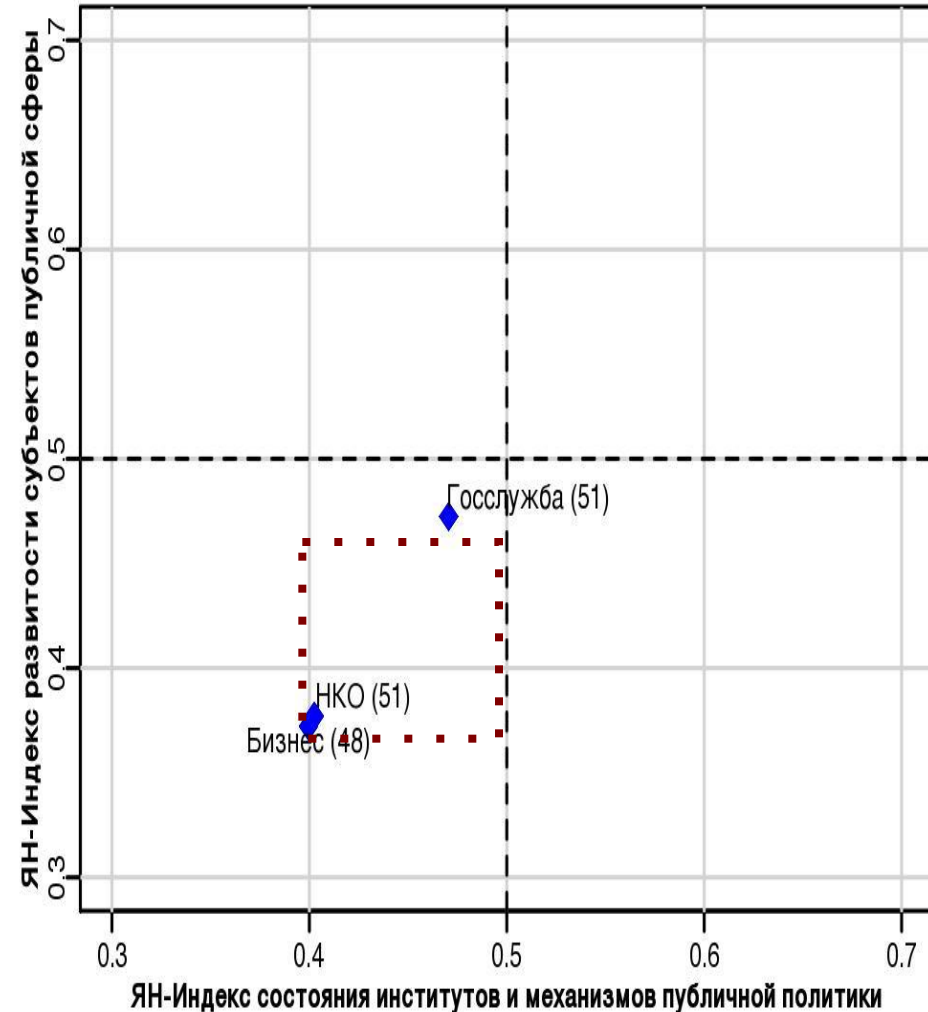


# Тип 4: с неконсолидированными оценками - отрыв одной группы от других: Волгоградская обл. Хабаровский край

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

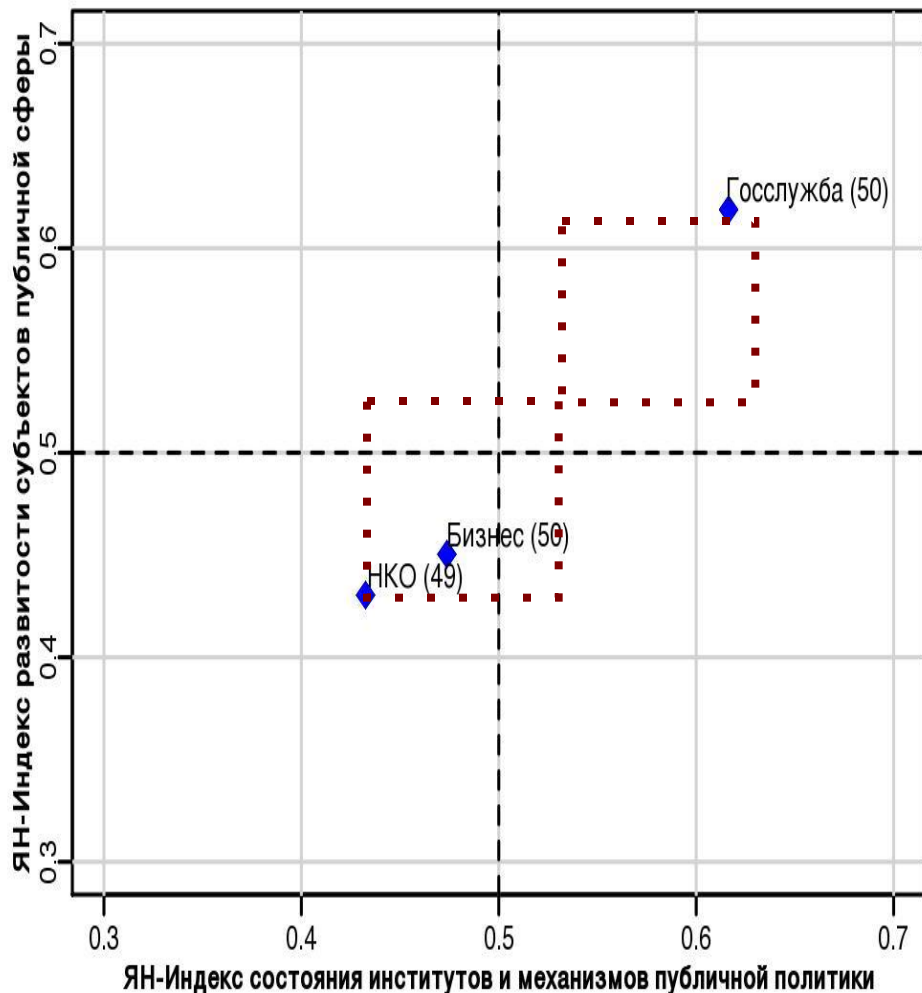


Сводный ЯН-индекс публичной политики, Хабаровский край, 2009

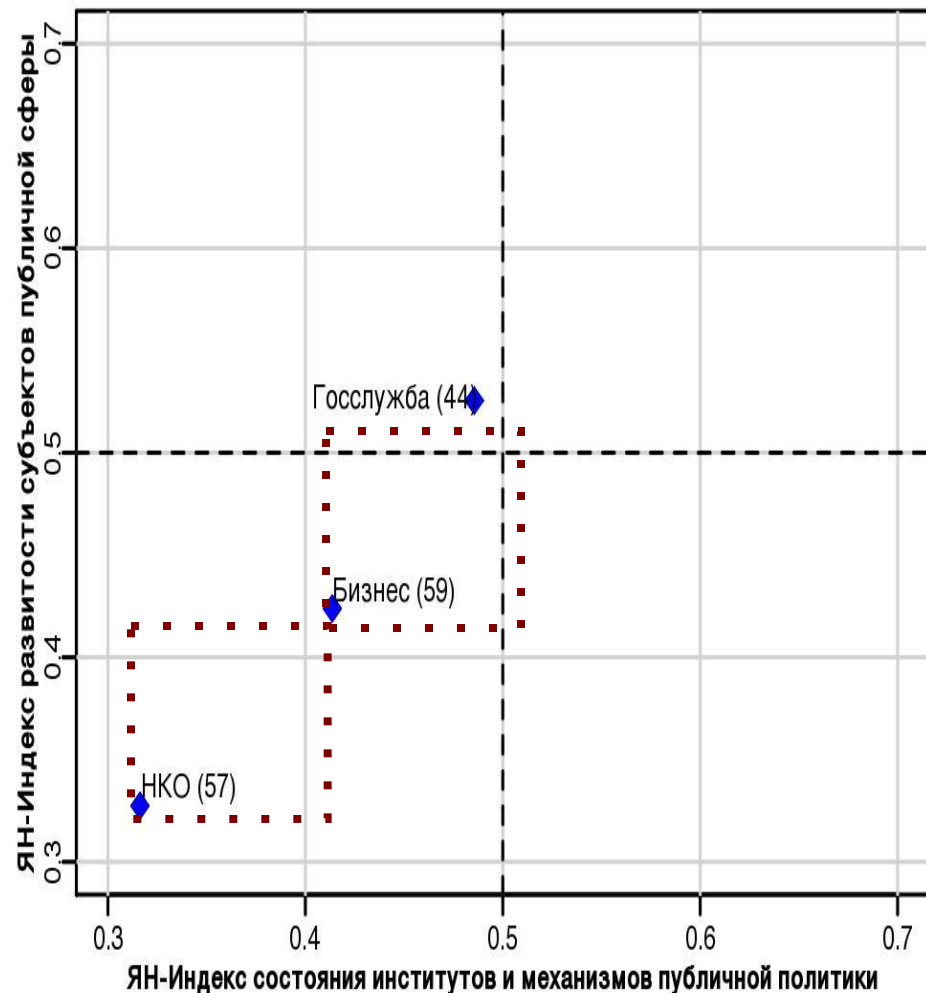


# Тип 5: Регионы с неконсолидированными разрывами оценок ПП – Татарстан, Краснодарский край, Тюменская и Пензенская обл.

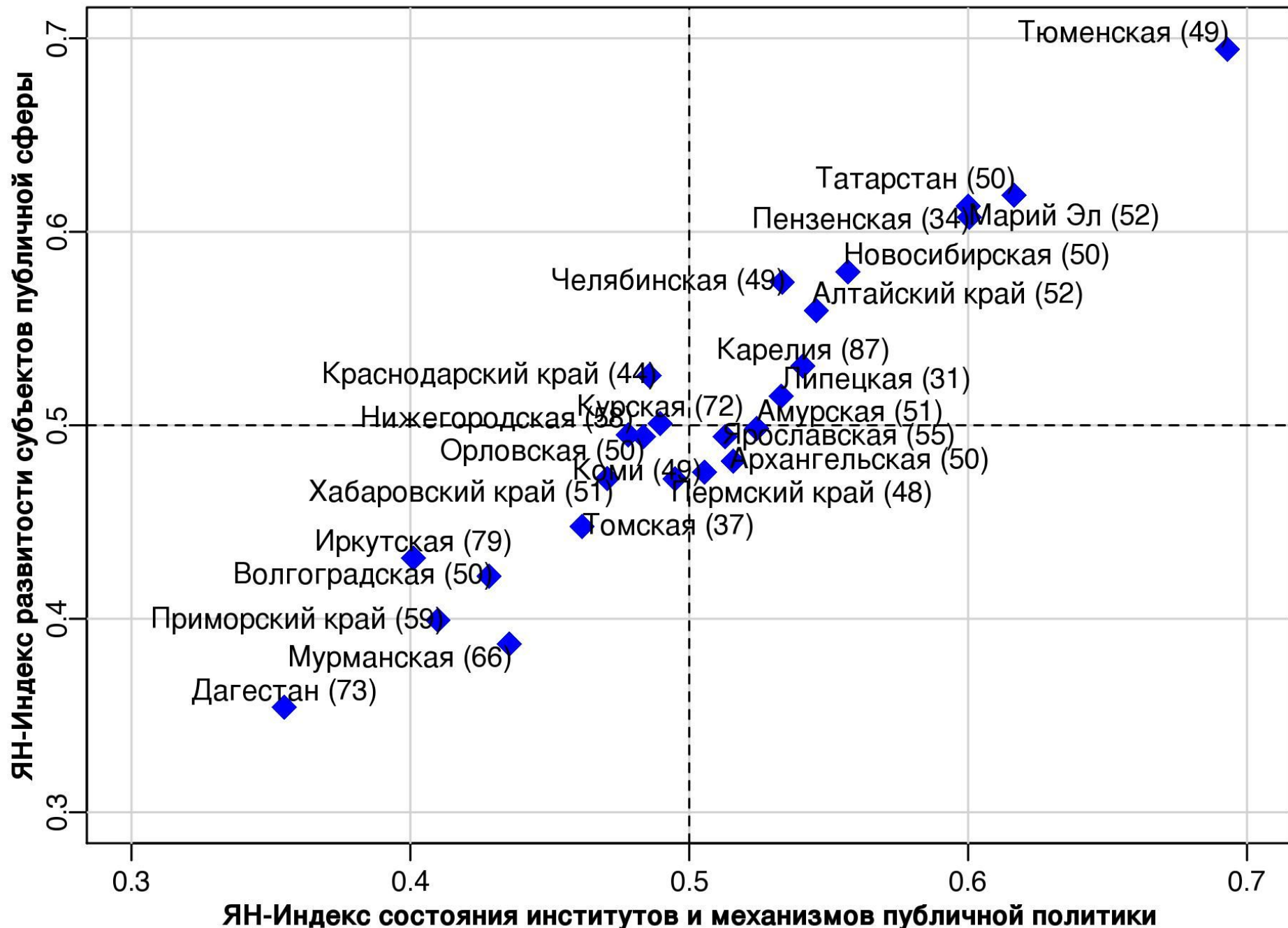
Сводный ЯН-индекс публичной политики, Татарстан, 2009



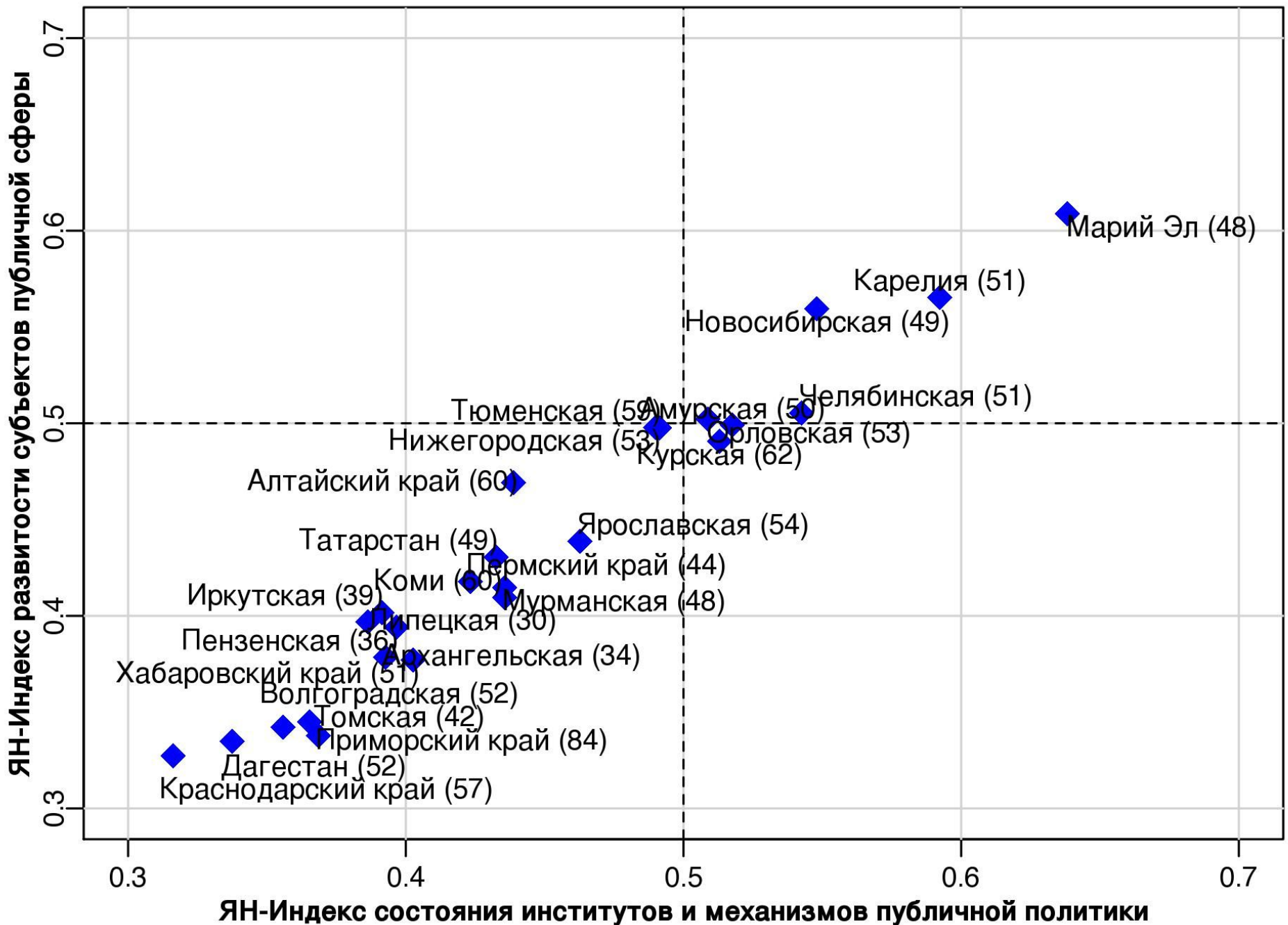
Сводный ЯН-индекс публичной политики, Краснодарский край, 2009



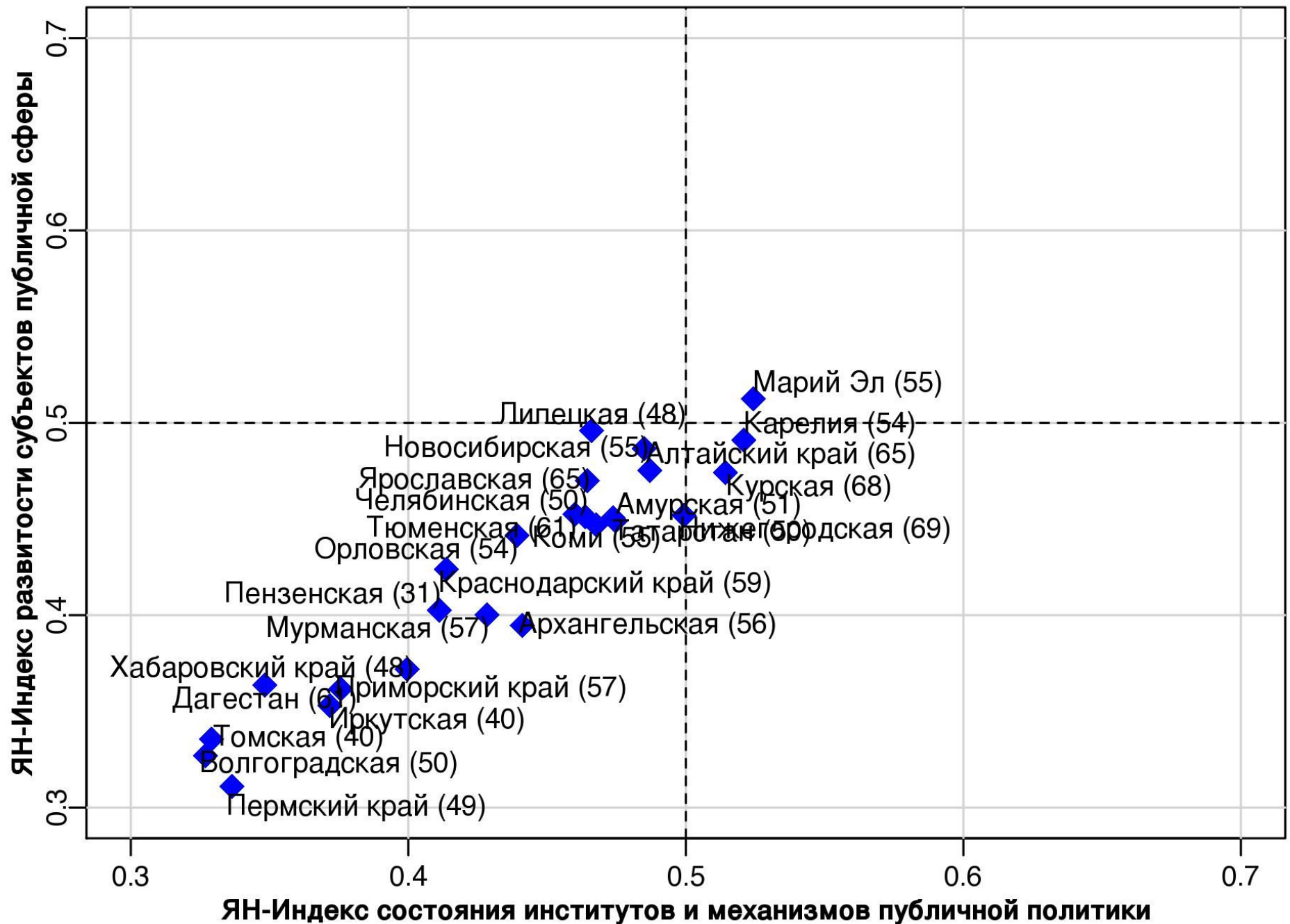
# Сводный ЯН-индекс по оценке госслужащих из регионов



# 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

