

Эффективность работы исполнительных органов власти Тульской области за период январь - июнь 2011 года

Исследование выполнено в рамках программы фундаментальных исследований Национального исследовательского университета – Высшей школы экономики по теме «Структурный анализ региональных политических режимов и электоральных пространств», реализуемой Лабораторией региональных политических исследований под руководством д.п.н. Туровского Р.Ф. В исследовании также использованы разработки Института региональной информации.

Аблова Л.В. - стажер-исследователь Лаборатории региональных политических исследований НИУ-ВШЭ.

Эффективность работы исполнительных органов власти (далее ОИВ) оценивается по методике, разработанной Туровским Р.Ф. при участии Института региональной информации. Согласно данной методике предлагается оценить работу ОИВ по шести измерениям: демократическому, социальному, финансово-экономическому, консолидации элит, лоббистскому и управленческому. В каждом измерении дан ряд индикаторов, исходя из которых, измеряется эффективность. Оценка по каждому измерению выводится как средняя по ряду индикаторов, оценка эффективности работы ОИВ в целом по Тульской области выводится как средняя по измерениям.

Эффективность оценивается с помощью анализа основных информационных поводов. Также был использован метод экспертных оценок. В качестве экспертов по Тульской области выступили Сафонова Марина Геннадьевна (технолог избирательной кампании партии «Единая Россия») и редактор интернет-журнала «Тульская Ровинция» Мигалин Сергей Владимирович.

Эффективность работы исполнительных органов власти в Тульской области за период январь-июнь оценивается как низкая: -2. Исполнительные органы власти Тульской области за указанный период не смогли решить типичные для региона проблемы. Ситуация усугубилась появлением ряда новых проблемных областей. Наиболее высокая эффективность работы выявлена в сфере информационной открытости деятельности власти и политики в отношении социально незащищенных слоев населения. Качество управления в таких областях как коррупционность и ЖКХ является наиболее низким.

Тульская область входит в состав Центрального федерального округа, граничит на севере и северо-востоке с Московской областью. Население области - 1 676 874 чел., из них 94% составляют русские, 80% - городское население. К числу основных расколов можно отнести раскол город-село, к числу основных проблем: ветхое жилье и неуклонно стареющее население (тенденция вызвана аномально высокой смертностью и низкой рождаемостью).

1. Демократическое измерение.

Эффективность ОИВ Тульской области по демократическому измерению получает оценку -1. Наиболее сильной стороной деятельности ОИВ является информационная эффективность (так как деятельность органов власти освещается достаточно подробно), ряд других индикаторов показывает стабильно низкие результаты.

Электоральную эффективность деятельности исполнительных органов власти можно оценить как низкую: -1. Бывший губернатор не пользуется активной поддержкой партии «Единая Россия». Ожидалось, что Дудка В.Д. при назначении на пост губернатора, сможет стабилизировать политическую ситуацию в регионе и поднять уровень оборонной промышленности. Но губернатор не смог организовать лобби в федеральном центре и стать сильным лидером в регионе.

Но партия «Единая Россия» пользуется достаточно высокой поддержкой населения (около 62%). Данную тенденцию следует скорее отнести не к заслугам местной власти, а к особенностям менталитета населения Тульской области (большая доля пенсионеров, низкий уровень гражданской культуры и политического участия).

Эффективность митингов и собраний можно оценить как низкую: -1. Только один митинг носил характер противодействия власти: митинг в Белеве был спровоцирован отказом губернатора выполнить обещание по поводу смещения с должности главы муниципального образования. Остальные митинги не носили характер противодействия существующей исполнительной власти. Данная картина характеризует политическую культуру Тульской области как пассивную, так как даже в областном центре за указанный период не было проведено ни одного митинга.

Эффективность обратной связи также получает низкую оценку: -2. Период властвования Дудки В.Д. характеризуется крайней закрытостью принимаемых решений и малым количеством точек соприкосновения власти и общества. Об этом свидетельствует отсутствие реакции со стороны губернатора на проводимые населением митинги, роспуск управления по связям с правоохранительными органами и воинскими организациями. Закрытый характер принятия властных решений носит своей целью удержание вертикали власти выстроенный Дудкой В.Д. с целью получения максимальной прибыли на основе использования служебного положения.

Информационную эффективность можно оценить как достаточно высокую: 2. В Тульской области существует большое количество официальных изданий и порталов, которые регулярно и подробно освещают деятельность исполнительных органов власти («Тульские известия», «Слобода», Молодой Коммунар» и др.). Также высока и интернет активность СМИ: существуют как подробные официальные сайты с регулярными анонсами и выходом интернет-изданий («Вестник администрации Тульской области»), так и оппозиционные сайты, критически оценивающие деятельность власти («Тульские новости», «Тульские Пряники»).

2. Социальное измерение.

Средняя оценка по индикаторам социального измерения эффективности работы ОИВ Тульской области равна 1. По ряду индикаторов власть Тульской области не сформировала определенную позицию (спорт, национальный вопрос). Существуют как глубоко проблемные сферы (ЖКХ, экологическая политика), так и сферы с позитивной динамикой (безопасность, политика в области социально незащищенных слоев населения).

Эффективность работы ОИВ в сфере образовательной политики получает оценку 0. Глава региона не имеет четкой позиции по данному направлению. Радикальных мер или решений за изучаемый период по направлению образовательной политики предпринято не было. Наибольшая доля расходов бюджета муниципального образования в социальной сфере город Тула направляется именно в сферу образования. В целом в сфере сохраняется средний уровень, который не изменяется. Можно выделить недовольство федеральной власти касаясь общероссийской проблемы детских садов (Онищенко Г.И.: «за 3 года в Тульской области не построено ни одного детского сада»). А также высокий уровень коррупции в Тульском государственном университете. Но так как университет является федеральным образованием, региональная исполнительная власть продолжает бездействовать.

Эффективность деятельности в области здравоохранения не получает высокую оценку: 1. Тульская область - регион со стареющим населением и имеет суммарный низкий уровень здоровья. По итогам 2010 года Тульская область является депрессивным регионом по показателям рождаемости и смертности. Поэтому необходимы инвестиции в область здравоохранения. Существует национальный проект «Здравоохранение» и в апреле этого года было подписано соглашение о программе модернизации

здравоохранения на сумму 5 млрд. 973 млн. рублей. Но, несмотря на это, эксперты указывают на то, что финансовые средства расходуются неэффективно: обычно средства вкладываются в оборудование, а не в человеческие ресурсы. Появляется тенденция оттока лучших специалистов в Москву и сохранение тренда снижения общего уровня здоровья населения.

Политика в отношении физкультуры и спорта также не имеет определенного направления, то есть власть не сформировала собственной конкретной позиции в этой сфере. Дудка В.Д., не смотря на видимость усилий по развитию данной сферы (большое количество финансовых вложений и заседаний), не сумел остановить деградации. Большую проблему составляет отсутствие в муниципальных образованиях площадок для занятий спортом (бассейнов, залов и пр.). Сильные тульские команды (баскетбол, футбол) лишились членства в первых лигах. Традиционно развитый в Туле велоспорт также не получает развития и постепенно деградирует.

Эффективность работы исполнительных органов власти в отношении социально незащищенных категорий населения можно оценить как среднюю: 3. За исследуемый период был принят ряд решений по повышению пенсий, уровня прожиточного минимума и других социальных выплат. Было принято решение о введении в Тульской области поста уполномоченного по правам ребенка, которое также говорит о позитивной динамике в сфере.

Экологическая политика получает оценку -4. Данная оценка является не столько оценкой деятельности исполнительной власти в отношении данной сферы, сколько оценкой за бездействие. За указанный период не было принято ни одного решения, которое бы регулировало сферу. При то, что регион Тульская область является экологически не безопасным из-за наличия ряда вредных производств (Щекино «Азот», «Тулачермет», Косогорский металлургический завод, Procter & Gamble и др.). Далее известно, существует большое количество неформальных договоренностей директора «Тулачермет» Евгения Зубицкого с губернатором о сокрытии реальной картины вреда для экологии от деятельности завода.

Эффективность в области культурной и национальной политики получает оценку : 3. В качестве положительных сторон деятельности можно назвать способность исполнительных органов противостоять открытому конфликту на национальной почве при наличии социальной напряженности (в Тульской области находится одна из самых больших в России армянских диаспор). С другой стороны никаких решений регулирующих эту сферу за указанный период принято не было. Культурно-просветительские мероприятия проводятся регулярно и в большом количестве. К отрицательным моментам деятельности следует отнести продажу территории недостроенного кукольного театра и решение о ликвидации пляжей по Тульской области.

Эффективность работы в сфере ЖКХ должна быть оценена как низкая: -4. Сфера ЖКХ находится в депрессивном состоянии: более 80 % оборудования является изношенным и требует ремонта. При этом ОИВ позволили сформироваться монополии по управлению данной сферой: создана «Тульская управляющая компания», которая контролирует практически все операции. С точки зрения информационных поводов : основной массив информации носит содержание выделения финансовых средств или принятие решений о планировании ремонта систем ЖКХ в будущем, но значительно меньше сообщений о проделанной и законченной работе.

Эффективность в сфере общественной безопасности можно оценить как высокую: 4. В качестве положительных сторон следует выделить высокую степень безопасности массовых мероприятий. А также тот факт, что Тульская область находится на последнем месте по количеству зарегистрированных преступлений в ЦФО.

3. Финансово-экономическое измерение.

Финансово-экономическое измерение получает оценку -3. Средняя оценка по финансово-экономическому измерению значительно ниже, чем по социальному и демократическому. В первую очередь это связано с рядом коррупционных скандалов в регионе, и необходимостью систематических вложений из федерального центра в экономику Тульской области.

Эффективность работы власти по созданию инвестиционного климата можно оценить как неудовлетворительную: -3. Инвестиционный климат Тульской области резко ухудшился. Причиной является ряд крупных коррупционных скандалов: особенно сильно на инвестиционном климате Тульской области сказалось уголовное дело, возбужденное в отношении директора областного департамента имущественных и земельных отношений Виктора Волкова, так как ключевой фигурой скандала является крупный инвестор. В конечном итоге инвестиция так и не была осуществлена. Данный случай является показательным и отпугивает других инвесторов.

Отсутствие вложений в экономику и культуру Тулы усугубляет имеющиеся проблемы: отток молодежи в Москву, старение населения, падение рождаемости. Власть препятствует притоку капитала в Тульскую область путем построения как финансовых, так и бюрократических барьеров для предпринимателей. Тула приобрела репутацию города, где требуют слишком большие «откаты» (откат — вид взятки должностному лицу, принимающему решение о распределении денежных средств; уплачивается от суммы расходовемых средств).

Географическое и социальное положение Тулы и области является выгодным для формирования удачного инвестиционного климата (близость с Москвой, культурный и исторический центр, положение на южной федеральной трассе). Но из-за больших препятствий для построения крупного бизнеса в регионе инвесторы уходят в Калужскую область, которая обладает схожими с Тульской областью геолокационными характеристиками. Хотя представители партии «Единая Россия» заявляют в качестве заслуг Дудки В.Д. привлечение инвестиций, в том числе иностранных (шведская компания), результат мог бы быть намного более прогрессивным. Позитивные оценки деятельности губернатора по созданию благоприятного инвестиционного климата получает только в медийных изданиях, контролируемых властными структурами.

Эффективность финансовой политики не получает высокую оценку: -1. За прошедший период был принят ряд решений, по которым Тульская область получает субсидии и кредиты (дотации в область здравоохранения, кредит на ликвидацию последствий засухи и т.д.). Соответственно, уровень дотационности Тульской области растет. Бюджет за период январь-июнь выполнен с профицитом (изначально бюджет запланирован как дефицитный).

Эффективность отраслевой политики является проблемной областью и получает оценку: -2. Ряд отраслей в Тульской области является депрессивными (лесное и дорожное хозяйство) При этом регулярные субсидии не способствуют улучшению ситуации, что указывает на проблемы с коррупцией.

Эффективность в сфере борьбы с коррупцией получает оценку: -5. Именно в течение исследуемого периода произошел ряд крупных коррупционных скандалов: требование взятки от инвестора руководителем департамента имущественных отношений областной администрации Виктором Волковым, получение взятки за продвижение кадровых решений Тамарой Лисицыной. Высокий уровень коррупционности является одной из наиболее значимых проблем региона, так как имеет влияние на все другие сферы, прежде всего на инвестиционный климат, образование, здравоохранение и сферу дорожного хозяйства. Череда крупных коррупционных скандалов существенно подорвала имидж исполнительной власти региона, как в глазах населения, так и со стороны федеральных властей.

4. Лоббистское измерение.

Лоббистское измерение, также как социальное и демократическое измерения остается на среднем уровне. Данная оценка связано с отсутствием ярко-выраженных действий региональной исполнительной власти в отношении продвижения региональных интересов в федеральном центре.

Эффективность лоббистской деятельности также нельзя оценить как высокую: -1. Так как при назначении Дудки В. Д на пост предполагалось, что новый губернатор сумеет пролоббировать интересы региона в оборонной промышленности на уровне федерального центра. Этого не произошло, таким образом, Дудка В.Д. не оправдал надежд местной элиты (как бизнес, так и политического сектора).

С другой стороны Дудка В.Д является лояльной центру и подконтрольной фигурой, что дает региону свои преимущества при принятии решений. Так, например, осуществлен ряд федеральных субсидий в депрессивные для Тулы и области сферы: дорожное хозяйство, здравоохранение.

5. Элитная консолидация.

Эффективность работы ОИВ Тульской области нельзя оценить как высокую. Данное измерение получает оценку -2. Оценка была выведена исходя из предпосылки, что губернатор Дудка В.Д. в течение срока полномочий не проявлял себя как арбитр как при конфликтах в бизнес элитах, так и в политических кругах.

Деятельность органов исполнительной власти в отношении консолидации элит нельзя оценить как высокую: тульская политическая элита является крайне закрытой и не приемлет отличного от центральной точек зрения (об этом свидетельствует смещение с поста бывшего мэра города Тулы Алисы Толкачевой). Касаемо консолидации бизнес элит, органы власти Тульской области не берут на себя роль арбитра, а легко принимают одну сторон (с которой у представителей властных органов есть личные связи и неформальные договоренности). Примером служит случай вытеснения с рынка Тульской городской транспортной компании и тот факт, что власть позволила сформироваться монополии. При поддержке власти компания МУП «Тулгорэлектротранс» полностью захватила транспортный сегмент рынка.

6. Управленческое измерение:

Данное измерение не характеризуется высокой эффективностью и получает оценку: -2. Данная оценка связана с необъективными и нерациональными факторами, которые влияют на принятие решения о назначении на ключевые посты в Тульской области.

Характер кадровых назначений носит ярко выраженный неформальный характер. При принятии решений о назначении/неназначении не учитываются опыт работы в сфере и образование. Основным критерием назначения на пост становится степень приближенности к губернатору. Вследствие особой политической ситуации в Тульской области происходят частые замены во власти, что отрицательно сказывается как на качестве управления, так и на инвестиционном климате. К числу недостатков кадровой политики Тульской области можно также отнести резкое неприятие действий и решений чиновников, проводимых в русле отличных от центрального. В результате противоречий по поводу одного из ключевых для города решений произошло смещение достаточной влиятельной и популярной фигуры - мэра города Алисы Толкачевой.

Эффективность в области структурных изменений получает невысокую оценку: 1. Особой активности власти в указанный период не наблюдалось, к числу заметных событий можно отнести роспуск управления по связям с правоохранительными органами и воинскими организациями. Данное событие можно трактовать скорее как негативное с точки зрения развития демократии. С другой стороны, существует гипотеза, что данное управление распустили за ненужностью. Так как у губернатора достаточно тесные связи

с МВД и прокуратурой области, и все важные решения принимаются в этой сфере через политическую элиту.

Измерения	Индикаторы	Оценка	Основные события
Демократическое измерение	Электоральная эффективность	-2	-
	Эффективность митингов и собраний	-2	1. Митинг в Веневе против строительства цементного завода (февраль). 2. Митинг в Белеве против главы города (ноябрь, март). 3. Срыв несанкционированного митинга в поддержку здорового образа жизни. 4. Жестокое избивание сына руководителя инициативной группы по проведению митинга, с последующем отказом от возбуждения УД
	Эффективность обратной связи	-4	1. Организация повторного митинга в Белеве (спровоцирован отсутствием реакции губернатора на первый митинг). 2. Встреча губернатора Тульской области В.Д. Дудки с руководителями областных организаций общероссийских профсоюзов. 3. Рабочие поездки в Киреевский, Узловской, Ленинский, Алексинский районы. 4. Встреча с представителями СМИ 13 января. 5. 7 февраля личный приём граждан губернатором
	Информационная эффективность	4	1. Встреча губернатора с представителями СМИ 13 января 2. Запрет доступа к оппозиционному ресурсу "Тульские новости".
Социальное измерение			
	Образовательная политика	0	1.Принятие бюджета, где образование - наиболее расходная часть соц. сферы.
	Политика в	1	

	области здравоохранения, физкультуры и спорта		
			1.Подписание программы модернизации здравоохранения на сумму 5 млрд. 973 млн. рублей
			2.7 февраля встреча В.Д.Дудки с руководством Федерации велосипедного спорта России
			3.Ввод в эксплуатацию физкультурно-оздоровительного комплекса «Богатырь».
			4.Открытие ледового дворца «Юбилейный»
	Политика в отношении социально незащищенных категорий населения	3	1. Назначение уполномоченного по правам ребенка
	Экологическая политика	-4	1. За взятку в 3 млн. рублей директор департамента Тульской области по экологии и природным ресурсам Алексей Лазарев приговорен к реальному сроку заключения.
	Культурная и национальная политика	3	1.Продажа территории недостроенного кукольного театра
			2.Принятие решения о ликвидации пляжей на территории Тульской области
	Политика в сфере ЖКХ	-4	1.С 1 января 2011 областная прокуратура обяжет тульских коммунальщиков убирать улицы от снега
			2.Выделение 7 млн. 314 тыс. на переселение из ветхого жилья, и выделение из бюджета 137 млн. рублей на ремонт жилищного фонда в Туле.
			3.Выделение 15 млн. рублей на восстановление ливневой канализации.
			4. Утверждена долгосрочная целевая программа «Ремонт жилищного фонда в Туле» на

			2011-2014 годы.
	Политика в сфере общественной безопасности	4	
Финансово-экономическое измерение		-3	
	Эффективность инвестиционной политики	-3	1. Скандал с требованием взятки от инвестора с участием Волкова
			2. Соглашение со шведской компанией "SCA" об инвестициях в 170 миллионов евро.
			3. Общий объем инвестиций в экономику Тульской области в январе-июне 2011 года составил 48 млрд. 450,5 млн. рублей, что почти в два раза меньше, чем за аналогичный период 2010 года.
			4. Увеличивается объем долгосрочных инвестиций, резко падает объем краткосрочных.
	Эффективность финансовой политики	-1	1. За период январь-июнь бюджет выполнен с профицитом.
			1. На ликвидацию последствий засухи Тульской области предоставлен кредит в размере 274 млн. рублей
			2. Подписание программы модернизации здравоохранения на сумму 5 млрд. 973 млн. рублей
	Отраслевая политика	-2	1. Церемония передачи школьных автобусов муниципальным образованиям Тульской области.
			2. Власти Тульской области отказались участвовать в рейтинге российских регионов по качеству содержания лесов
	Коррупционность	-5	1. скандал с участием начальника главного управления государственной

			службы и кадров администрации Тульской области Тамары Лисицыной
			2. Коррупционный скандал с участием директора областного департамента имущественных и земельных отношений Виктора Волкова
Элитная консолидация		-2	1. Смещение с поста мэра города Алисы Толкачевой
			2. Монополизация рынка транспортных услуг компанией ООО «Тулаавтотранс»
Лоббистское		-1	
	Эффективность продвижения региональных интересов (прямая лоббистская эффективность)		1. Дудка В.Д не сумел пролоббировать интересы региона по поводу оборонной промышленности в центре
	Эффективность регионального влияния на решения федерального уровня (косвенная лоббистская эффективность)		1. Получение ряда субсидий на исправление ситуации в проблемных областях (здравоохранение, дорожное хозяйство)
Управленческое		-2	
	Кадровые изменения	-3	1. Снятие с поста мэра города Алисы Толкачевой
			2. Коррупционный скандал с участием начальника главного управления государственной службы и кадров администрации Тульской области Тамары Лисицыной
			3. Отставка главы Белевского района
	Структурные изменения в органе исполнительной власти	-1	1. Роспуск управления по связям с правоохранительными органами и воинскими организациями

