

Мониторинг эффективности региональной исполнительной власти Волгоградской области за первое полугодие 2011 г.

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.

Гайворонский Ю.О. - стажер-исследователь Лаборатории региональных политических исследований НИУ-ВШЭ.

В изучаемый период исполнительная власть Волгоградской области продемонстрировала в целом средние показатели эффективности по различным измерениям. Безусловно, отчетливо выделяются ряд направлений, которым уделяется особое внимание и демонстрируется высокая активность (культурная и национальная политика, ЖКХ, здравоохранение), но при этом некоторые важные сферы, в частности – лоббистская, регулирования конфликтов, антикоррупционная - явно отстают.

Важно отметить, что при этом активная позиция власти не обязательно коррелирует с целедостижением и результативностью (что в первую очередь характерно для политики в области ЖКХ). Во многом неудачи здесь связаны с «петлями обратных связей», когда приходится реформировать одни из наиболее проблемных сфер в регионе и результат будет виден не сразу. С другой стороны, для эффективного управления необходима слаженная команда профессионалов, что для Волгоградской области пока является дефицитом – частая ротация заместителей главы администрации области и руководителей комитетов свидетельствует об этом.

Примечательно, что регион стал пионером в области оценки эффективности исполнительной власти и органов местного самоуправления. Не смотря на свою громоздкость (более 500 показателей) методики, ее нацеленности на соответствие заданным «сверху» планам, сам факт ее внедрения и функционирования вносит положительный эффект – конкуренцию. Однако рейтинг есть инструмент политический, и в условиях российской политической реальности на региональном уровне может способствовать усилению централизации вплоть до местного уровня через вполне легитимное наказание глав районов-аутсайдеров.

С учетом результатов проведенного анализа, а также изучения экспертных мнений, итоговая оценка эффективности исполнительной власти Волгоградской области за первое полугодие 2011 г. в интервале «от -105 до +105» составила **+6 баллов**¹.

Далее рассмотрим более подробно основные измерения и индикаторы эффективности в их влиянии на указанную выше оценку.

1. Демократическое измерение

Характеризуется отрицательной тенденцией – усилением губернаторского моноцентризма: его контроля и над другими акторами регионального политического

¹ Оценка эффективности представляет собой сумму балльных оценок по всем индикаторам, которые в свою очередь измеряются по шкале «от -5 до +5».

процесса, избирательными реакциями в отношении политических оппонентов и населения. Региональная исполнительная власть сконцентрировала достаточный ресурс и для влияния на электоральные процессы, но его КПД пока невысок – мобилизационные возможности низкие (о чем свидетельствует чрезвычайно низкая явка на выборах в муниципалитетах), арсенал инструментов политической борьбы замыкается во многом на предотвращении участия оппонентов, либо их дискредитации. Власть демонстрирует склонность к коммуникации с населением и экспертным сообществом, но при этом говорить о эффективной обратной связи не приходится, ключевые решения принимаются без детального учета мнения адресных групп.

Во многом такая специфика является довольно странной для такого демократичного региона как Волгоградская область. Искать причины слабой эффективности обратных связей следует прежде всего как в личных амбициях губернатора, отсутствии слаженной команды в администрации области, так и объемах ответственности – в таких условиях лицу принимающему решения приходится полагаться во многом на себя.

1.1 Электоральная эффективность («+3»)

В феврале и марте состоялись выборы в ряде муниципальных образований, четко подтвердившие доминирование партии власти: главами Руднянского и Котовского районов стали кандидаты от «Единой России» (с результатами в 85,1% и 75,2% соответственно), ей же досталось 19 из 26 депутатских мандатов.

С другой стороны, средняя явка на избирательные участки составила порядка 27%, что в рамках общероссийской специфики активности сельских избирателей выглядит явно скромно. На положительный результат партии власти оказало влияние и низкая активность оппозиции: так в Руднянском районе партийным был лишь «единоросс», в Котовском – единственного реального оппонента сняли с предвыборной гонки.

1.2 Эффективность митингов и собраний («-3»)

Первое полугодие 2011 г. было ознаменовано низкой интенсивностью протестной активности, что нашло свое выражение в нескольких митингах, среди которых следует отметить акции – 1) арендаторов ЦУМа, неудовлетворенных и обеспокоенных собственным будущим в связи освобождением здания под реализацию проекта «Национальный центр “Победа”»; 2) сторонников Р.Гребенникова против его освобождения с поста главы администрации г.Волгограда. Если во втором случае реакция объяснима политической борьбой, то в рамках, казалось бы, одного из самых приоритетных проектов (имеется в виду центр «Победа») региональная власть не имеет четкого плана действий в отношении малого бизнеса, хотя и пытается учитывать его интересы, но уже постфактум и с инициативы депутатов облдумы.

1.3 Эффективность обратной связи («+1»)

Обратная связь главы исполнительной власти области с гражданами носит характер «ритуальных» взаимодействий, находящих свое отражение в: 1) приемах граждан по личным вопросам и решении их отдельно взятых проблем (телевизор, средства на операцию); 2) участии в официальных мероприятиях в рамках различных памятных событий (годовщина Сталинградской битвы, День победы и пр.). Безусловно, удовлетворение точечных потребностей – важный элемент взаимодействия политика с обществом, однако в случае Волгоградской области, губернатору следовало бы сосредоточить внимание на агрегировании интересов с ходе встреч с группами граждан.

Тем не менее, нельзя не заметить усилия, предпринимаемые администрацией области и губернатором лично, направленные на налаживание эффективного диалога власти и общества – поощрение развития блогосферы и интернет-технологий, частые поездки, визиты и пр. Многие из таких механизмов значимы – их нельзя полностью игнорировать без ущерба собственной легитимности.

1.4 Информационная открытость («-1»)

Информационная открытость в региона находит на среднем уровне – присутствуют как провластные СМИ (газета «Волгоградская правда», «Муниципальное телевидение Волгограда»), так и оппозиционные (газеты «Городские вести», «Сталинградская трибуна»).

Глубина анализа и палитра оценок материалов, размещенных на официальных сайтах органов региональной власти низкая.

2. Социальное измерение

Социальный блок является одним из приоритетных для региональной власти – результаты деятельности здесь видны в первую очередь. Множество индикаторов во многом обусловило высокую оценку, не смотря на некоторые недостатки и просчеты в разработке и реализации политики. Деятельность власти в данной сфере следует охарактеризовать как попытку сделать комплексную программу, так как в регионе много болевых точек – ЖКХ, здравоохранение, образование. С этой целью и был разработан проект «Стратегии социально - экономического развития Волгоградской области до 2020 года».

Однако, усилия региональной власти оправдались частично: регион зависим от дотаций из федерального центра и сбой в транзакциях может поставить область на грань срыва некоторых программ.

2.1 Образовательная политика («-1»)

Основное внимание региональной власти в области образования было сосредоточено на повышении уровня финансово-экономической грамотности населения. В рамках данного направления была принята целевая программа «Повышение уровня финансовой грамотности населения и развитие финансового образования», которую региональная власть презентовала в том числе и в Москве.

Обучающий семинар о государственной поддержке малого и среднего бизнеса в 2011 году, организованный управлением развития предпринимательства администрации Волгоградской области, прошел в г. Волжском на базе регионального бизнес-инкубатора. Кроме того, принято решение о создании региональных и муниципальных центров консультирования и просвещения граждан в сфере финансовой грамотности.

С другой стороны в регионе остаются нерешенными проблемы школьного и дошкольного образования. Так была сорвана программа обучения детей-инвалидов. Мест в детских садах не хватает катастрофически.

2.2 Политика в области здравоохранения, физкультуры и спорта («+1»)

На модернизацию здравоохранения в 2011 г. было выделено 5,7 млрд. руб., однако эти средства направлены из федерального центра, бюджет области позволил себе лишь 150,2 млн. руб. Следовательно, эффективность власти здесь необходимо понимать в плоскости распределения данных средств.

С этой точки зрения прослеживается цепочка проблем. Федеральные средства в первую очередь распределяются в пользу крупных проектов в областном центре (или близлежащем г.Волжском), в свою очередь медицина в сельских районах и периферийных муниципалитетах значительно отстает и находится в глубоком кризисе: нехватка врачей, перепрофилирование ЦРБ в амбулатории и пр.

2.3 Политика в отношении социально незащищенных категорий населения («+2»)

Более благоприятные тенденции наблюдаются в рамках политики в отношении социально незащищенных категорий населения: принятие областной целевой программы «Жилище», «Программы дополнительных мероприятий по снижению напряженности на рынке труда на 2011 год».

В полном объеме произведены выплаты за первый квартал 2011 года отдельным категориям граждан, получающим меры соцподдержки из средств регионального бюджета. С начала года общая сумма пособий, выплаченных региональным льготникам, составила около 850 млн. рублей.

Кроме того, введен в эксплуатацию квартал малоэтажных домов для ветеранов Великой Отечественной войны, 17,5 тыс. жителей Волгоградской области трудоустроено за первые четыре месяца 2011 года при содействии службы занятости населения и пр..

Несмотря на общую благоприятную картину, проблемные зоны присутствуют и здесь: ввод нового жилья идет с запозданием, растет недовольство по поводу его качества и несоответствия площади (она естественно меньше).

2.4 Экологическая политика («0»)

Внимание региональной власти в данной сфере в изучаемый период было сосредоточено прежде всего на ряде мер нормативного характера. Было решено приступить к разработке экологического паспорта области, глава администрации региона подписал закон «Об экологической экспертизе на территории Волгоградской области».

Также Анатолий Бровко принял участие в заседании организационного комитета по подготовке и проведению в 2011 году мероприятий, связанных с Международным годом лесов.

2.5 Культурная и национальная политика («+1»)

Продолжается и реализация проекта «Национальный центр «Победа», буквально ставшего idea fix действующего губернатора. Данная одержимость идеей наглядно продемонстрировала возможность принятия недостаточно продуманных решений, что и произошло в случае с ЦУМом – арендаторов по сути попросили освободить помещение. Уже позднее данный вопрос рассмотрели на совместном заседании облдумы и губернатора.

В то же время в позитивном ключе необходимо отметить подписание соглашения в г. Кан (Нормандия) о сотрудничестве между государственным историко-мемориальным музеем-заповедником «Сталинградская битва» и Мемориальным музеем мира - крупнейшим музеем Второй мировой войны в Западной Европе

Вопросу межнациональных отношений также было уделено внимание – губернатор принял участие в первом российско-армянском межрегиональном форуме "К новым достижениям межрегионального сотрудничества в российско-армянских союзнических отношениях"

2.6 Политика в сфере ЖКХ («+1»)

В области ЖКХ некоторые из проектов, принятых в текущем году застопорились. Причина как всегда очевидна – нехватка денег в бюджете. Хотя на реализацию областной программы «Чистая вода» в региональной казне было предусмотрено 100 млн. рублей, в целях привлечения инвестиций создано ОАО «Водоканал Волгоградской области». Кроме того, по сообщению федерального Фонда реформирования ЖКХ, Волгоградская область вошла в число 17 регионов, где приостановлена финансовая поддержка соответствующих проектов.

Утвержден порядок учета и расходования субсидий бюджетам муниципальных образований на реализацию мероприятий по энергоэффективности в рамках долгосрочной областной целевой программы «Жилище» на 2011-2015 годы, подпрограммы «Развитие и модернизация объектов коммунальной инфраструктуры Волгоградской области»

2.7 Политика в сфере общественной безопасности («0»)

Значимых акций и решений не зафиксировано. В то же время меры по обеспечению безопасности приняты постфактум событий, угрожающих жизням большого количества людей. Это в частности относится внеочередного заседания антитеррористической комиссии Волгоградской области под председательством главы региона после взрыва у ворот городского управления ГИБДД.

Подобное заседание было проведено и после теракта в аэропорте Домодедово - принято решение обеспечить повышенные меры безопасности на объектах Волгоградского аэропорта и прилегающих к нему территориях, а также уделить особое внимание готовности сил и средств для предотвращения террористических актов.

3. Финансово-экономическое измерение

На ряду с «социалкой» экономическое измерение представляет особую важность для региональной власти. Наибольший уровень эффективности был достигнут в области инвестиций и отраслевой политики. В рассматриваемый период региональная исполнительная власть продемонстрировала способность брать ответственность на себя и решать проблемы, в том числе напрямую не связанные с ее обязанностями. Оценка эффективности в рамках финансово-экономического измерения составила «+6» баллов.

3.1 Эффективность инвестиционной политики («+3»)

Региональная власть в значительной степени озабочена привлечением инвестиций – как в целях реализации различных программ развития, так и для формирования условий стратегической защищенности в социально-экономическом плане. Так уже на первом в 2011 г. заседании Совета по инвестициям Волгоградской области были одобрены пять из семи представленных инвестиционных проектов, позже – еще четыре.

Круг поиска инвестиций не замкнулся на отечественных хозяйствующих субъектах: современный многофункциональный центр на территории нынешнего Волгоградского автовокзала планирует построить венгерская компания «QUAESTOR», корпорация «Pebs Penpar» (Индия) предлагает построить на территории региона завод по производству металлоконструкций для быстровозводимых сооружений, применяемых для строительства животноводческих ферм, логистических центров, аэропортов и спортивных объектов, в том числе и стадионов; некоторые инвестиционные проекты предложили французские бизнесмены из «MEDEF».

3.2 Эффективность финансовой политики («+1»)

В рамках данного направления проведен ряд мер:

Комитет бюджетно-финансовой политики и казначейства администрации Волгоградской области провел открытый аукцион по отбору финансовых организаций для заключения в будущем году государственного контракта по предоставлению кредитных средств.

На Фондовой бирже ММВБ в течение одного дня полностью размещен облигационный заем Волгоградской области объемом 3 млрд. рублей. Спрос на облигации составил 5,2 млрд. рублей.

Система госзакупок за пять месяцев текущего года. позволила сэкономить бюджету Волгоградской области 375 млн. рублей

3.3 Отраслевая политика («+3»)

Важным решением в данной сфере стало решение обл администрации о возмещении долга в 735 млн. долл. «Газпрому» (вместо обанкротившейся компании, ранее обслуживающей ЖКХ в областном центре). По мнению доктора политических наук, проф. Панкратова С.А. такой шаг, с одной стороны, назрел объективно и действовать было остро необходимо в сжатые сроки – область могла потерять крупного инвестора, проект газификации бы застопорился; с другой стороны, - взял верх технократический подход, который в новой команде губернатора проявляется достаточно отчетливо.

Как отмечает эксперт, наличие постоянных партнеров («Газпрома», «Лукойла») – безусловный плюс (снижение рисков сбоя поставок, минимизация затрат на согласование отраслевых программ развития и пр.). С другой стороны, присутствует опасность монополизации – а значит, необходим баланс, власть должна быть озабочена новыми взаимодействиями и аудитом уже имеющихся контрактов.

С данных позиций, активные действия обл администрации в отношении отмеченных выше ФПГ являются эффективными: в случае «Газпрома» происходит рост инвестиций, поставок газа; «Лукойл» в свою очередь предложил программу развития генерирующих мощностей, что обоюдовыгодно – компания получает доход от эффекта масштаба, потребители - продукт по более низкой цене.

3.4 Коррупционность («-1»)

Ситуация с коррупцией в области остается достаточно напряженной и активной деятельности по снижению ее уровня не предпринималось, за исключением заседания межведомственной комиссии по противодействию коррупции. В изучаемый период заведен ряд уголовных дел:

- в отношении главы Красноармейского муниципального района г.Волгограда А. Горбунова, подозреваемого в совершении преступления, предусмотренного п. «г» ч. 4 ст. 290 УК РФ (получение взятки в крупном размере).
- в отношении шести сотрудников отдельного батальона дорожно-постовой службы (ДПС) ГУВД Волгоградской области, создавших преступную группу и вымогавших взятки у подчиненных за покровительство.

4. Элитная консолидация

Сфера взаимодействия ведущих акторов регионального политического процесса – основная болевая точка региона и здесь власть демонстрирует неспособность эффективно разрешать конфликты, идти на компромисс.

4.1 Эффективность воздействия на конфликты в политических элитах («-3»)

Исполнительная власть выступила заинтересованной стороной в двух конфликтах: 1) вокруг главы Городищенского муниципального района и самороспуска представительного органа данного субъекта, 2) в отстранении от должности главы администрации г. Волгограда Р.Гребенникова.

Если первый казус удалось урегулировать относительно быстро и спокойно, то второй вылился как минимум в скандал регионального масштаба. С нашей точки зрения, прогнозирование открытого противостояния было возможным уже на стадии вступления нового губернатора в должность – централистских интенций он не скрывал. В то же время политика мэра носила конфронтационный характер, поэтому вероятность конфликта была высока.

В этой связи справедлив вопрос о методах и средствах борьбы. По словам политолога С.А. Панкратова, противостояние между городом и областью типично не только для Волгоградского региона, - достаточно рассмотреть примеры Челябинска, Приморья. Причина же находится в сфере распределения ресурсов. Однако, как отмечает эксперт, при Н. Максюте конфликт протекал в латентной фазе, экс-губернатор кроме того умел перевести его в более-менее конструктивное русло. Возможно, исход закономерен, однако он не совсем удачен.

4.2 Эффективность воздействия на экономические и корпоративные конфликты («0»)

Крупных экономических и корпоративных конфликтов в изучаемый период не наблюдалось.

5. Лоббистское измерение

Влияние акторов регионального политического процесса на принятие решений в федеральном центре характеризуется низким уровнем и концентрируется вокруг распределения финансовых потоков. Возможно причина здесь кроется в недостаточном авторитете губернатора в Центре, а также в его конфронтации с некоторыми представителями крупного бизнеса, которых целесообразнее было бы задействовать именно для выше указанных задач.

5.1 Эффективность продвижения региональных интересов («-2»)

Конечно, малый успех в лоббировании региональных интересов присутствует – региону удалось получить 255 млн. руб. на совершенствование уровня оказания медицинской помощи пострадавшим в дорожно-транспортных происшествиях. С другой стороны, крупные вопросы остаются нерешенными - вопрос о строительстве второй очереди моста через Волгу.

5.2 Эффективность регионального влияния на решения федерального уровня («0»)

В изучаемый период не наблюдалось.

6. Управленческое измерение

Действующий губернатор продолжает ротировать кадровый состав администрации области в поисках приемлемой конфигурации. Нередко такая цель идет вразрез с уровнем профессионализма и опыта работы аппарата. Часто на новые должности приходят «варяги», слабо связанные с региональным контекстом, иногда для решения отдельных задач, что негативно сказывается на функционировании всего органа исполнительной власти.

6.1 Кадровые изменения («+1»)

За первое полугодие 2011 г. было произведено 5 кадровых замен: первого заместителя, двух заместителей, двух председателей комитетов. В связи с этим территориальная репрезентативность органа снизилась (хотя уже и была низкой), в некоторых случаях не соответствует профиль образования (например, в случае председателя комитета по чрезвычайным ситуациям, обеспечению безопасности жизнедеятельности населения и взаимодействию с органами военного управления – менеджер, финансист).

6.2 Структурные изменения в органе исполнительной власти («0»)

Не зафиксированы.

Сводная таблица индикаторов и оценок эффективности деятельности исполнительной власти Волгоградской области.

Демократическое измерение	Электоральная эффективность «+3»	Эффективность митингов и собраний «-3»	Эффективность обратной связи «+1»	Информационная эффективность «-1»				Всего «0»
Социальная эффективность	Образовательная политика «-1»	Политика в области здравоохранения, физкультур и спорта «+1»	Политика в отн. соц. незащищенных категорий нас. «+2»	Экологическая политика «0»	Культурная и национальная политика «+1»	Политика в сфере ЖКХ «+1»	Политика в сфере общественной безопасности «0»	Всего «+4»
Финансово-экономическое	Эффективность инвестиционной политики «+3»	Эффективность финансовой политики «+1»	Эффективность отраслевой политики «+3»	Коррупционность «-1»				Всего «+6»
Элитная консолидация	Эффективность воздействия на конфликты в политических элитах «-3»	Эффективность воздействия на экономические и корпоративные конфликты «0»						Всего «-3»

Лоббистское	Эффективность продвижения региональных интересов «-2»	Эффективность регионального влияния на решения федерального уровня «0»						Всего «-2»
Управленческое	Кадровые изменения «+1»	Структурные изменения в органе исполнительной власти «0»						Всего «+1»
Итого								«+6»

В ходе исследования проведены фокусированные интервью со следующими экспертами:

1. Панкратов С.А., доктор политических наук, зав. кафедрой политологии ВолГУ
2. Морозов С.И., кандидат политических наук.

Источники:

1. Газета «Волгоградская правда»
2. Газета "АиФ - Нижнее Поволжье" (Волгоград)
3. Газета "Волжское обозрение" (Волжский)
4. Газета "Городские вести - Царицын - Сталинград - Волгоград"
5. Газета "Коммерсантъ" (Волгоград)
6. Газета "Новые деловые вести" (Волгоград)
7. Газета "Южный Деловой Вестник" (Волгоград)
8. <http://www.volganet.ru/index.html>
9. <http://www.volgadmin.ru/ru/>
10. <http://v1.ru/>
11. <http://v102.ru>