

## Эффективность исполнительной власти в Красноярском крае в январе – июне 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.*

*Шишорина А.Ю. - стажер-исследователь Лаборатории региональных политических исследований НИУ-ВШЭ.*

В соответствии с методологией был составлен кумулятивный индекс эффективности исполнительной власти, равный в Красноярском крае 9 пунктам (он варьируется от -100 до 100, где -100 – абсолютно неэффективная власть, а 100 – полностью эффективная). Таким образом, в январе-июне 2011 г. деятельность губернатора Л.Кузнецова можно охарактеризовать как низко эффективную, несмотря на то, что в целом он оказывает позитивное воздействие на улучшение некоторых качественных характеристик социума, снижение конфликтности; способен в некоторой степени влиять на решения центральной власти. Ниже представлена таблица с оценками эффективности индикаторов шести измерений в отношении деятельности органов исполнительной власти Красноярского края в первом полугодии 2011 года.

Измерение	Индикатор 1	Индикатор 2	Индикатор 3	Индикатор 4
Демократическое	Электоральная +2	Митинги 0	Обратная связь +2	Информационная +3
Социальное	+1			
Финансово-экономическое	Инвестиции +2	Финансы +3	Отраслевая политика -1	Коррупционность 0
Элитная консолидация	Политические элиты -2	Экономические элиты -3		
Лоббистское	Региональные интересы +2	Влияние на федеральный уровень +1		
Управленческое	Кадры +1	Структура -1		

Первое измерение – демократическое - в совокупности оценивается положительно (губернатор набирает +7 баллов в промежутке от -20 до +20), то есть деятельность

исполнительных органов власти в целом позитивно отражается на соответствующих характеристиках социума. Тем не менее, выделяется ряд индикаторов, свидетельствующих о том, что деятельность Л.Кузнецова характеризуется различной степенью эффективности.

Во-первых, в отношении электоральной эффективности деятельность Л.Кузнецова имеет позитивное влияние на социум (итоговый балл +2). В период январь-июнь 2011 г. В Красноярском крае проходили выборы местного уровня, в этой связи стоит делать определенную поправку на их меньшую значимость по сравнению с выборами регионального или федерального уровня. В регионе состоялись выборы 12 глав сельсоветов: при этом на 6 победили самовыдвиженцы, а на 6 - кандидаты от «Единой России» (минимальная поддержка - 39%, максимальная - 78%). Кроме того, за данный период избирались депутаты двух районных советов: Канского и Эвенкийского. Наиболее «проблемными» выборами для Л.Кузнецова стали выборы депутатов Канского районного совета, который был распущен в конце 2010 г. по инициативе Л.Кузнецова. В результате голосования «Единая Россия» получила 60%, «Справедливая Россия» - 18%, ЛДПР - 17%, в то время как КПРФ не была допущена до выборов (в этой связи партия обвинила «Единую Россию» в использовании административного ресурса). Основным фактором победы «Единой России» на основании экспертных оценок можно считать поддержку Л.Кузнецова.

Во-вторых, деятельность Л.Кузнецова в отношении митингов и собраний можно оценить как эффективно нейтральную (0 баллов), поскольку в большинстве своем все крупные протестные акции в Красноярском крае в период января-июня 2011 г. Были направлены против деятельности федеральных властей. В целом жители Красноярского края показали довольно низкий уровень протестной активности; наибольшими протестными настроениями, исходя из численности проведенных митингов и акций, обладает молодежь (митинг студентов против нового закона «Об образовании» в России, численность - 2 тыс. человек), автовладельцы (бензиновый митинг – 4 тыс. человек). Наиболее крупным митингом против главы региона можно считать митинг представителей малого и среднего бизнеса, требовавших вернуть на уровень 2010 года отчисления в бюджет. Экспертные оценки в данном случае сводятся к тому, что в Красноярском крае не развита протестная активность, а наиболее значимым достижением Л.Кузнецова стало именно ее подавление.

В-третьих, деятельности Л.Кузнецова можно положительную оценку (+2) с точки зрения эффективности обратной связи. На протяжении января-июня 2011 г. Выделяется довольно активное взаимодействие губернатора с территориями – в результате поездок по региону принимались определенные решения по улучшению качественных характеристик социума. За полугодовой период Л.Кузнецов совершил несколько поездок юг и север Красноярского края, при этом более приоритетным направлением для него оказался север региона, который тесно связан с деятельностью бизнес-структур («Норильский никель»). В результате совершенных поездок Л.Кузнецовым были приняты соответствующие решения (в зависимости от территориальных проблем). Л.Кузнецов провел совещание о перспективах социально-экономического развития территории в Минусинске, после чего было сделано заявление о том, что рост уровня тарифов на услуги ЖКХ в регионе не должен превышать 13% (Минусинск при этом является проблемной территорией для «Единой России»). Поездка в Норильск завершилась поручением согласовать программы социально-экономического развития Норильска и Дудинки; в Лесосибирск – обещанием создать межрайонный лечебный центр для северной группы районов края; в Краснотуранский район – поручениями правительству и главам районов по развитию краевого агропромышленного комплекса.

В-четвертых, региональная власть Красноярского края отмечается довольно высоким уровнем информационной открытости (+3 балла). На официальных сайтах представлена довольно детальная информация о деятельности органов исполнительной

власти. Тем не менее, в регионе действует ряд СМИ, контролируемых различными группами влияния, и соответственно, представляющих информацию с различных ракурсов (особенно медиа-размежевание характерно для сферы телевидения), что может усугублять конфликтность между региональными группами влияния.

Второе измерение – социальное – менее эффективно, чем демократическое (деятельность Л.Кузнецова оценивается в +1). Наиболее финансово приоритетными направлениями социальной политики стали (по доле расходов в консолидированном бюджете на 2011-2013 гг.): образовательная политика (22%), здравоохранение (15%), социально незащищенные группы населения (15%), ЖКХ (13%), общественная безопасность (4%), культура (3%), экология (0,5%). При Л.Кузнецов способствовал институциональным изменениям, касающимся социальной сферы, в законодательном собрании Красноярского края была создана комиссия против возможных махинаций при строительстве онкоцентра. Кроме того, эксперты отмечают существенные проблемы ЖКХ, дорожные проблемы, проблемы с детскими садами.

Третье измерение – финансово-экономическое – отмечается более высокой эффективностью по сравнению с социальным измерением (+4 балла), то есть деятельность Л.Кузнецова позитивно влияет на финансово-экономическое состояние Красноярского края.

Во-первых, относительно эффективной является инвестиционная политика Л.Кузнецова (+2 балла). Улучшению инвестиционного климата и привлечению капитала в регион способствовало проведение в VIII Красноярском экономическом форуме – на нем было подписано 20 соглашений о социально-экономическом сотрудничестве (11 – инвестиционные соглашения); в частности СУЭК в 2011 г на 40% решило увеличить финансирование инвестиционных проектов, Красноярский край и «РусГидро» подписали соглашение о развитии гидроэнергетического потенциала региона. Потенциальными инвесторами являются довольно мощные бизнес-структуры. Помимо «Норильского никеля», «Русала», «РусГидро», СУЭК к ним относятся «Роснефть» (продолжение освоения Ванкорского месторождения, начало освоения Юрубчено-Тохомского), ТНК-ВР (Сузунское, Тагульское нефтегазовое месторождение). В результате Красноярский край вышел на 1 место в СФО по привлечению инвестиций в январе-июне 2011 г. (было инвестировано 114,7 млрд. рублей в экономику – на 22% больше по сравнению с аналогичным периодом в прошлом году). Так, в большинстве своем эффективность инвестиционной политики сводилась к предварительным договоренностям (то есть соглашения) и публичные высказывания.

Во-вторых, финансовая политика Л.Кузнецова в период с января по июль 2011 г. отмечается довольно высоким уровнем эффективности (+3 балла). Об этом свидетельствуют оценки службы кредитных рейтингов Standard & Poor's, в соответствии с которыми прогноз по рейтингам Красноярского края с «негативного» был пересмотрен на «стабильный». Это связано с ожиданиями исполнения бюджета и снижению бюджетного долга. Так, на момент 15 апреля 2011 г. долг Красноярского края составлял 11 млрд. руб., а к началу июля (8 июля 2011 г.) – 10,8 млрд. руб.

В-третьих, эффективность отраслевой политики – оценивается негативно, то есть региональная исполнительная власть не способствует развитию экономических отраслей (-1 балл). В данном случае немного выделяется сельское хозяйство: в Красноярском крае действует 4 долгосрочные целевые программы, однако за январь-июнь 2011 г. из выделенных в бюджете средств освоено менее половины (44% - 2,1 млрд. руб.). Вероятно, существует проблема с транспортными расходами и расходами на дорожное хозяйство, поскольку отмечается негативная тенденция объема перевезенных грузов (90%) при положительной динамике грузооборота (111%).

В-четвертых, эффективность региональной власти по снижению коррупционности оценивается в целом как нейтральная (0 баллов). Тем не менее, в период января-июня 2011 г. в Красноярском крае отмечается первый случай заключения по факту коррупции. Кроме того, региональные правоохранительные органы выявили 604 преступления против государственной власти и интересов государственной службы.

Четвертое измерение – элитная консолидация – характеризуется неэффективностью деятельности региональной исполнительной власти (-5 баллов), то есть Л.Кузнецов усугубляет конфликтность внутри элитных группировок, не выступая в качестве арбитра, являясь заинтересованной стороной, состоящей в одной из элитных группировок.

Л.Кузнецов в январе-июне 2011 г. воздействовал на конфликты в политических элитах не эффективно (-2 балла), несмотря на то, что в одних случаях он выступает в качестве арбитра, в других – выступает заинтересованной стороной, представляя те или иные политические силы. Наиболее ярким примером того, как Л.Кузнецов занимается урегулированием конфликтов между ветвями власти, является следующий. Красноярское отделение ЛДПР потребовало отставки полпреда губернатора Ю.Захаринского, которого обвинили в давлении на СМИ - в то время реакцией Л.Кузнецова в ответ был упрек министров в нежелании вести диалог со СМИ. Кроме того, Л.Кузнецову, по мнению экспертов, удалось сгладить конфликты на муниципальном уровне. Тем не менее, экспертные оценки и анализ информационного поля Красноярского края свидетельствуют об отсутствии единой команды у Л.Кузнецова. В политических элитах проходит несколько линий конфликта. Во-первых, наблюдается довольно жесткий институциональный раскол между правительством («команда Кузнецова») и законодательным собранием («команда А.Усса»), связанный с персональным политико-экономическим размежеванием элитных группировок Красноярского края. Так, например, этот конфликт проявился при утверждении председателя Счетной палаты, когда Л.Кузнецов, его заместитель и председатель краевого парламента А.Усс представили разных кандидатур от «Единой России» (в конечном счете «победил» кандидат от Л.Кузнецова – Т.Давыденко). Во-вторых, в самом законодательном собрании выделяется внутрипартийный раскол «Единой России»: выделяется группировка вице-спикера парламента А.Клешко, группировка Ю.Швыткина, группировка лидера РО В.Семенова, группировка А.Усса. В-третьих, в январе-июне активизировался внутрипартийный конфликт в КПРФ, связанный с образованием альтернативного «Союза коммунистов», который был образован экс-лидером РО партии В.Юрчиком – в Минусинске в июне 2011 г. была создана специальная секция. Тем не менее на данном этапе конфликты в политических элитах носят, скорее, латентный характер и будут проявляться по мере приближения к выборам.

Л.Кузнецов проявил себя как относительно неэффективный арбитр, воздействующий на экономические и корпоративные конфликты (-3 балла), поскольку принимал участие в качестве заинтересованной стороны. В Красноярском крае существенным корпоративным конфликтом является конфликт «Норильского никеля» и «Русала» - в этой связи формируются группы влияния. Наиболее сильной группой влияния является группа «Норильского никеля», в которую входит сам Л.Кузнецов (в краевом парламенте входят, в частности секретарь фракции «Единой России» В.Фокин), совершающий довольно частые поездки на север Красноярского края (Норильск, Таймыр) и проводящий встречи с руководством компании. Публичной фигурой группировки «Русала» в данном случае является А.Усс, который был делегирован от компании в краевой парламент.

В отношении пятого измерения – лоббистской эффективности – деятельность Л.Кузнецова имеет позитивное воздействие, однако не столь значительное (+2 балла) – то

есть региональная власть не способна в полной мере участвовать в принятии решений федерального уровня, проводить собственные инициативы.

Во-первых, Л.Кузнецов обладает относительно невысокой эффективностью продвижения региональных интересов (+1 балл). Тем не менее, в период января-июня 2011 г. региональная власть Красноярского края участвовала в принятии федеральных решений, затрагивающих интересы региональных групп влияния. Л.Кузнецов встречался с Д.Медведевым и заручился его поддержкой в отношении экономического развития и социокультурной жизни края. Д.Медведев публично поддержал строительство четвертого моста через Енисей и привлечение инвестиций в нефтегазовый сектор, в том числе в Юрубчено-Тохомское нефтегазовое месторождение. В результате Л.Кузнецов сделал публичное заявление о строительстве моста через Енисей. Наиболее значимым показателем прямой лоббистской эффективности является влияние на финансово-экономическое решение - правительство РФ вернуло в список льготных (по обложению таможенной пошлиной) Ванкорское нефтегазовое месторождение (контролирует «Роснефть»), в отношении которого Л.Кузнецов направлял обращение. Так, Л.Кузнецов смог противостоять нежелательному решению федерального уровня. Кроме того, в результате встречи на федеральном уровне с М.Прохоров Л.Кузнецов сделал заявление о том, что Зеленогорск может стать новой площадкой переработки никеля.

Во-вторых, деятельность региональных органов исполнительной власти в отношении влияния на решения федерального уровня оценивается как слабо эффективная (+1 балл). Л.Кузнецов принимал участие в совещании при Д.Медведеве по программе децентрализации России (на нем же решался вопрос об экс-губенаторе Санкт-Петербурга В.Матвиенко). В целом Л.Кузнецов имел относительно невысокое влияние на принятие решения. Кроме того, по мнению экспертов, региональная исполнительная власть ранее (при А.Хлопонине) имела гораздо большую лоббистскую эффективность.

Наконец, шестое измерение – управленческое – оценивается нейтрально (0 баллов) с точки зрения эффективности региональной исполнительной власти в Красноярском крае. Это связано с позитивным и негативным влиянием Л.Кузнецова на кадровые и структурные изменения исполнительных органов власти.

Во-первых, кадровые изменения Л.Кузнецова носят позитивный характер (+1 балл). В период января-июня 2011 г. произошло несколько значимых отставок/назначений. Прежде всего, должность министра экономики и регионального развития занял А.Цыкалов, сменившего С.Верещагина (замминистра регионального развития В.Басаргина). Несмотря на непрофильное образование (инженер, менеджер), он имеет опыт работы в данной сфере – с 2005 г. занимал руководящие должности в администрации Красноярского края (на пост министра перешел с поста полномочного представителя губернатора в Восточном территориальном округе). Кроме того, был министром инвестиций и инноваций был назначен А.Вольф. Он имеет высшее непрофильное образование (инженер, менеджер), а главное – не имеет опыта работы ни в исполнительной, ни в законодательной власти. Наконец, еще одним значимым назначением стало занятие Т.Давыденко должности председателя Счетной палаты. Она имеет высшее профильное образование (экономическое), опыт работы в политической сфере – в 2002-2003 - заместитель губернатора по социальным вопросам (в 2003 г. - уволена по собственному желанию), при этом он относится к команде «Норникеля».

Во-вторых, в январе-июне 2011 г. отмечается несколько структурных изменений, усложняющих органы исполнительной власти – в этой связи отмечается негативное влияние Л.Кузнецова в отношении данного индикатора (-1 балл). Л.Кузнецовым в структуру исполнительных органов власти Красноярского края было введено министерство инвестиций и инноваций появилось в Красноярском крае, в то время как в региональном правительстве действуют министерства финансов, экономики и регионального развития – то есть новая структура может дублировать некоторые

функции. Кроме того, новый министр А.Цыкалов организовал в мае коллегию министерства экономики и регионального развития.