

Л.Ю. Землянская

## ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ: МНЕНИЯ ЖИТЕЛЕЙ РЕСПУБЛИК, ИХ КЛЮЧЕВЫЕ ПОТРЕБНОСТИ И ОЖИДАНИЯ<sup>1</sup>

ЗЕМЛЯНСКАЯ Лора Юрьевна — руководитель исследовательских проектов ВЦИОМ. E-mail:  
[zemlyanskaya@wciom.com](mailto:zemlyanskaya@wciom.com)

**Аннотация.** В статье излагаются ключевые результаты исследования, проведенного на Северном Кавказе в 2011–2012 гг. Кроме общей оценки федеральной и региональной власти, рассмотрены социально-экономические особенности ситуации в каждой республике. По итогам исследования сделаны выводы, которые могут быть полезными при разработке мероприятий по повышению социально-экономической эффективности политики государства.

**Ключевые слова:** эффективность политики государства, эффективность деятельности, система показателей, критерии оценки деятельности, органы власти, региональная власть, федеральная власть, карта эффективности.

На сегодняшний день единственной оценкой деятельности власти, основанной на мнении граждан, можно считать итоги выборов в Государственную Думу и выборов Президента РФ. В ходе минувшего избирательного цикла каждый второй избиратель отдал свой голос за «Единую Россию» (49% по официальным данным ЦИК) и более половины россиян (63,6%) — за В. Путина. Почему же внутри нашего общества нарастают конфликты, усиливается активное сопротивление, растут число митингов и их масштабность? Впервые за многие годы оппозиционное движение носит организованный нарастающий характер. Граждане открыто выражают свою неудовлетворенность положением дел в стране, критикуют сложившуюся политическую систему и работу власти, которую большинство все-таки избрало на руководящую позицию.

**Налицо внутреннее противоречие между декларируемым отношением людей к политическим лидерам и партиям и их реальными настроениями и оценками относительно текущей ситуации в стране, регионе или городе и проводимой властями политики.** Особенно остро данное противоречие ощущается среди жителей таких проблемных регионов страны, как Северный Кавказ, в котором усиливаются многие экономические, политические, социальные, межэтнические и межконфессиональные проблемы.

Для выявления реальных оценок населением деятельности органов власти было проведено исследование, в котором изучались настроения жителей Северо-Кавказского

© Землянская Л. Ю., 2013

<sup>1</sup> Статья продолжает публикацию серии материалов, подготовленных на основе данных исследования, проведенного в 2011–2012 гг. компанией «Инсомар» под руководством профессора Высшей школы экономики С.Р. Хайкина на Северном Кавказе. См. предыдущие публикации: С.Р. Хайкин, Н.П. Попов. Протестные настроения на Северном Кавказе: общее и особенное (часть I) // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2012, № 4 (110); С.Р. Хайкин, Н.П. Попов. Протестные настроения на Северном Кавказе: общее и особенное (часть II) // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2012, № 5 (111).

федерального округа (СКФО), их отношение к деятельности федеральной и региональной власти, восприятие сложившейся политической системы и ожидания от будущего<sup>2</sup>.

### Методическая и информационная основа исследования

Мнение населения республик СКФО относительно деятельности органов государственной власти изучалось в ходе социологического исследования, которое было основано на качественных и количественных методах сбора данных. Качественные методы дали возможность получить данные о содержании и трансформации сознания, традициях, привычках и особенностях формирования общественного мнения. Фокус-группы и групповые дискуссии были проведены в каждой из шести республик Северного Кавказа. Кроме того проводились глубинные интервью с экспертами и действующими руководителями органов власти, формирующими и реализующими политику в регионах.

Количественная часть исследования основывалась на проведенном летом (июль-август) 2011 г. репрезентативном опросе взрослого (от 18 лет и старше) населения республик Северного Кавказа: Республика Дагестан (РД), Республика Ингушетия (РИ), Кабардино-Балкарская республика (КБР), Карачаево-Черкесская республика (КЧР), Республика Северная Осетия – Алания (СО), Чеченская республика (ЧР). Проводились личные интервью по месту жительства респондентов, объем выборки – 3500 человек (случайная, стратифицированная, репрезентативная по полу, возрасту, типу и географическому расположению населенных пунктов). В Республике Дагестан – 1000 респондентов; в остальных республиках по 500 человек.

В методике исследования была предложена система показателей эффективности региональной политики на Северном Кавказе. Речь шла об обеспечении обороноспособности страны, о безопасности личности и гарантиях прав человека; качестве услуг ЖКХ, состоянии транспорта и дорог, качестве и доступности здравоохранения и образования, об обеспечении социальной защиты населения, о развитии сферы физкультуры и спорта, об экономических показателях благосостояния населения, о состоянии окружающей среды, развитии и поддержании инфраструктуры населенных пунктов, уровне культуры населения и местах для проведения досуга, межнациональных отношениях; коррупции в социально-значимых сферах. Все эти направления деятельности органов власти оценивались по трем критериям: значимость – насколько каждая сфера важна для жителей различных республик; удовлетворенность – удовлетворены или не удовлетворены респонденты положением дел в каждой сфере; изменения – видят ли респонденты улучшения, ухудшения или вообще не видят изменений.

Дополнительно конкретизировались причины неудовлетворенности: к примеру, что именно не устраивает людей в образовании – квалификация преподавателей или доступность образования.

**Таким образом, мы полагаем, что эффективность политики можно оценивать с позиции удовлетворенности населения наиболее значимыми для него направлениями деятельности органов власти.**

Оценка эффективности деятельности руководства страны и республик Северо-Кавказского федерального округа

---

<sup>2</sup> При реализации проекта использовались средства государственной поддержки, выделенные Институтом общественного проектирования в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 08 мая 2010 г. № 300-рп.

Прежде чем перейти к основным результатам исследования, напомним официальные данные ЦИК о результатах выборов в Государственную Думу и выборов Президента. Значительное большинство жителей СКФО в целом (при определенных различиях между республиками) проголосовали за партию «Единая Россия» (83%) и на выборах Президента РФ поддержали В. Путина (87%).

По результатам нашего исследования, большинство населения действительно высоко оценивают работу В. Путина (68%). Особенно это характерно для жителей Чеченской республики (80%). Более того, 77% респондентов считают, что В. Путин хорошо информирован о существующих проблемах и настроениях в обществе. По оценкам опрошенных, уровень информированности глав республик о настроениях в обществе также весьма высок (78%), причем в большинстве случаев он выше, чем уровень информированности федеральной власти. Исключение составляют главы КЧР и Ингушетии, степень информированности которых о настроениях населения оценивается ниже, чем в других республиках.

**Несмотря на высокую оценку уровня информированности В. Путина и глав республик, многие считают, что нынешняя власть не прислушивается к мнению народа.** С этим солидарны 74% респондентов Дагестана, 77% КЧР, 69% КБР и Северной Осетии, 56% Ингушетии. Только в Чечне преобладают те (67%), кто полагает, что власть слышит свой народ. Среди электората «Единой России» убежденность, что власть не слышит народ, также преобладает. Таким образом, одну из причин внутреннего противоречия, конфликта в массовых взглядах можно определить как то, что «власть знает о наших проблемах, но не прислушивается к нашим словам». Как следствие — **низкое доверие к власти и критическое отношение к ее действиям.**

Данное обстоятельство в большей степени сказывается именно на отношении к региональной власти. Оценка работы глав республик менее комплементарна, чем оценка федеральной власти. В четырех республиках большая часть населения склонна признать работу глав скорее плохой, чем хорошей. Так, в Дагестане работу руководителя республики считают плохой 42%, а хорошей — 33% опрошенных, в Северной Осетии о плохой работе говорят 51%, а о хорошей — 36%, в КБР — соответственно 44 и 40%. В КЧР более трети (37%) населения ничего не знает о работе главы своей республики. Только в Чечне и Ингушетии преобладают положительные оценки. В первом случае 94% оценивают работу главы как хорошую, во втором — 47% (и это больше, чем число отрицательных оценок).

Таким образом, нет оснований утверждать, что население СКФО, учитывая его высокую дотационность, ставит в зависимость ситуацию в республиках только от федеральных властей. Значительная часть жителей полагают, что у республиканских властей достаточно рычагов, чтобы влиять на положение дел. Так, от 35% в Дагестане до 54% в Северной Осетии уверены, что ситуация в республиках в большей степени зависит от деятельности республиканской власти. Лишь в Ингушетии преобладает убежденность, что результативность связана с преобладающей ролью федерального центра (70%).

**В большей степени ответственность за существующее положение в обществе лежит на плечах региональной власти. Именно от ее управления жители республик ждут поддержки и решительных действий.**

Поскольку на вопросы о конкретных политических лидерах — В. Путине, Д. Медведеве и главах республик мы получали в основном положительные ответы, мы ожидали, что отношение к действующей федеральной и региональной власти не менее позитивное. Однако эта гипотеза не оправдалась. Оценка работы как федеральной, так и региональной власти в целом в СКФО очень низкая. Если результативность деятельности федеральных властей чаще оценивалась хотя бы как средняя (45%), то работа республиканских властей — как низкая (те же 45%). Единственное исключение — Чеченская республика, где эффективность федеральной и региональной власти оценили высоко 39 и 56% соответственно. Наибольшее число

негативных оценок федеральной и региональной власти в Дагестане (40 и 59% соответственно). Стоит отметить, что электорат «Единой России» практически также низко оценивает эффективность местных властей, как и все население: в ДР — 45%, в КБР — 40%, в КЧР — 47%, в СО — 34%.

**Налицо противоречие между оценкой руководителя и оценкой его команды, восприятием сложившейся политической системы.** Очевидно, ни один руководитель не может управлять ни страной, ни республикой в одиночку. Он должен создать грамотную команду, способную на системную и эффективную работу. В случае отсутствия такой команды (что имеет место, по мнению населения СКФО, сейчас во всех республиках, кроме Чечни) за нерезультативную деятельность властей в различных сферах в первую очередь ответственны не члены местного управления, не чиновники, а главы республик, даже если их собственная деятельность оценивается как хорошая.

Уже сегодня низкая оценка результативности деятельности региональной власти привела к тому, что **в случае гипотетического голосования ни один руководитель республики не был бы избран на свой пост повторно (исключением являются только результаты гипотетического голосования в Чечне за Р. Кадырова).**

Ситуацию усугубляет то, что, по мнению 43% респондентов, недовольство властями только усиливается. Об этом говорят половина опрошенных в Дагестане (50%) и более половины жителей КБР (55%) и Северной Осетии (56%). Не замечают недовольства властями 46% опрошенных жителей Чеченской республики. Если не принять необходимых мер и восприятие региональной власти населением не улучшится, следующее звено, на которое ложится ответственность, — федеральное правительство.

В силу национальных особенностей народов Северного Кавказа негативное отношение жителей региона к деятельности правительства сказывается и на **усилении радикальных форм выражения недовольства** — готовность примкнуть к активному протесту, сопротивлению власти. Более трети (39%) опрошенных в Дагестане считают, что готовых влиться в ряды сопротивления становится больше. Эту точку зрения разделяет четверть населения — 24% опрошенных в КЧР и каждый пятый — в КБР.

Нельзя не отметить и наличие **сепаратистских настроений**: примерно равные доли населения в Ингушетии (17%) и Чечне (15%) полагают, что в самостоятельном государстве они развивались бы лучше, чем в составе России. Еще 15% ингушей и 8% чеченцев предпочитают нынешнему устройству федерацию кавказских народов.

### Оценка эффективности власти в решении острых проблем

Кроме общей оценки федеральной и региональной власти, исследование позволяет выделить социально-экономические особенности в каждой республике и ответить на главный вопрос: в каких направлениях проводить политику в целях повышения ее эффективности.

Сегодня наиболее типичная оценка того, что происходит в республиках Северного Кавказа, — застой, «практически ничего не меняется». Так полагают от 46% до 63% опрошенных. Если к этой группе добавить тех, кто оценивает ситуацию как «упадок», то можно уверенно говорить о **преобладающей неудовлетворенности населения ситуацией в регионе.** Исключением является Чеченская республика, где 85% довольны текущим положением дел.

В целом по СКФО основными проблемами жители считают низкий уровень здравоохранения, широко распространенную коррупцию, проблемы обеспечения безопасности, включая угрозу терроризма, и экономические проблемы, которые прежде всего заключаются в массовой безработице. По мнению респондентов, требуют безотлагательного решения также проблемы образования, социальной защиты и ЖКХ.

Проблеме коррупции в исследовании был посвящен отдельный блок вопросов. Чаще всего респонденты говорили о взятках в образовании (за экзамены или поступление), в медицине (за льготные условия и лечение) и при устройстве на работу (за получение рабочего места). Несмотря на то, что в каждой республике действуют различные формы федеральной помощи, дотации, трансферты и республиканские программы социально-экономического развития, **осведомленность населения** о таких программах весьма **низка (6%)**. Результаты многочисленных групповых дискуссий свидетельствуют о **распространении недоверия к эффективности выделяемых средств**. Люди считают, что эти средства используются нецелевым образом — «деньги выделяются на строительство больниц, а оседают в карманах местных начальников».

Проблемными сферами, по мнению респондентов, прежде всего являются экономика, здравоохранение и образование. Теперь более подробно о результатах исследования по каждой сфере.

#### – **Экономика**

Проблема номер один для всех республик федерального округа — безработица. Каждый второй житель Северного Кавказа отмечает ухудшение ситуации с безработицей, еще 40% не замечают изменений к лучшему. Причина безработицы — не только в отсутствии рабочих мест, но и в чрезвычайно низком уровне зарплаты. Учителя и врачи получают в среднем 6000 руб., в то время как именно в этих сферах ощущается острая нехватка квалифицированных работников.

Туристический сектор, несмотря на обширные планы по развитию туризма в регионе, оценивается пока скромно. Лишь в Карачаево-Черкессии и Чечне отмечаются улучшения, а в Кабардино-Балкарии с ее традиционно развитой туристской индустрией общественное мнение фиксирует кризис отрасли — на ухудшение ситуации указывают в 5 раз больше людей, чем на улучшение.

#### – **Здравоохранение**

Основная проблема — не в медицинском оборудовании, а в доступности лечения и дороговизне медицинского обслуживания для рядовых граждан. 52% опрошенных считают, что стоимость медицинских услуг, включая медицинские препараты и пребывание в больнице, увеличилась, 11% полагают, что она уменьшилась, и 34% думают, что она не изменилась. Даже на «острове оптимизма» — в Чечне — сфера здравоохранения оценивается негативно.

#### – **Образование**

Главная претензия — необходимость оплачивать государственные услуги в области образования или частные виды образования, за недостатком государственных. Для многих те или иные виды образования стали недоступны из-за их дороговизны. Даже в Чечне, где благодаря финансовым вливаниям из федерального центра идет интенсивное строительство и восстановление хозяйства, разрушенного войной, население достаточно критически оценивает ситуацию с доступностью образования из-за финансовых ограничений и платности услуг. Весьма негативно оценивают жители республик качество образования и квалификацию преподавателей: 39% респондентов в целом по всем республикам отмечают ухудшение качества.

#### – **Безопасность личности и защита прав человека**

Во всех республиках фиксируется очень низкий уровень доверия к правоохранительным органам — меньше только доверие к государственным



служащим, чиновникам. Ситуация ухудшилась за последние два года повсеместно, кроме Чечни, а наибольшие нарушения прав и свобод граждан отмечаются в Дагестане.

– **ЖКХ**

Мнения населения по поводу качества коммунального хозяйства и жилищно-коммунального обслуживания достаточно противоречивы. С одной стороны, люди отмечают улучшение ситуации в отдельных сферах коммунального хозяйства, с другой – респонденты негативно оценивают состояние ЖКХ в целом. Возможно, это связано, в частности, с общей критической оценкой властей, которая часто переносится людьми на все сферы деятельности.

– **Транспорт и дороги**

37% опрошенных фиксируют ухудшение качества дорог. 38% жителей Северного Кавказа положительно оценивают строительство и реконструкцию дорог.

Для большей наглядности полученных результатов была построена карта эффективности (рис. 1). На ней изображены 13 показателей по трем критериям: ось ОХ иллюстрирует происходящие изменения, где отрицательная зона говорит об ухудшении, положительная зона характеризует улучшения; удовлетворенность и значимость объединены в общий показатель, который отображается на оси ОУ. В силу того, что показатель значимости не может быть меньше нуля, отрицательное значение координаты (у) говорит о неудовлетворенности населения определенной сферой деятельности властей.

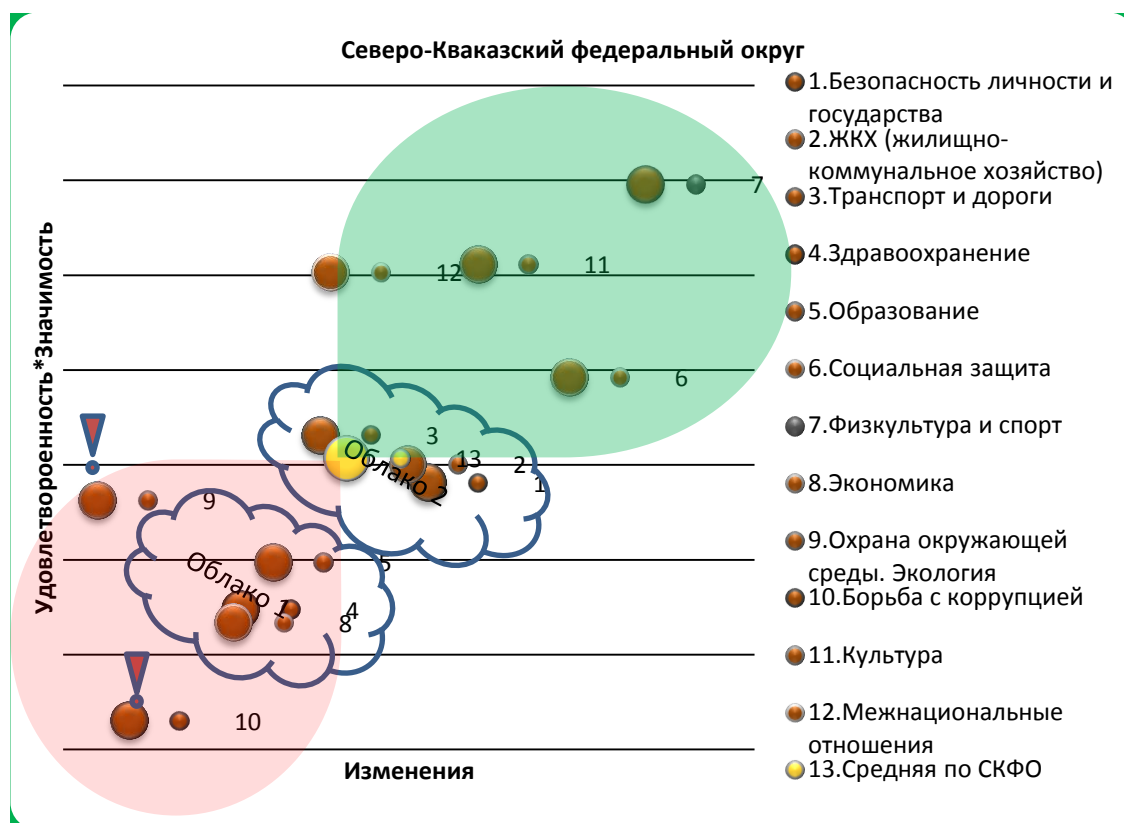


Рисунок 1 - Карта эффективности деятельности власти Северо-Кавказского федерального округа

Итак, в критической зоне оказалась борьба с коррупцией, а благоприятное положение занимают физкультура и спорт. Обратим внимание на зоны концентрации, которые мы обозначили как «Облако 1» и «Облако 2», в рамках которых, по нашему мнению, должны быть сосредоточены усилия по повышению социально-экономической эффективности политики государства.

В большей степени инициативу по улучшению положения дел в СКФО, как представляется, должны проявлять региональные органы власти. Именно от них и от глав республик в большей степени, по мнению населения, зависит сложившаяся ситуация. Успешный опыт Чечни сказался и на образе хорошего руководителя: 67% жителей региона полагают, что хороший руководитель, думающий о благе своего народа, имеет право на жесткие меры, и 68% готовы подчиняться такому руководителю. В то же время 42% опрошенных утверждают, что, если вся полнота власти окажется в руках одного человека, государство и республика будут развиваться только хуже.

Примечательно, что, несмотря на большое число неудовлетворенных текущей ситуацией в республиках, большинство респондентов (46%) полагают, что через два года они будут жить лучше. Наибольшее число оптимистов в Чечне (70%). При этом наиболее оптимистично выглядит электорат «Единой России». Среди сторонников партии власти надеются, что будут жить лучше, 53% в Дагестане, 71% в Ингушетии, 44% в КБР, 49% в КЧР и 48% в Северной Осетии.