

## Раздел I. Статьи и научные материалы

**МУНИЦИПАЛЬНАЯ ПУБЛИЧНАЯ ПОЛИТИКА В КОНТЕКСТЕ  
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ**

(по результатам социологического исследования Вологодского муниципального округа)

**MUNICIPAL PUBLIC POLICY IN THE CONTEXT OF MUNICIPAL TRANSFORMATIONS**  
(based on the results of a sociological study of the Vologda Municipal District)**Л.И.Никовская,***д-р социол.наук, к.филос.наук,**главный научный сотрудник**Института социологии ФНИСЦ РАН,**профессор РАНХиГС***В.Н.Якимец,***д-р социол.н., к.т.н.,**главный научный сотрудник**Института проблем передачи**информации РАН,**профессор РАНХиГС*

**Аннотация:** В статье представлены некоторые результаты исследования муниципальной публичной политики (далее МПП) в Вологодском муниципальном округе в 2023 г. в контексте реформирования системы местного самоуправления в духе концепции, заложенной в рамках законопроекта №40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Последний законопроект предлагает реформу, которая «централизует» местное самоуправление (далее МСУ), существенно меняя принципы его территориально-организационного устройства, укрупняя муниципальные образования посредством упразднения поселенческого уровня и перехода к одноуровневой модели МСУ; значительно урезает его полномочия, передавая значительную их часть на усмотрение регионов. В создаваемой на этой основе системе публичной власти местное самоуправление может вести к формированию дефицита репрезентативности общественных интересов и окончательной утрате его собственного предназначения. Многослойность концепта муниципальной публичной политики позволяет судить об оптимальном соотношении политических и административных свойств государственной и муниципальной власти, сочетающих административное регулирование и использование форм общественного участия населения. Публичная политика, как общее теоретико-практическое направление, возникло на волне интереса к повышению эффективности государственного управления в условиях формирования практик и технологий со-управления, представляя собой «зонтичное» явление, объединяющее информационно-дискурсивное, деятельностьно-активистское и управленческое измерения одновременно. МПП представляет собой деятельность, характеризующуюся системным взаимодействием муниципальных органов власти, бизнеса, некоммерческого сообщества, многообразных общественных объединений, граждан по поводу реализации общественных (публичных) интересов, производства, распределения и использования общественных ресурсов и благ с учетом волеизъявления народа и населения определенных территорий. На основе индексного подхода представлены особенности состояния институтов и механизмов МПП в муниципальном округе по критериям состоятельности и показателям полноты функционала акторов и субъектов МПП, выявляются и анализируются ее типологические особенности, которые позволяют минимизировать негативные последствия перехода к новой модели территориально-организационного устройства местной власти в Вологодской области.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, муниципальная публичная политика, поселение, общественные интересы, гражданское общество, межсекторное партнерство, институты и механизмы, субъекты и акторы, индексные оценки, состоятельность институтов, функционал субъектов.

**Abstract:** The article presents some results of a study of municipal public policy (hereinafter MPP) in the Vologda Municipal District in 2023 in the context of reforming the local government system in the spirit of the concept laid down in the framework of draft law No. 40361-8 "On general principles of the organization

of local government in a unified system of public authority". The latest draft law proposes a reform that "centralizes" local self-government (hereinafter referred to as LSG), significantly changing the principles of its territorial and organizational structure, enlarging municipalities by abolishing the settlement level and switching to a single-level model of LSG; significantly reduces its powers, transferring a significant part of them to the discretion of the regions. In the system of public power created on this basis, local self-government can lead to the formation of a deficit in the representativeness of public interests and the final loss of its own purpose. The multilayered concept of municipal public policy allows us to judge the optimal ratio of political and administrative properties of state and municipal authorities, combining administrative regulation and the use of forms of public participation of the population. Public policy, as a general theoretical and practical direction, arose on the wave of interest in improving the effectiveness of public administration in the context of the formation of co-management practices and technologies, representing an "umbrella" phenomenon combining information-discursive, activity-activist and managerial dimensions at the same time. MPP is an activity characterized by systematic interaction of municipal authorities, business, non-profit community, diverse public associations, citizens regarding the realization of public (public) interests, production, distribution and use of public resources and benefits, taking into account the will of the people and the population of certain territories. Based on the index approach, the features of the state of the institutions and mechanisms of the MPP in the municipal district are presented according to the criteria of consistency and indicators of the completeness of the functionality of the actors and subjects of the MPP, its typological features are identified and analyzed, which allow minimizing the negative consequences of the transition to a new model of the territorial and organizational structure of local government in the Vologda region.

**Keywords:** local government, municipal public policy, settlement, public interests, civil society, intersectoral partnership, institutions and mechanisms, subjects and actors, index assessments, institutional viability, functional subjects.

Нынешний этап муниципального строительства связан с активным осмыслением законотворческих новелл, предложенных законопроектом №40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», который может привести к существенной «централизации» местного самоуправления, существенно меняя принципы его территориально-организационного устройства, укрупняя муниципальные образования посредством упразднения поселенческого уровня и перехода к одноуровневой модели МСУ; значительно урезая его полномочия, передавая значительную их часть на усмотрение регионов. В создаваемой на этой основе системе публичной власти местное самоуправление может получить дефицит репрезентативности общественных интересов и окончательно утратить собственное предназначение как орган самоуправления в его конституционном смысле. Именно поэтому данный законопроект получил в целом негативную реакцию всего экспертного сообщества. Назначенное на осень прошлого года его второе чтение так и не состоялось, проект был отложен. Однако это не мешает фактической реализации ряда его положений в жизнь, в частности –

процессу укрупнения муниципальных образований.

Мы исходим из важного методологического принципа, что местное самоуправление – это не просто элемент организации публичной власти и политики на местном уровне, но и образование, которое имеет двойственную природу: в институциональном аспекте органы МСУ интегрированы в единый государственный механизм управления страной. В функциональном же смысле МСУ является важным элементом гражданского общества, формой социально-политической самоорганизации локальных сообществ. Используя свойство многослойности концепта муниципальной публичной политики можно судить об оптимальном соотношении политических и административных свойств государственной и муниципальной власти, сочетающих административное регулирование и использование форм общественного участия населения. Предложенные в законопроекте институциональные изменения могут привести к существенным изменениям в качестве муниципальной публичной политики, связанной прежде всего с реализацией технологий межсекторного партнерства и преодолением асимметрии интересов в публичном пространстве на местном уровне всех ее

активных сторон (представителей малого и среднего бизнеса, общественного и некоммерческого сообщества, местной власти). Усиление административных подходов в реформировании МСУ, с большей опорой на административно-бюрократические рычаги преобразований, может вызвать существенные изменения в публичном пространстве и, соответственно, скажется на качестве реализации публичной политики, поскольку последняя очень чувствительна к характеру организации коммуникативных и дискурсивных практик между властью и обществом: может возникнуть феномен разбалансированности МПП, нарастание эффекта дисфункций и, как следствие, рост социального напряжения.

С точки зрения интересов развития гражданской самоорганизации, «низовых» общественных инициатив, углубления диалоговых и партнерских практик, что является сутью феномена публичной политики, несомненную тревогу вызывает стремление через понятие «единство публичной власти» сделать органы местного самоуправления нижним уровнем государственной власти, что может сказаться на качестве публичной сферы и реализации принципов МПП.

В своих исследованиях мы опираемся на введенный нами в 2019 году концепт муниципальной публичной политики, связывая его, прежде всего, с особенностями локального порядка социально ориентированного свойства, опирающегося на баланс интересов основных социальных групп местного сообщества и власти, межсекторное партнерство и принципы согласования интересов во имя общего блага развития территории [1]. Основы изучения МПП заложили представители европейской школы изучения государственного управления. В их понимании она является «относительно автономным политическим созданием, которое осуществляет на своем уровне регулирование конфликтов между заинтересованными сторонами, а также обеспечивает артикуляцию и приводит в соответствие их индивидуальные и коллективные цели и интересы» [2]. На важность трактовки МПП как самостоятельного локального порядка, который строится на принципах

межсекторного партнерства и позволяет преодолевать асимметрию включенных в него интересов на местном уровне, указывают П. Мюллер и Ж. Сюрель. Именно муниципальная публичная политика, по их мысли, привносит социальную связанность во взаимодействие на уровне локального порядка основных акторов межсекторного взаимодействия [3].

Исходя из этого в данной статье мы будем понимать под МПП систему взаимодействия **имеющих полномочия субъектов**, отвечающих за подготовку и принятие управленческих решений на местном уровне, касающихся функционирования и развития муниципального образования (составляющих его институтов и механизмов, обеспечивающих жизнедеятельность жителей и всей социально-экономической системы) в **процессе коммуникации с различными акторами – участниками** выработки актуальной «повестки дня» для местного сообщества, реализации программ/проектов и создания комфортных условий для вовлечения граждан в развитие муниципального образования.

Для социальных сообществ муниципальная публичная политика выступает интегрирующим (связывающим) фактором: она может способствовать предотвращению социальных, экономических, этнических, религиозных конфликтов; является хорошим полигоном для большинства инновационных социальных проектов. Мировая история подчеркивает необходимость конструктивного публичного взаимодействия власти и местного сообщества как одного из способов поддержания общества в стабильном состоянии, особенно в период государственных и сложных кризисных периодов развития социума. Потребность общества в открытых, публично функционирующих институтах и механизмах социальной кооперации компенсирует обществу в острые и неопределенные моменты социально-политического напряжения или трансформации воспроизводство институтов гражданского общества. В итоге создается гарантия нации от разрушения, поддерживаются основы общественной жизнедеятельности на локальном уровне, соот-

ветственно, и на самом близком к людям уровне публичной власти.

В контексте нынешней политико-смысловой развилки выбора путей развития местного самоуправления нам важно было оценить, насколько институты и механизмы, посредством которых местное сообщество может влиять на муниципальную власть, согласуются с готовностью этой власти встроить этот публичный ресурс в упрочение дееспособности инструментов, с помощью которых власть может управлять местным сообществом. Это соответствует корневой идее феномена публичной политики - продвижению гражданского участия в политическом процессе через создание добровольческих, гражданских ассоциаций, отстаивание общественных (публичных) интересов[4]. В конечном итоге, и американский, и европейские подходы к изучению публичной политики объединяет одна общая черта: это ставка на принцип согласования интересов как цель политики, это управление, понимаемое как коллективное решение общих проблем (со-управление), это открытость публичного пространства для заинтересованных участников и опора на согласование как принцип принятия решений вместо административного давления.

#### **Методологический и методический инструментарий исследования**

В качестве теоретико-методологической основы в исследовании использовались идеи институционального и субъектно-деятельностного подходов (теория коммуникативного действия, концепции социального взаимодействия, теория и принципы межсекторного социального партнерства), а также положения структурно-функционального подхода и системного анализа, позволяющих выявлять основные факторы, оказывающие существенное влияние на процесс формирования и реализации публичной политики, муниципальной в частности, и социально-политического взаимодействия. За основу эмпирического исследования были взяты методы количественного сбора эмпирической информации на базе специально разработанного инструментария в рамках социологического исследования в Вологодском муниципаль-

ном округе<sup>1</sup>, опыт функционирования которого связан с попыткой реализации задач укрупнения муниципальных образований в рамках действующего ФЗ-№131. Использование выбранного методического инструментария предполагало эффективное соединение качественных и количественных подходов для оценки состояния муниципальной публичной политики в условиях санкционного кризиса с учетом интересов различных субъектов и акторов публичной сферы (представителей малого и среднего бизнеса, местной власти и НКО-сообщества), а также использование таких оценок для выявления проблемных зон во взаимодействии власти и представителей гражданского общества, коррекции проводимой антикризисной политики и, в целом, -формирования и реализации публичной политики как инструмента поиска баланса интересов всех трех целевых групп местного сообщества, оптимизации общественно-го развития и обновления. Это позволяло получить объективированные оценки качества разных аспектов взаимодействия власти и гражданского общества на основе использования новых (но уже апробированных) измерителей - индексов оценки состояния публичной политики в муниципальных образованиях, и подготовить конкретные предложения и рекомендации как по совершенствованию институциональной составляющей публичной политики в каждом регионе на муниципальном уровне, так и улучшению субъектного среза МПП.

Обращение к опыту муниципального строительства в Вологодском округе был выбрано не случайно. Будучи самым крупным муниципальным образованием в Вологодской области, он занимал в 2018 -2021 гг. 1 место в региональных рейтингах муниципальных районов региона по результатам оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, инвестиционной активности, абсолютным объемам жилищного строительства, развитию спорта, расширению туристического потока и пр.[5]. В мае 2022 года на основании Закона №5122 - ОЗ «О преобразовании всех поселений, входящих в состав Вологодского муниципального района Вологодской области, путем их объединения и наделе-

нии вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа и о внесении изменений в отдельные законы области» был создан Вологодский муниципальный округ, в состав которого вошло 10 упраздненных сельских поселений. Важно было выявить, не привели ли преобразования территориально-структурного свойства к утрате репрезентативности общественных интересов жителей «упраздненных» сельских поселений. Это предопределило и особую «настройку» методического инструментария для оценки состояния муниципальной публичной политики и ее компонентов на местном уровне с учетом интересов различных субъектов и акторов публичной сферы местного сообщества (малого и среднего бизнеса, муниципальной власти, НКО-сообщество и др.).

На основе разработанного оригинального инструмента – **индекса муниципальной публичной политики** были замерены два важнейших показателя состояния МПП: *характер успешности деятельности субъектов МПП и уровень развитости институтов и механизмов МПП*. Полученные количественные оценки позволили провести количественный анализ сопоставления позиций разных групп, опрошенных в округе, в отношении определенных институтов взаимодействия муниципальной власти и гражданского общества в публичной сфере; сравнить оценки каждой из целевых групп (МСБ, НКО-сектора, муниципальных служащих); выявить типологические особенности МПП муниципального округа на основе сводного индекса субрегиональной ПП; провести анализ институтов и механизмов МПП по критерию состоятельности, а также качество деятельности субъектов и акторов МПП по критерию полноты функционала их активности.

Использование данного теоретико-методического инструментария позволило провести комплексную оценку состояния публичной политики на муниципальном уровне, что предоставит местным органам власти новую информацию о состоянии публичной сферы и социальной политики внутри своего муниципального образования, а локальным гражданским и деловым

инициативам конструктивный инструментарий для оценки качества и результативности публичного взаимодействия с властью. Полученные конкретные данные позволяют наполнить концепт муниципальной ПП реальным содержанием, представить его локальную специфику, выявить качество социальной ориентированности обследуемого локального порядка, степень симметрии или асимметрии межсекторного партнерства и причинный ряд его возникновения, разрывы и дисфункции в системе публичной власти на местах в контексте ее взаимодействия с региональными органами власти в рамках начавшегося процесса укрупнения муниципальных образований и ведущими целевыми группами территорий, а также показать, насколько выявленный тип муниципальной ПП способствует поддержанию стабильности и управляемости локального порядка и оптимального уровня доверия между основными сторонами публичного взаимодействия.

#### **Общая характеристика полученных результатов**

Мы предполагали в начале исследования, и это подтвердилось полученными результатами, что на характер и качество МПП существенное влияние оказывают местные особенности социально-политических процессов, характер муниципального управления и особенности экономического статуса МО, сложившаяся ментально-ценностная культура и реальная заинтересованность в развитии полноценного взаимодействия субъектов гражданского общества и власти, а также взаимная настроенность использовать обоюдный потенциал власти и гражданской и деловой инициативы.

Согласно выявленной нами ранее типологии публичной политики в исследуемых регионах России [6], Вологодский муниципальный округ относится к *партнерскому типу* муниципальной публичной политики, когда интегральные индексные значения трех групп респондентов характеризуются **высокими оценками** состояния МПП и расположены в благоприятном правом верхнем квадранте обоих субиндексов (см. Рис. 1). Тем не менее, данная модель, полученная для Вологодского муниципаль-

ного округа, имеет свои особенности, характерные, видимо, для трансформационных процессов. Относительно спокойная оценка своего положения в поле публичного взаимодействия в системе межсекторного взаимодействия здесь более показательна для представителей НКО-сектора. Индексные значения их интегральной оценки перевалили за показатель 0.5 и по институциональной составляющей, и по активностно-деятельностной. Чуть отстали от него оценки представителей малого и среднего бизнеса, но и они попадают все-таки в поле благоприятного квадранта. А вот оценки представителей муниципальной власти отличаются рядом особенностей: с одной стороны,

они демонстрируют значительные оценочные показатели субиндекса субъектов и акторов МПП в своем МО, ощутимо отрываясь от соответствующих оценок представителей НКО-сообщества и бизнеса, приближаясь к разрывному типу. Попарно интегральные оценки НКО и бизнеса для субъектов и акторов консолидированы, НКО и власти почти консолидированы, а бизнеса и власти не консолидированы. И этому есть объяснение. Именно представители муниципальной власти в первую очередь испытывают на себе все те последствия, которые связаны с трансформацией муниципальной системы власти.

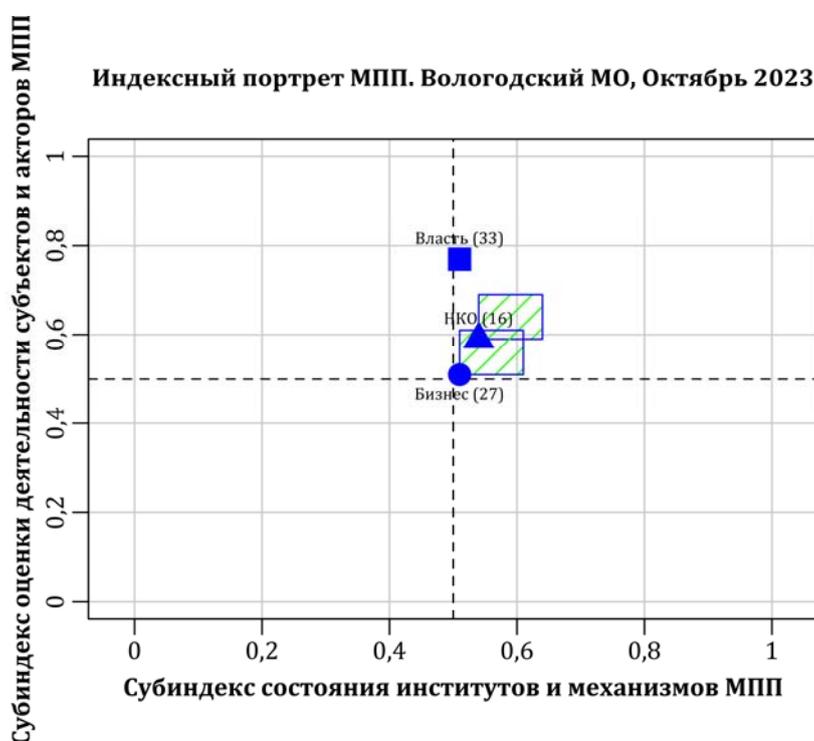


Рис. 1 Индексный портрет МПП Вологодского МО.

Вологодская область, куда входит данный МО, находится в процессе реформирования местного самоуправления, а именно - переходу к «одноуровневой» модели территориально-организационного устройства МСУ<sup>2</sup>. Это накладывает особую ответственность на всех представителей муниципальной власти. Но при этом особенности переходности ощущают все участники данного процесса – идет упорядочение нормативно-правовых вопросов и отношений, имущественно-финансовых и иных инфраструктурных моментов, образующих инсти-

туциональную матрицу новых территориально-организационных образований в области, в том числе в созданном Вологодском округе, где были упразднены 10 сельских поселений. Перестройка отношений и взаимных ожиданий на новом витке муниципального строительства требует усилий, но и создает ситуацию нестабильности, требующей корректировки управленческих эффектов и правильного выбора модели отношений со всеми участниками процесса структурных изменений. Руководитель Вологодского муниципального округа сделал

ставку на активистскую модель отношений, создавая условия для заинтересованного вовлечения структурированных активных групп населения в процессы принятия управленческих решений по социально-экономическому, инфраструктурному развитию населенных пунктов, создавая им организационные условия, которые позволяли бы им стать полноправными участниками реализации местных стратегий, программ и проектов. В отношении бизнеса, руководитель также предполагает «расшировку» направлений деятельности, связанной со снижением административных барьеров, имущественной и земельной политики, легализацией «теневого» сектора предпринимательства; повышения привлекательности территории путем создания «единого окна» и повышения взаимодействия с бизнесом по самым разным направлениям, представляющим взаимный интерес как для территории его действия, так и для его предпринимательской активности в целом. Таким образом, перед нами портрет модели МПП, связанной с реальными реформенными процессами в сфере муниципального строительства, где институциональная среда переформируется, но при этом конструктивный настрой на взаимное решение проблем и сближения социальных ожиданий по публичным интересам основных целевых групп межсекторного взаимодействия муниципального округа характеризуется все-таки партнерским статусом. Более того по индексным значениям оценки институтов и механизмов МПП все три группы респондентов консолидированы и находятся чуть за границей (0.5; 0.5), отделяющей их от неблагоприятных зон оценок.

Партнерский дух выстраивания управленческой модели в Вологодском муниципальном округе отразился и на приоритетах структуры управления им. Управленческая команда понимает, что с упразднением сельских поселений возникает проблема «отдаления» власти от населения, иными словами - *проблема дефицита репрезентативности интересов*. И руководство округа нашло организационно-структурный способ решения данной проблемы. Оно сохраняет органы прежней власти на местах в формате территориальных

управлений с правами юридического лица, в полномочия которых входит благоустройство территории, участие в реализации Стратегии социально-экономического развития Вологодского муниципального округа, также - и это самое важное - работа с местным сообществом. Именно территориальным управлениям, которые ближе всего к земле и людям, вменяется в качестве основных направлений деятельности создание и поддержка территориального общественного самоуправления; поддержка института старост; поддержка некоммерческих организаций; стимулирование проектных инициатив граждан и объединений; поддержка «инициативного бюджетирования». Территориальные управления подчиняются Управлению территориального развития, начальник которого является заместителем главы муниципального округа. Иными словами, в модели управления округом большой упор делается на функциональный блок развития территорий. И основной технологией вовлечения активных граждан в процесс со-управления округом выступает межсекторное социальное партнерство во всем многообразии его механизмов и технологий: «Опыт Вологодского района показывает, что вовлечение местного сообщества – целенаправленный процесс, который позволяет аккумулировать интересы и активность граждан вокруг проектов развития различного масштаба и объединять население в различных формах самоорганизации. Совокупность применяемых механизмов (информационных, организационных, финансовых и др.) обуславливает расширение охвата населения участием в управлении муниципальным образованием. В настоящее время уже более 40% граждан вовлечены в процессы принятия управленческих решений по реализации приоритетных проектов»[7]. Как известно, сущностная характеристика межсекторного партнерства состоит в том, что оно по определению приучает и, главное, создает конкретные механизмы конструктивного взаимодействия власти и гражданского общества при решении социально-значимых проблем, что обуславливает синергетический эффект от сложения ресурсов разных сторон. Для МПП важным яв-

ляется то, что эти технологии порождают мультипликационный эффект, когда сила местной власти и гражданского общества увеличивается одновременной, взаимно усиливая друг друга. Сообщество некоммерческих неправительственных организаций, как самое динамичное подразделение гражданского общества, пытается инициировать именно такого рода отношения, что позволяет ему выявлять, продвигать и реализовывать различные социально-значимые интересы составляющих его активных групп в диалоге с властью.

Иными словами, несмотря на определенную неустойчивость формирующейся институциональной инфраструктуры нового муниципального образования, руководство муниципального округа, опираясь на гражданскую составляющую МСУ, сумело выгодно конвертировать укрупнение муниципальных образований в более положительный управленческий и социально-экономический эффект. Укрупнение поселений, в целом, привело к повышению инвестиционной привлекательности территорий объединенных поселений, увеличению налогооблагаемой базы по налогу на доходы физических лиц; повышению эффективности управления налоговым потенциалом собственной налоговой базы в целом на 127% к уровню 2017 года. Дополнительно поступившие налоги позволили увеличить финансирование социальной сферы в области культуры (на 130%) и физической культуры и спорта (на 123%), а также это позволило снизить расходы на аппарат управления[8].

Руководство округа, опираясь на технологические принципы межсекторного партнерства, максимально мобилизовало субъектный потенциал местного сообщества. Так, с 2022 г. была активизирована работа с 7 ТОСами, представляющими интересы вошедших сельских поселений. Была создана Ассоциация ТОСов, а также предложен конкурсный отбор проектов ТОС для предоставления субсидий местного бюджета. С 2022 года началась работа по созданию объединения местных старост для стимулирования участия в грантовых конкурсах Вологодского округа. При этом 70% проектов «Народного бюджета» реа-

лизуется именно по инициативе сельских старост, которые лучше всего знают потребности и задачи своих территорий.

На территории округа на сегодняшний день действуют 50 СО НКО, которые ежегодно принимают участие в муниципальном грантовом конкурсе: поддержку получают три лучших проекта. Вологодский округ имеет хорошую репутацию по использованию таких инновационных практик МСП как инициативное бюджетирование. Объем финансирования проектов в рамках программы «Народный бюджет» в 2015-2022 годах составил 239 млн. рублей. При этом если в 2015 г. он был в объеме 1,1 млн. рублей, то в 2022 г. уже 232,0 млн. Если охват жителей инициативным бюджетированием составил в 2015 г. 248 человек, то в 2022 г. – 18 400 человек. За семилетний период было реализовано 247 проектов. При этом к моменту объединения поселений Вологодский район подошел, используя практику краудсорсинговой коммуникационной платформы «Заяви о проблеме», развивающей принципы муниципального диалога с инициативными гражданами и их объединениями. К 2022 году более 40% местного населения приняло участие в практиках муниципального диалога. Ценность использования такого публичного сетевого сервиса определялась возможностями управления муниципальным развитием, а именно конвертацией проблем различного масштаба в конкретные решения на основе применения инструментов многоканального финансирования, использования возможностей национальных и региональных проектов, а также муниципальных программ, грантовую поддержку на основе конкурса межсекторного социального партнерства, инициативного бюджетирования и др. Иными словами, грамотное и гибкое использование технологий межсекторного партнерства, проектно-сетевого публичного вовлечения граждан в созидательную деятельность, направленную на благоустройство и развитие своих территорий, позволило сохранить позитивную динамику развития прежнего муниципального района и избежать явных негативных социальных последствий муниципального организационно-

территориального реформирования. Более того, руководитель округа С.Г. Жестянников, который является победителем IV сезона конкурса управленцев «Лидеры России», понимает, что вовлечение местного сообщества – это целенаправленная технология и практика выращивания и формирования социального капитала, реализация которого позволяет социально «склеивать» локальные территории, формируя мотивацию и отношения диалога, сопричастности общему делу и, как следствие, доверие». Важно, чтобы ни одно предложение не было забыто, чтобы каждая инициатива нашла свое воплощение – если не в текущем, то с доработкой – в перспективном бюджетном планировании, либо в других форматах реализации (федеральные программы, гран-

товая поддержка и др.). Принимаемые меры обеспечили нашей управленческой команде ежегодную поддержку все большего количества народных проектов с растущим числом участников, а, значит, выросло доверие граждан к власти и механизмам инициативного бюджетирования. Статистика это подтверждает - в 2023 году более 42% жителей округа участвуют в муниципальном диалоге и развитии территорий»[9].

Такого рода активистский подход, с использованием ресурсов и технологий межсекторного партнерства, не мог не дать высокую субъектную составляющую муниципальной публичной политики, который оценивался на основании критерия функциональной успешности субъектов ПП<sup>3</sup>.



Рис.2. Оценки деятельности субъектов и акторов МПП. Уровень их функциональности. Вологодский муниципальный округ. Октябрь 2023

Согласно этому критерию, практически все значимые участники муниципального публичного поля взаимодействия (местные отделения федеральных политических партий, местные депутаты, представители бизнес и НКО-сообществ, профсоюзы, население, ТОСы, Администрация округа), по средним оценкам, попали в зону высокой и средней функциональной успешности. Но если изучить полученные данные дифференцированно, то более кри-

тичную оценку субъектной составляющей дали представители местного бизнеса. Согласно их мнению, и деятельность НКО-сообщества, и политических партий оценивается как средне успешная. Как собственно, и ресурсные возможности местных органов власти и, соответственно, их Администрация. Даже оценку населению они ставят несколько выше. С позиции же представителей НКО-сообщества, в эту зону оценок попадают депутатский корпус и

население. Но в целом, видно, что НКО-сообщество как активная сторона в публичном поле, достаточно комфортнее себя ощущает в субъектном измерении. Они и сами себя более высоко оценивают, и дееспособность органов местного самоуправления. В своей активности они более опираются на его исполнительную власть, чем представительную, в отличие от бизнеса. Последний более скромно оценивает возможности МСУ в административном измерении (в зоне средних оценок успешности), но более высоко оценивает его представительную ветвь, поскольку для него очень важна нормативно-правовая база проявления своей активности. Представители муниципальной власти, пожалуй, дали самую высокую оценку субъектной составляющей МПП, что свидетельствует, что они используют публичные возможности всего активно-деятельностного спектра публичного взаимодействия: и местных отделений политических партий, и ТОСов, и местного бизнеса, НКО-сообщества и, конечно, населения, с которым они взаимодействуют через сетевые электронные ресурсы МПП. В целом, местная власть уверенно себя ощущает в качестве активного носителя властеотношений в публичном пространстве и положительно оценивает публичный потенциал каждого из участников местного сообщества. По итогу видно, что только представители бизнес-сообщества, исходя из своего статусного функционала, хотели бы большей отдачи от значимых контрагентов своей публичной активности. И все же тяжелых дисфункций и провалов в живом активно-деятельностном срезе муниципальной публичной политики, что находило бы проявление в преобладании низких показателей функциональной успешности субъектов и акторов, в Вологодском округе мы не наблюдаем. Показатели в целом высокие, свидетельствующие о положительном и конструктивном настрое в процессе очень динамичного взаимодействия.

Оценка институционального дизайна публичного взаимодействия трех секторов

в муниципальном округе нами оценивалась по критерию состоятельности<sup>4</sup>, поскольку нам была важна не просто работа институтов и механизмов МПП, а их качество (см. Рис. 3). В целом, из 17 институтов 5 попали в зону состоятельных: работа системы образования, национального согласия и веротерпимости, институт интернет-площадок для сбора предложений граждан, работы с их жалобами и обращениями, а также деятельность правоохранительных органов. Практически к границе состоятельности подошли институты поддержки НКО и общественных объединений и инициативного бюджетирования. Это в целом хороший показатель.

В разряд несостоятельных попали всего 2 института - первичное звено системы здравоохранения и система контроля, за деятельностью органов местной власти. И если в первом случае низкие оценки поставили все три группы экспертов, то во втором случае оценки несостоятельности институту публичного контроля, за деятельностью власти проставили представители малого и среднего бизнеса, что воспринимается несколько тревожно, поскольку может свидетельствовать о накоплении потенциала напряжения в той системе изменений, в которую вступила муниципальная власть.

Что касается негативной оценки состояния системы здравоохранения на уровне местной власти, то данная проблема очень типична для всей страны, как показывают наши многолетние исследования. В этом находит проявление печальный итог т.н. «оптимизации» системы здравоохранения, что фактически привело к массовому закрытию больниц и падению качества медицинской помощи в России, особенно в малых городах и сельской местности[10]. Но что показательно, улучшение работы первичного звена в муниципальном образовании – это мандат полномочий, отнесенный к уровню региональной власти, но дисфункции этого института остро ощущаются именно жителями муниципальных

образований. Задача МПП, поскольку она связана с удовлетворением социально-значимых общественных потребностей и

интересов, артикулировать проблему и доносить ее до более высшего этажа «вертикали власти».

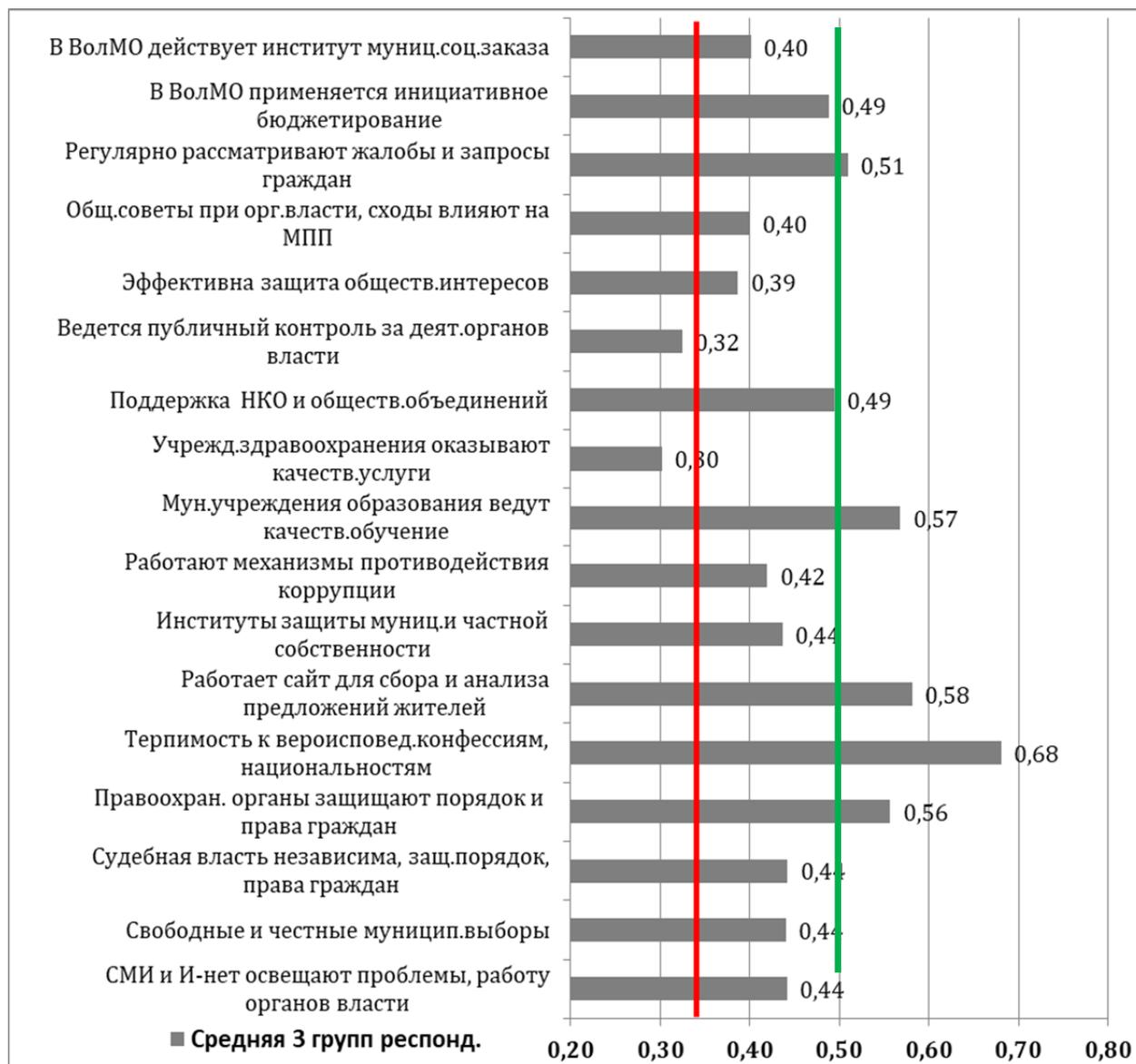


Рис. 3 Состоятельность и средняя оценка деятельности институтов и механизмов МПП тремя группами респондентов. Вологодский муниципальный округ. Октябрь.2023

Если же посмотреть на картину оценки качества деятельности институтов и механизмов МПП в округе дифференцированно (см. Рис. 4), то видно, что наиболее критичные оценки им поставили представители малого и среднего бизнеса, поскольку в это непростое время они в первую очередь ощущают напряжения и издержки, связанные с санкционной поли-

тикой и переформатированием экономической политики страны в сложных геополитических условиях. Это проблема системная, но она, безусловно, сказывается на местном уровне. Из всех институтов, только один, по их мнению, является состоятельным – институт межнационального согласия и веротерпимости.

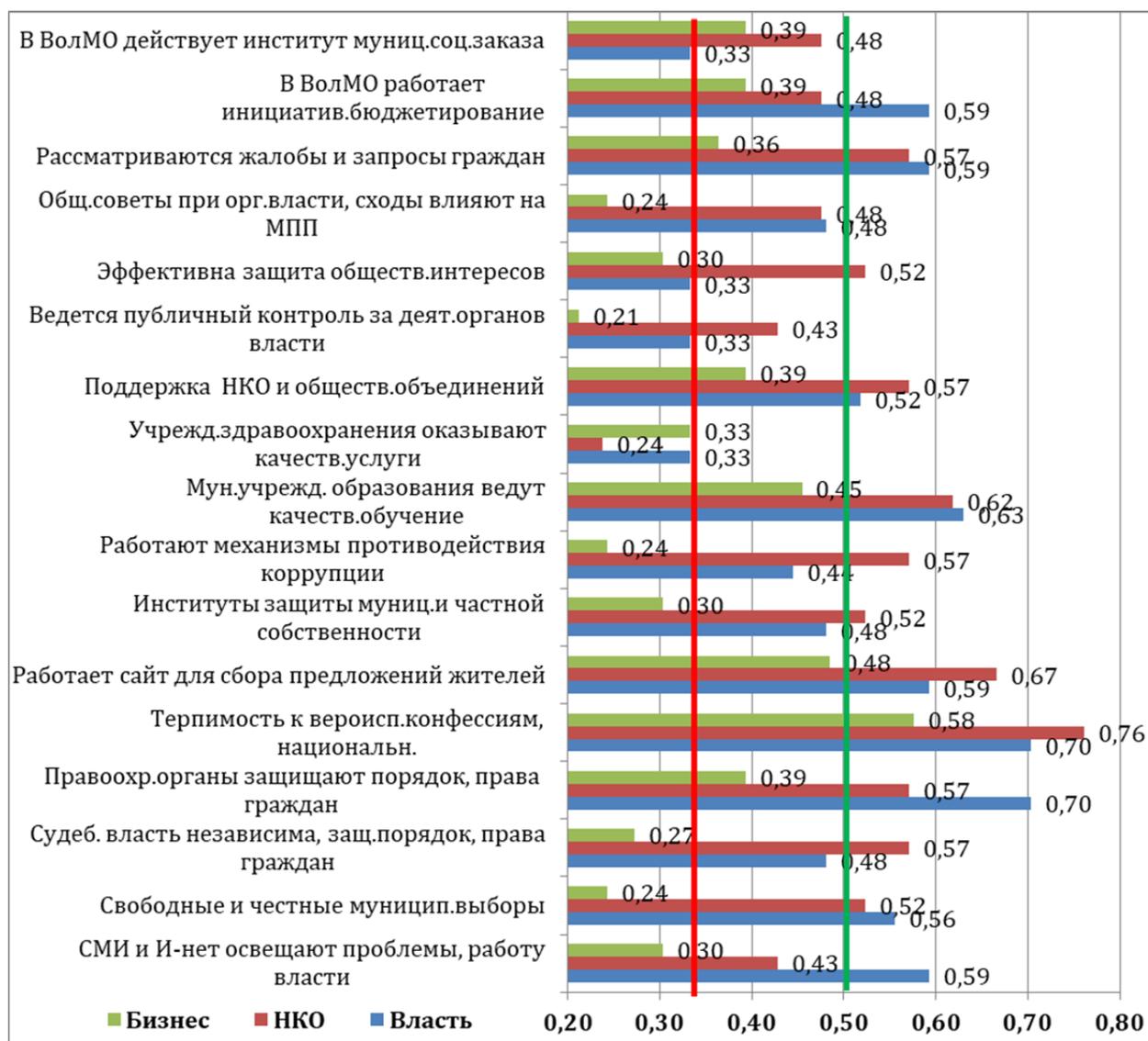


Рис. 4 Состоятельность и оценки деятельности институтов и механизмов МПП тремя группами респондентов. Вологодский муниципальный округ. Октябрь.2023

По большинству институциональных позиций (9 из 17) представители бизнеса чувствуют существенную неудовлетворенность. Модель межсекторного партнерства, реализуемая властью, задевает их интересы в большей степени только через механизмы инициативного бюджетирования, муниципального социального заказа. Они также обладают возможностью, судя по средне успешным оценкам, доносить свои обращения и запросы до власти, но в целом институциональная инфраструктура МПП в округе не позволяет им в полной мере удовлетворить свои деловые интересы.

Представители муниципальной власти, находясь в переходной и экономически

непростой ситуации, понимают институциональную и ресурсную ограниченность на данный момент института защиты общественных интересов, а также публичного контроля за деятельностью власти - их оценки подошли к границе средней состоятельности, но не пересекли ее. Они трезво оценивают ситуацию. Видно, что они очень респонсивны в своем взаимодействии с общественным сектором и населением через краудсорсинговые и сетевые механизмы взаимодействия, а также инновационные – народное бюджетирование, в меньшей степени - социальный заказ. Солидарны они в своих оценках с некоммерческим сектором в оценке эффективности консультационных механизмов взаимодействия, а

также эффективности выборных механизмов. В целом, по оценке уровня эффективности институциональной системы МПП муниципальная служба стоит на втором месте после представителей бизнеса, что, видимо, связано с переходностью момента реформирования институционального каркаса муниципального управления в области.

А самые лучшие оценки институциональной инфраструктуре МПП в округе поставили представители НКО-сообщества: именно им она кажется состоятельной по 11 позициям. Особенно индикативным в этом отношении выступает *институт защиты общественных интересов*, поскольку он является достаточно сложным в силу непростых обстоятельств согласования мандатов ведения различных уровней власти, чтобы эффективно решить публичную проблему «на земле». По данному показателю очевидно, что выстроенная система вовлечения и поддержки гражданской и общественной инициативы руководством округа через технологии и практики МСП себя оправдывает и укрепляет состояние социального капитала и коммуникативных каналов взаимодействия власти и общественного сектора. Для них выстраиваемая институциональная модель взаимодействия в публичном пространстве комфортна. А это значит, что потенциал НКО-сообщества используется как во благо развития территории, так и самого сектора. И его оптимистичный настрой практически вытягивает всю систему обобщенных оценок институтов и механизмов МПП округа в положительную сторону (см. Рис. 3).

### **Заключение**

В целом наше исследование особенностей и качества состояния институтов и активных сторон муниципальной публичной политики в Вологодском муниципальном округе, который перешел на одноуровневую систему территориально-организационного устройства местной власти с мая прошлого года, выявило ряд интересных особенностей. *Ставка руковод-*

*ства округа на развитие гражданской инициативы, НКО-сектор посредством использования технологий и механизмов МСП, оказалась стратегически верной.* Дело в том, что некоммерческие организации, «третий сектор» в целом, как показывает мировой опыт, зачастую работают как масштабная «служба спасения», оказываясь в нужном месте и в нужное время. Важно вовремя эти гражданские инициативы управленчески поддержать. Ведь глубинная суть МПП состоит в том, чтобы опираясь на общественную активность гражданского общества, уметь ее институционально и технологически воспринимать, поощрять, развивать и грамотно вписывать в систему государственного/муниципального управления. Преимущества НКО перед госсектором в сфере социальных услуг очевидны. Во-первых, современные НКО отличает конкретное знание проблем, наличие квалифицированного персонала, адресность, гибкость и быстрота реагирования. Далее, НКО менее бюрократизированы, для них характерны преобладание горизонтальных связей и демократизм в принятии решений. В-третьих, действия НКО более эффективны (в частности, за счет более низких расценок и привлечения труда добровольцев) и обеспечивают значительную экономию государственных/муниципальных средств, сводят к минимуму случаи нецелевого использования финансов. Использование технологий МСП, особенно современных и инновационных - краудсорсинговых и инициативного бюджетирования – это целенаправленное и продуманное вовлечение инициативных групп граждан в социально-значимые процессы посредством предложения *конкретных механизмов* социального общественного участия. Это приучает брать людей ответственность на самих себя и развивает практики публичного управления «через сообщества». Ведь успех любых программ развития территории, о чем свидетельствуют результативные практики реализации принципов МПП, определяется сте-

пенью вовлеченности общественности в их реализацию, которая перерастает рамки простого и пассивного легитиматора власти и превращается в активного созидателя общественно-полезных благ. А грамотное использование технологий и принципов МСП закладывает основы конструктивной социальной и политической самоорганизации представителей «третьего сектора», приучает их грамотно и профессионально защищать, артикулировать и продвигать свои интересы, учитывать и понимать интересы представителей государства и бизнеса в процессе партнерского взаимодействия, формировать культуру диалога и спокойного восприятия аргументации всех сторон межсекторного партнерства, искать и находить согласие в выработке совместных решений и программ.

Для руководства муниципального округа очень важен феномен «вовлечения» активных граждан в процессы развития муниципалитета, особенно при формировании системы единой публичной власти в стране. Активный гражданин ею воспринимается как самооценность, как ресурс развития территории. Именно поэтому можно со всей определенностью говорить, что развитие институтов и технологий муниципальной публичной политики на уровне местного сообщества способствует формированию мотивации к конструктивному партнерству во имя развития локального сообщества и кумулятивному эффекту в плодотворном проявлении эффектов социального капитала. Последний включает в себя *горизонтальные связи и отношения* между людьми, социальные сети и соответствующие нормы, которые воздействуют на продуктивность и благосостояние различных сегментов местного сообщества. В этом отношении можно опереться на фундаментальный вывод Р. Патнэма о значимости нематериальных факторов в общественном развитии, утверждавшего, что *экономический рост происходит в тех странах, где имеется развитая гражданственность*[11]. Вологодский округ соб-

ственно и подтверждает данную закономерность, занимая первое место в региональных рейтингах муниципальных районов области по результатам оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления. За этим стоят высокий профессионализм и опора на современные методы «умного» государственного/муниципального управления, умеющего конвертировать публичный ресурс в осязаемые результаты общественного развития.

Интегральный индекс МПП выявил некоторые институциональные проблемы в функционировании управленческого контура округа. Но мы связываем эти проблемные моменты с трансформационными процессами в системе территориально-организационного реформирования муниципальной системы в Вологодской области, которые при партнерской модели МПП вполне корректируемы и решаемы, поскольку они осознаются руководством округа, и есть взаимная заинтересованность в их разрешении. Тяжелых и негативных провалов в системе общественных интересов публичного поля округа мы не выявили. А ведь именно они являются очень чувствительным индикатором в системе взаимоотношения «власть-местное сообщество» при подавлении в их реализации. Субъектный срез МПП в целом характеризуется положительным потенциалом.

Главное в результатах нашего исследования состоит в том, что при явно проявляющейся тенденции централизации и административизации МСУ[12], Вологодский муниципальный округ пошел по пути формирования публичного управления «через сообщества», сделав главную ставку на развитие гражданской и деловой инициативы, принципов МСП. Да, институциональная структура новой управленческой муниципальной модели пока окончательно не сложилась, поскольку институты формируются и оттачиваются годами и десятилетиями, но главный посыл власти – развивать партнерские отношения с гражданским обществом дает свой результат:

институт продвижения и отстаивания общественных интересов им оценен как состоятельный, что является трудно достижимой задачей для многих регионов в свете реформирования системы местного самоуправления. Местное же руководство целеустремленно опирается на ту управленческую модель, когда принимаемые ре-

шения и действия муниципальной власти соотносятся с потребностями и запросами общественного сектора, населения территории, зарекомендовавшего себя в качестве конструктивного партнера в решении многих социально-значимых проблем, что соответствует уровню повзрослевшего российского общества.

### Список использованных источников

1. Никовская Л.И., Якимец В.Н. Ведение в предметное поле муниципальной публичной политики // Социально-политические исследования. № 4. 2019 с.34-51 DOI 10.24411/2658-4284-2019-545
2. Friedberg E. Le pouvoir et la regles. Dynamiques de l'action organisée. Paris.2015. 329p.
3. Muller P., Surel Y. L'analyse des politiques publiques. Paris.1998. P.13-24
4. Риттер М. Публичная сфера как идеал политической культуры. // Граждане и власть: проблемы и подходы. М.; СПб.: ИТД «Летний Сад». 2001. 173 с. С. 17-38
5. Жестянных С.Г. Общественное участие как инструмент развития территории (из опыта Вологодского муниципального района Вологодской области) // Проблемы развития территории. 2021. Т. 25. № 1. С. 52–67. DOI: 10.15838/ptd.2021.1.111.3
6. Публичная политика: Институты, цифровизация, развитие: Коллективная монография / под ред Л. В. Сморгунова. - М.: Аспект-Пресс, 2018. 349с. С. 78–84.
7. Жестянных С.Г. Тенденции и актуальные задачи развития гражданского общества в условиях системных преобразований местного самоуправления (опыт Вологодского муниципального района)// Материалы I Всероссийского форума молодых исследователей социальных наук, II Молодежной научно-практической конференции исследователей социальных наук (г. Вологда, 21–24 июня 2022 г.): Вологда : ФГБУН ВолНИЦ РАН, 2022. 190 с. : ил., табл. - 1 электрон. опт. диск (CD-ROM). С. 59-61
8. Жестянных С.Г. Особенности социально-экономического развития муниципальных образований, расположенных вблизи крупного города. // Вестник Института экономики Российской академии наук . 2023. № 3. С. 99-126
9. Жестянных С.Г. Реальное местное самоуправление. URL: <https://www.gosrf.ru/sergej-zhestyannikov-realnoe-mestnoe-samoupravlenie/> (дата обращения: 15.10.2023)
10. Звезда П. Нездоровая оптимизация. URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2017/04/10/58e4feb59a794722462a85aa> (дата обращения: 29.10.2020)
11. Патнэм Р. Процветающие комьюнити, социальный капитал и общественная жизнь// Мировая экономика и международные отношения. 1995. №4, с.77-86.
12. Боженова О.И. Демократия и эффективность: местное самоуправление в поисках баланса. // Местное право. 2022. № 2. С. 3-13.

<sup>1</sup> С этой целью в сентябре 2023 года в муниципальном округе был проведен экспертный опрос представителей трех целевых групп: малого и среднего бизнеса, муниципальных служащих, а также членов НКО-сектора (N=76)

<sup>2</sup> Практически все регионы СЗФО включены в этот процесс. Переход к «одноуровневой» модели фактически завершён в Калининградской области, а в других его субъектах трансформация местного самоуправления сегодня ещё продолжается. В Вологодской области этот процесс предопределён соответствующим Законом Вологодской области от 06.05.2022 № 5122-ОЗ.

<sup>3</sup> На основе рассчитанных значений функциональности все субъекты разбивались на три группы: субъекты (акторы) высокой функциональности, если более половины (50 %) респондентов от всех трех групп респонден-

тов оценили их деятельность в 4 или 5 баллов; *субъекты (акторы) средней функциональности*, если от 33 до 50% респондентов дали оценки в 4 или 5 баллов; *субъекты низкой функциональности*, если до трети респондентов (33 %) оценили их деятельность максимальными баллами (4 или 5).

<sup>4</sup> Суть *критерия состоятельности* состоит в определении доли респондентов, проставивших тому или иному институту наивысшие оценки в 4 и 5 баллов. При этом изучаемые институты (механизмы) разбивались на три группы: *состоятельные институты МПП*, когда более 50% респондентов оценили высоко (справа от сплошной вертикальной линии на рис. 2) работу институтов (4 или 5 баллов); *среднесостоятельные*, если от 33 до 50% респондентов от всех трех групп (между пунктирной и сплошной линиями на рис. 2) оценили работу институтов в 4 и 5 баллов; *несостоятельные*, если менее трети респондентов от всех трех групп (слева от пунктирной линии) оценили работу институтов в 4 или 5 баллов.