

**МУНИЦИПАЛЬНАЯ ПУБЛИЧНАЯ ПОЛИТИКА В КОНТЕКСТЕ
УКРУПНЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

НИКОВСКАЯ Лариса Игоревна, доктор социологических наук, доцент, главный научный сотрудник Института социологии ФНИСЦ Российской академии наук, профессор РАНХиГС, адрес: 117218, Москва, ул. Кржижановского, д. 24/35, стр. 5, e-mail: nikovsky@inbox.ru, Author ID: 77247

ЯКИМЕЦ Владимир Николаевич, доктор социологических наук, главный научный сотрудник Института проблем передачи информации им. Харкевича Российской академии наук, профессор РАНХиГС, адрес: 127994, Москва, Большой Каретный переулок, д. 19, e-mail: iakimets@mail.ru, Author ID: 104946

Аннотация. Цель статьи – представить 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 большую 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. 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.

Финансирование: Исследование выполнено в рамках госзадания ФНИСЦ РАН № 123091900007-6 за 2023 год по теме «Муниципальная публичная политика в России – 2023: возможности выстраивания местных партнерских институтов и механизмов в рамках единой публичной власти».

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.

Цит.: Никовская Л. И., Якимец В. Н. Муниципальная публичная политика в контексте укрупнения муниципальных образований // Среднерусский вестник общественных наук. – 2023. – Том 18. – № 5. – С. 15–35.

**MUNICIPAL PUBLIC POLICY IN THE CONTEXT OF CONSOLIDATION
OF MUNICIPALITIES**

NIKOVSKAYA L.I., Doctor of Sociological Sciences, Associate Professor, Researcher at the Institute of Sociology of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences, Professor of RANEPА (Russian Federation, Moscow), e-mail: nikovsky@inbox.ru

YAKIMETS V.N., Doctor of Sociological Sciences, Chief Researcher at the Researcher at the Kharkevich Institute for Information Transmission Problems of the Russian Academy of Sciences, Professor of RANEPА (Russian Federation, Moscow), e-mail: iakimets@mail.ru

Abstract: The purpose of the article is to present the 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. The basis of the concept under study is laid within the framework of bill No. 40361-8 "On the general principles of the organization of local self-government in a unified system of public authority." The latest bill proposes a reform that "centralizes" local government (hereinafter LSG), significantly changing the principles of its territorial and organizational structure. In particular, by consolidating municipalities through the abolition of the settlement level and the transition to a single-level LSG model; this significantly reduces its powers, transferring a significant part of them to the discretion of the regions. In a system of public authority created on this basis, local self-government may face a lack of representativeness of public interests and the final loss of its own purpose. The multi-layered nature of the concept of MPP allows us to assess the optimal balance between the political and administrative properties of state and municipal authorities, that combines administrative regulation and the use of forms of public participation. Based on the index approach, the features of the state of institutions and mechanisms of MPP in the municipal district are presented according to the criteria of consistency and indicators of the completeness of the functionality of actors and subjects of MPP, its typological features are identified and analyzed, which make it possible to minimize the negative consequences of the transition to a new model of the territorial and organizational structure of local authorities in the Vologda region areas.

The study was carried out within the framework of the state task of the Federal Scientific Research Center of the Russian Academy of Sciences No. 123091900007-6 for 2023 on the topic "Municipal public policy in Russia-2023: opportunities for building local partner institutions and mechanisms within the framework of a single public authority."

Keywords: local self-government, municipal public policy, settlement, public interests, civil society, cross-sector partnership, institutions and mechanisms, subjects and actors, index assessments, consistency of institutions, functionality of subjects.

For citations: Nikovskaya, L.I., Yakimets, V.N. (2023) Municipal public policy in the context of consolidation of municipalities// Central Russian Journal of Social Sciences. –Volume 18, Issue 5. – P.15-35.

ВВЕДЕНИЕ

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 «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 частности процессу укрупнения муниципальных образований.

Для возможной оценки социальных последствий идущих в «ползучем» режиме преобразований в данной сфере нами был предложен комплексный по своей природе критерий муниципальной публичной политики. Публичная политика в целом представляет собой сложное рамочное понятие, связанное с гражданскими компетенциями государственного/муниципального управления, умением работать с т. н. обратными связями; качеством и уровнем общественной активности гражданского общества, позволяющей влиять на принятие социально значимых решений в интересах социума. И вся эта конструкция формирует пространство активного взаимодействия власти и общества по поводу программ и решений, связанных с общественным благом и ростом общественного благосостояния [8].

Муниципальная же публичная политика в большей степени опирается на использование инструментов межсекторного социального партнерства, позволяющего целенаправленно выстроить публичный диалог всех активных сторон местного сообщества и подключить их к формированию «повестки дня» и конкретному взаимодействию во имя общего блага территории. Для

нее очень важно выстроить баланс местных социально значимых интересов [7], снять все барьеры, которые могут вести к их асимметрии и, соответственно, росту конфликтности и социального напряжения [8]. Таким образом, муниципальная публичная политика, будучи автономным локальным порядком, очень чувствительна к факторам ограничения и «урезания» структурных, организационных и властных полномочий МСУ, что сказывается на качестве взаимодействия местной власти и гражданского общества, социального самочувствия основных его сторон.

Иными словами, используя исследовательскую «линзу» муниципальной публичной политики, можно выявить социальные и социально-политические последствия преобразований, идущих в муниципальной сфере, оценить степень и качество подключения ресурса гражданских и деловых инициатив к формированию муниципальной политики и контролю за деятельностью органов местной власти. А также эта «призма» позволяет выявить степень продуктивности соотношения между набирающей силу тенденцией «централизации» (в какой-то степени огосударствления) местного самоуправления и потребностью в развитии гражданского участия местного сообщества, что является одной из конституционных основ МСУ.

Методологический и методический инструментарий исследования

В качестве теоретико-методологической основы в исследовании использовались идеи институционального и субъектно-деятельностного подходов (теория коммуникативного действия, концепция 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 муниципальном округе¹, опыт функциони-

¹ 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).

рования которого связан с попыткой реализации задач укрупнения муниципальных образований в рамках действующего ФЗ № 131. Обращение к опыту муниципального строительства в Вологодском округе было выбрано не случайно. Будучи самым крупным муниципальным образованием в Вологодской области, он занимал в 2018–2021 гг. 1-е место в региональных рейтингах муниципальных районов региона по результатам оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, инвестиционной активности, по абсолютным объемам жилищного строительства, развитию спорта, расширению туристического потока и пр. [3]. В мае 2022 года на основании Закона № 5122-03 «О преобразовании всех поселений, входящих в состав Вологодского муниципального района Вологодской области, путем их объединения и наделения вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа и о внесении изменений в отдельные законы области» был создан Вологодский муниципальный округ, в состав которого вошло десять 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-сообщества 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*. В результате выявлены типологические особенности МПП муниципального округа на основе сводного индекса субрегиональной ПП; проведен анализ институтов и механизмов МПП по критерию состоятельности, а также качества 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 их муниципального образования, а локальным гражданским и деловым инициативам конструктивный инструмен-

тарий 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

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).



Рисунок 1 – Индексный портрет МПП Вологодского МО
 Figure 1 – Index portrait of the MPP of the Vologda municipality

Тем не менее данная модель, полученная для Вологодского муниципального 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. Вологодская область, куда входит данный МО, находится в процессе реформирования местного самоуправления, а именно перехода к «одноуровневой» модели территориально-организационного устройства МСУ¹. 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 институциональную 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, требующую 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 вовлече-

¹ Практически все регионы СЗФО включены в этот процесс. Переход к «одноуровневой» модели фактически завершен в Калининградской области, а в других его субъектах трансформация местного самоуправления сегодня еще продолжается. В Вологодской области этот процесс предопределен соответствующим Законом Вологодской области от 06.05.2022 г. № 5122-03.

ния структурированных активных групп населения в процессы принятия управленческих решений по социально-экономическому, инфраструктурному развитию населенных пунктов, создавая организационные условия, которые позволяли бы им стать полноправными участниками реализации местных стратегий, программ и проектов. В отношении бизнеса руководитель также предполагает «расшивку» направлений деятельности, связанных со снижением административных барьеров, имущественной и земельной политикой, легализацией «теневого» сектора предпринимательства; повышение привлекательности территории путем создания «единого окна» и повышение 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 сближение 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. Именно территориальным управлениям, которые ближе всего к земле и людям, вменяется в качестве основных направлений деятельности создание и поддержка ТОС, общественных и гражданских инициатив, любых институциональных форм самоорганизации населения.

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 соуправления округом выступает межсекторное социальное партнерство во всём 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»¹ [4]. Как известно, сущностная характеристика межсекторного партнерства состоит в том, что оно по определению 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 является то, что эти технологии порождают мультипликационный эффект, когда сила местной власти и гражданского общества увеличивается одновременно, 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

¹ Жестяников 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 ВолНЦ РАН, 2022. – 190 с.: ил., табл. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM). – С. 59–61.

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 [4].

Руководство округа, опираясь на технологические принципы межсекторного партнерства, максимально мобилизовало субъектный потенциал местного сообщества. Так, с 2022 г. была активизирована работа с семьей ТОСами, представляющими интересы вошедших сельских поселений. Была создана ассоциация ТОСов, а также предложен конкурсный отбор проектов ТОС для предоставления субсидий из 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» реализуется 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 в 2015 г. составил 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, грантовой поддержки на основе конкурса межсекторного социального партнерства, инициативного бюджетирования и др. Иными словами, грамотное и гибкое использование технологий межсекторного партнерства, проектно-сетевое публичное вовлечение 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. Жестяников, 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, грантовая 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»¹ [4].

Такого рода активистский подход, который оценивался на основании критерия функциональной успешности субъектов ПП, с использованием ресурсов и технологий межсекторного партнерства не мог не дать высокую субъектную составляющую муниципальной публичной политики².

Согласно этому критерию практически все значимые участники муниципального публичного поля взаимодействия (местные отделения федеральных политических партий, местные депутаты,

¹ Жестяников С.Г. Реальное местное самоуправление. – URL: <https://www.gosrf.ru/sergej-zhestyannikov-realnoe-mestnoe-samoupravlenie/> (дата обращения: 15.09.2023).

² На основе рассчитанных значений функциональности все субъекты разбивались на три группы: *субъекты (акторы) высокой функциональности*, если более половины (50 %) респондентов от всех трех групп респондентов 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).

представители бизнес- и НКО-сообществ, профсоюзы, население, ТОСы, администрация округа), по средним оценкам, попали в зону высокой и средней функциональной успешности.

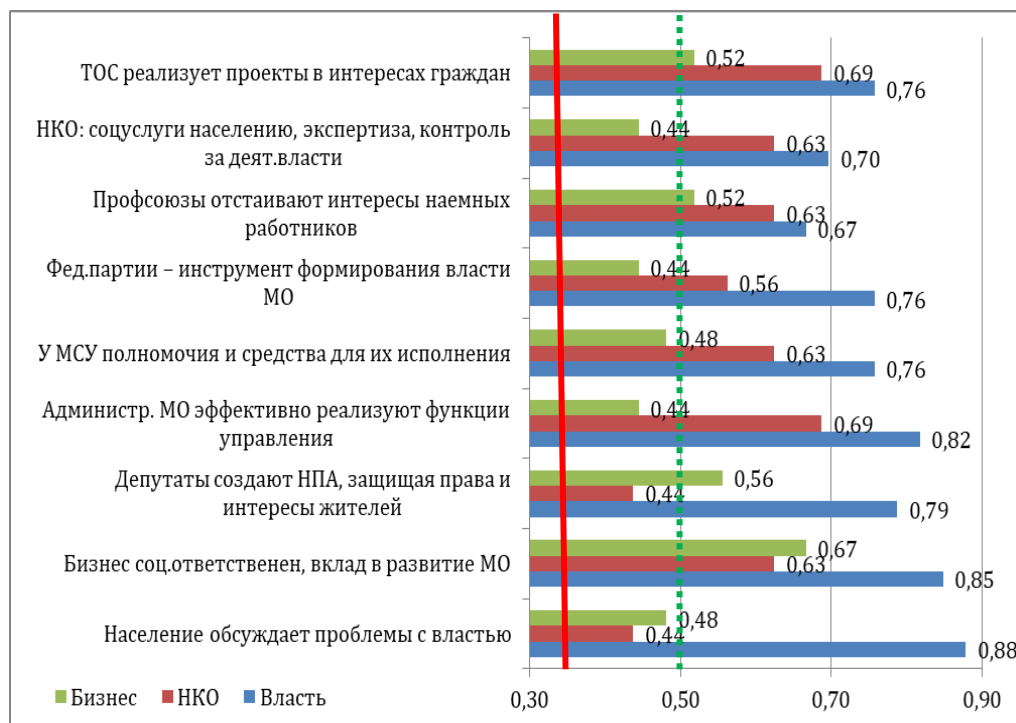


Рисунок 2 – Оценки деятельности субъектов и акторов МПП. Уровень их функциональности. Вологодский муниципальный округ. Октябрь 2023 г.

Figure 2 – Assessments of the activities of MSP subjects and actors. The level of their functionality. Vologda municipal district. October 2023

Но если изучить полученные данные дифференцированно, то более критичную оценку субъектной составляющей дали представители местного бизнеса. Согласно их мнению деятельность и НКО-сообщества, и политических партий оценивается как среднеуспешная, 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.

В своей активности они более опираются на исполнительную власть, чем на 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 о том, что они используют публичные возможности всего активно-деятельностного спектра публичного взаимодействия: и местных отделений политических партий, и ТОСов, и местного бизнеса, и 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 всё 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 производилась по критерию состоятельности¹, поскольку нам была важна не просто работа институтов и механизмов МПП, а их качество (см. рис. 3). В целом из 17 институтов пять 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.

¹ Суть критерия состоятельности состоит в определении доли респондентов, поставивших 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 (рис. 2) оценили работу институтов в 4 и 5 баллов; *несостоятельные*, если менее трети респондентов от всех трех групп оценили работу институтов в 4 или 5 баллов.

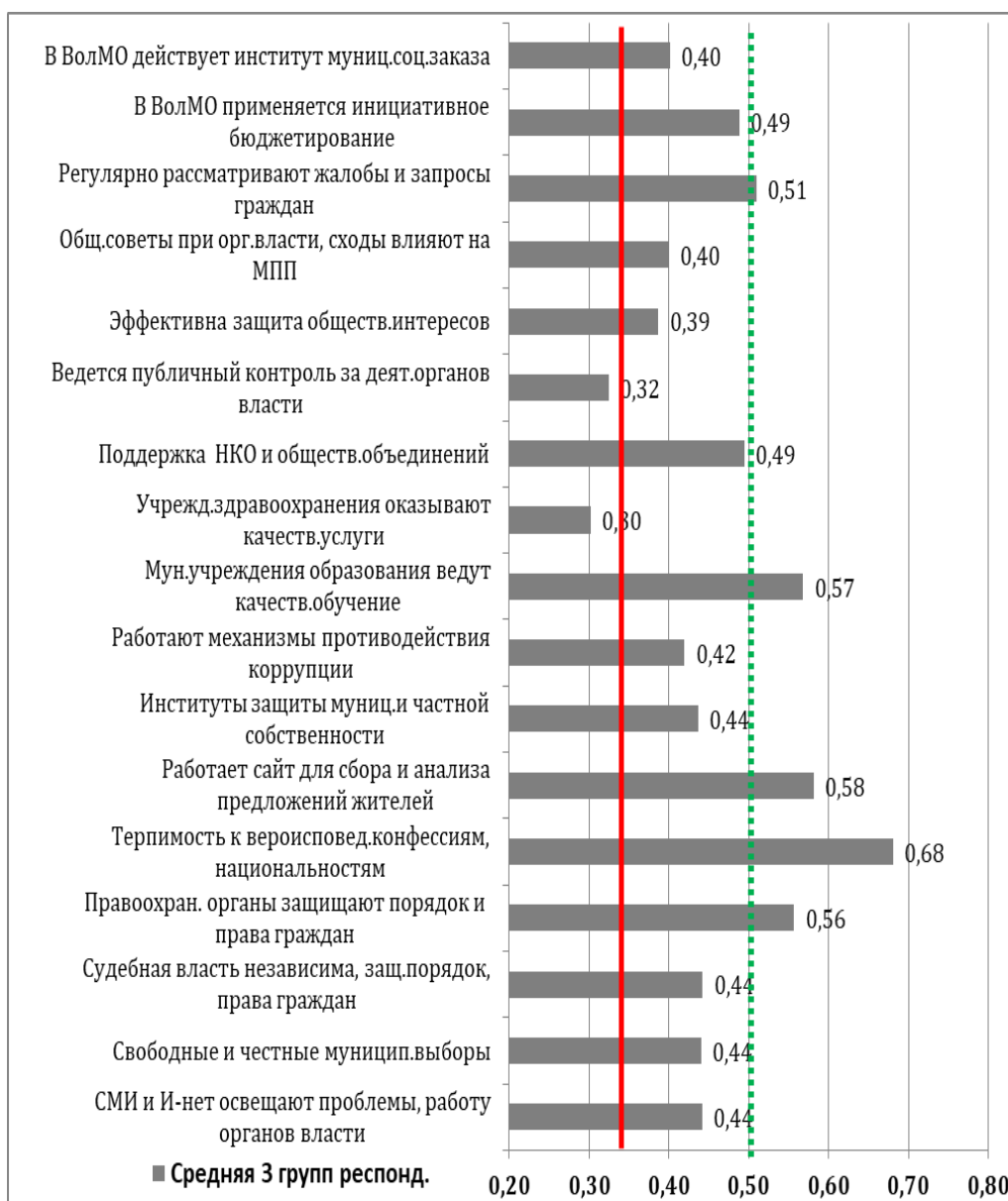


Рисунок 3 – Состоятельность и средняя оценка деятельности институтов и механизмов МПП тремя группами респондентов. Вологодский муниципальный округ. Октябрь 2023 г.

Figure 3 – Consistency and average assessment of the activities of MPP institutions and mechanisms by three groups of respondents. Vologda municipal district. October 2023

В разряд несостоятельных попали всего два 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 поставили 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 [2]. Качество работы института первичного звена системы здравоохранения не относится к полномочиям местного уровня власти. Но системные сбои в его работе чувствительно ощущают именно жители муниципальных образований как существенный дефицит значимого общественного блага. Замеры состояния институционального среза МПП это фиксируют.

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 напряжение и издержки, связанные с санкционной политикой и реформатированием 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. 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 среднеуспешным 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.



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

Figure 4 – Consistency and assessments of the activities of MPP institutions and mechanisms by three groups of respondents. Vologda municipal district. October 2023

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 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 во благо развития как 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 руководства 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.

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 людей брать ответственность на себя и развивает практики публичного управления «через сообщества». Ведь успех любых программ развития территории, о чем свидетельствуют результативные практики реализации принципов МПП, определяется степенью вовлеченности общественности в их реализацию, которая перерастает рамки простого и пассивного легитиматора власти и превращается в активного соиздателя 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 самоценность, как ресурс развития территории. 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 [1] Вологодский муниципальный округ пошел по пути формирования публичного управления «через сообщества», сделав главную ставку на развитие гражданской и деловой инициативы, принципов МСП. И это отвечает основной закономерности развития современных обществ, когда экономический рост происходит там, где присутствует развитая гражданственность [5]. 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 труднодостижимой задачей для многих регионов в свете реформирования системы местного самоуправления. Местное же руководство целеустремленно опирается на ту управленческую модель, когда принимаемые решения и действия муниципальной власти соизмеряются 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.

Библиография / References:

1. Боженова О.И. Демократия и эффективность: местное самоуправление в поисках баланса // Местное право. – 2022. – № 2. – С. 3–13.

2. Звездина П. Нездоровая оптимизация. – URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2017/04/10/58e4feb59a794722462a85aa> (дата обращения: 29.10.2020).

3. Жестянников 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.

4. Жестянников С.Г. Особенности социально-экономического развития муниципальных образований, расположенных вблизи крупного города // Вестник Института экономики Российской академии наук. – 2023. – № 3. – С. 99–126.

5. Патнэм Р. Процветающие комьюнити, социальный капитал и общественная жизнь // Мировая экономика и международные отношения. – 1995. – № 4. – С. 77–86.

6. Публичная политика: Институты, цифровизация, развитие: Коллективная монография / под ред Л.В. Сморгунова. – М.: Аспект-Пресс, 2018. – 349с.

7. Friedberg E. Le pouvoir et la regles. Dynamiques de l'action organisée. Paris. 2015. 329 p.

8. Muller P., Surel Y. L'analyse des politiques publiques. Paris. – 1998. P.13-24.

1. Bozhenova, O.I. (2022) Demokratiia i effektivnost': mestnoe samoupravlenie v poiskakh balansa [Democracy and efficiency: local government in search of balance] // Mestnoe parvo balansa [Local law].– № 2. – P. 3–13. (In Russ.)

2. Zvezdina, P. (2017) Nezdorovaia optimizatsiia [Unhealthy optimization]. – URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2017/04/10/58e4feb59a794722462a85aa> (data obrashcheniia: 29.10.2020). (In Russ.)

3. Zhestiannikov, S.G. (2021) Obshchestvennoe uchastie kak instrument razvitiia territorii (iz opyta Vologodskogo munitsipal'nogo raiona Vologodskoi oblasti) [Public participation as a tool for territory development (from the experience of the Vologda municipal district of the Vologda region)] // Problemy razvitiia territorii [Problems of territory development].– Т. 25. – № 1. – P. 52–67. DOI: 10.15838/ptd.2021.1.111.3. (In Russ.)

4. Zhestiannikov, S.G. (2023) Osobennosti sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiia munitsipal'nykh obrazovani, raspolozhennykh vblizi krupnogo goroda [Features of the socio-economic development of municipalities located near a large city] // Vestnik Instituta ekonomiki Rossiis-

koi akademii nauk [Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences]. – № 3. – P. 99–126. (In Russ.)

5. Patnem, R. (1995) Prosvetaiushchie kom'iuniti, sotsial'nyi kapital i obshchestvennaia zhizn' [Thriving communities, social capital and social life] // Mirovaia ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniia [World economy and international relations]. – № 4. – P. 77–86. (In Russ.)

6. Publichnaia politika: Instituty, tsifrovizatsiia, razvitie (2018) [Institutions, digitalization, development: Collective monograph]: Kollektivnaia monografiia / pod red L.V. Smorgunova. – M.: Aspekt-Press, – 349s. (In Russ.)