



Features of municipal public policy in the Yaroslavl region (based on the sociological study findings)

L. I. Nikovskaya^{1,2}, V. N. Yakimets^{2,3}, E. Yu. Dan-Chin-Y⁴

¹Institute of Sociology of FCTAS RAS, 24/35 Krzhizhanovskogo Street, Moscow 117218, Russian Federation

²RANEPA, 84 Vernadsky Prospekt, Moscow 119571, Russian Federation

³Institute of information transmission problems of RAS, 19 Bolshoy Karetny per., Moscow 127051, Russian Federation

⁴Russian University of Transport (MIIT), 9 Obraztsova str., Moscow 127994, Russian Federation

Research Article
Full text in Russian

The article presents the methodology and methodology of the study of the state of institutions and mechanisms of municipal public policy in the Yaroslavl region on the basis of the index approach. The method of calculation of the integral index of municipal public policy is given. From these positions the institutional design of two municipalities - Yaroslavl and Rostov the Great-is considered, its features from the point of view of solvency/insolvency of institutions are analyzed. For the first time, the criterion of completeness of the subject functional of actors and subjects of municipal public policy is introduced, which allows to assess the quality of realization of the public potential of all parties of public interaction in the field of public policy at the city level. It is shown that Yaroslavl has formed a centered type of municipal public policy, which indicates the preservation of positive trends associated with the traditions of respectful dialogue between the authorities and active actors of the public field. In Rostov the Great there was a discontinuous type of public policy that testifies to some dysfunctions in the field of public interaction of the municipal power, non-profit community and small business. In General, there is a tendency to weaken intersectoral partnership at the city level, reducing the quality of dialogue with representatives of the local community, which requires a serious correction of the quality of municipal public policy in the interests of sustainable development of the territory.

Keywords: local self-government; municipal public policy; intersectoral partnership; index

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Nikovskaya Larisa I. (correspondence author)	E-mail: nikovsky@inbox.ru Doctor of Sciences in Sociology, Candidate of Sciences in Philosophy, associate Professor
Yakimets Vladimir N.	E-mail: iakimets@mail.ru Doctor of Sciences in Sociology, Candidate of Sciences in Technology
Dan-Chin-Y Elena Yu.	E-mail: danchinyuelena@yandex.ru Candidate of Sciences in Politics

Funding: RFBR, project No. 19-011-31282

For citation: Nikovskaya L. I., Yakimets V. N., Dan-Chin-Y E. Yu. Features of municipal public policy in the Yaroslavl region (based on the sociological study findings) // Social'nye i gumanitarnye znaniya. 2019. Vol. 5, No 4. P. 312–325. (in Russ.)

© Nikovskaya L. I., Yakimets V. N., Dan-Chin-Y. E. Y., 2019

This is an open access article under the CC BY-NC-ND license (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)



Особенности муниципальной публичной политики в Ярославской области (по результатам социологического исследования)

Л. И. Никовская^{1,2}, В. Н. Якимец^{2,3}, Е. Ю. Дан-Чин-Ю⁴

¹Институт социологии ФНИСЦ РАН, ул. Кржижановского, 24/35, с. 5, Москва, 117218, Российская Федерация

²РАНХиГС, пр. Вернадского, 82, стр. 1, Москва, 119571, Российская Федерация

³Институт проблем передачи информации РАН, Большой Каретный переулок, 19 стр. 1, 127051, Москва, Российская Федерация

⁴Российский университет транспорта (МИИТ), ул. Образцова, 9, стр. 9, 127994, Москва, Российская Федерация

УДК 316.43

Научная статья
Полный текст на русском языке

В статье представлена методология и методика исследования особенностей состояния институтов и механизмов муниципальной публичной политики в Ярославской области на основе индексного подхода. Дается методика расчета интегрального индекса муниципальной публичной политики. С этих позиций рассматривается институциональный дизайн двух муниципальных образований: Ярославля и Ростова Великого, анализируются его особенности с точки зрения состоятельности/несостоятельности институтов. Впервые вводится критерий полноты субъектного функционала акторов и субъектов муниципальной публичной политики, что позволяет оценить качество реализации общественного потенциала всех сторон публичного взаимодействия в поле публичной политики на городском уровне. Показано, что в Ярославле сформировался централизованный тип муниципальной публичной политики, что свидетельствует о сохранении позитивных тенденций, связанных с традициями уважительного диалога власти с активными акторами публичного поля. В Ростове Великом сложился разрывной тип публичной политики, что свидетельствует о некоторых дисфункциях в поле публичного взаимодействия муниципальной власти, некоммерческого сообщества и малого бизнеса. В целом отмечается тенденция ослабления межсекторного партнерства на городском уровне, снижение качества диалога с представителями местного сообщества, что требует серьезной коррекции качества муниципальной публичной политики в интересах устойчивого развития территории

Ключевые слова: местное самоуправление; муниципальная публичная политика; межсекторное партнерство; индекс

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Никовская Лариса Игоревна (автор для корреспонденции)	E-mail: nikovsky@inbox.ru Доктор социологических наук, кандидат философских наук, доцент
Якимец Владимир Николаевич	E-mail: iakimets@mail.ru Доктор социологических наук, кандидат технических наук
Дан-Чин-Ю Елена Юрьевна	E-mail: danchinyuelena@yandex.ru Кандидат политических наук

Финансирование: РФФИ, проект № 19-011-31282 «Исследование состояния и возможностей совершенствования институтов и механизмов публичной политики на муниципальном уровне на основе индексного подхода».

Для цитирования: Никовская Л. И., Якимец В. Н., Дан-Чин-Ю Е. Ю. Особенности муниципальной публичной политики в Ярославской области (по результатам социологического исследования) // Социальные и гуманитарные знания. 2019. Том 5, № 4. С. 312–325.

© Никовская Л. И., Якимец В. Н., Дан-Чин-Ю Е. Ю., 2019

Статья открытого доступа под лицензией CC BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)

Введение

Ярославль известен своими демократическими традициями взаимодействия власти и гражданского общества. Регион накопил опыт достаточно эффективного использования потенциала гражданского активизма, деловой инициативы для решения актуальных проблем области. Замысел социологического проекта состоял в организации и проведении исследования состояния и возможных направлений совершенствования институтов конструктивного диалога власти и гражданского общества в публичной сфере на муниципальном уровне в Ярославле и Ростове Великом в условиях кризисного развития.

На основе разработанного оригинального инструмента – **индекса субрегиональной публичной политики (далее ПП)** – в 2 муниципальных образованиях области – Ярославле и Ростове – были замерены два важнейших показателя состояния публичной политики: *характер деятельности субъектов публичной политики и уровень развитости институтов и механизмов публичной политики.*

Полученные количественные оценки позволили:

- провести количественный и качественный анализ сопоставления позиций разных групп опрошенных в одном городе в отношении определенных институтов взаимодействия власти и общества в публичной сфере;
- сравнить оценки каждой из групп в двух городах;
- на этом основании провести классификацию исследуемых городов по уровню развитости (согласно разработанному критерию *состоятельности*) институтов и механизмов публичной политики;
- выявить типологические особенности публичной политики для каждого города на основе сводного индекса субрегиональной ПП.

Уникальность исследования состояла в том, что полученные количественные показатели субрегионального индекса были сопоставлены с качественными интерпретациями, которые дали представители основных акторов взаимодействия в поле публичной политики в 2-х городах: *представители муниципальной власти, бизнес-ассоциаций и НКО-сектора*, оценивая адекватность и точность полученных количественных результатов.

Исследование ставило своей целью получение объективированной оценки состоятельности институтов взаимодействия власти и гражданского общества в 2 городах Ярославской области для определения типологических особенностей публичной политики в каждом из 2-х городов, уровня полноты функциональной состоятельности развития субъектов и акторов публичного взаимодействия (малого и среднего бизнеса, муниципальной власти и НКО-сообщества), качества межсекторного социального партнерства и диалога власти и общества в продвижении и решении социально-значимых проблем регионального сообщества; выявление взаимосвязей между степенью состоятельности институтов и механизмов конструктивного взаимодействия власти и общества и состоянием гражданских организаций и публичной сферы, эффективности муниципального публичного управления в отношении активных «игроков» публичного взаимодействия, их целевых групп и реализации общественных интересов, формирование на основе эмпирических исследований рекомендаций по совершенствованию институтов, механизмов и субъектных срезов поля публичной политики на городском (муниципальном) уровне.

Для реализации поставленной цели были решены следующие задачи:

– проведение опроса¹ трех целевых групп по специально разработанной анкете в 2-х городах – *Ярославле и Ростове Великом*. Всего было опрошено 210 респондентов, являющихся наиболее активными и компетентными представителями трех сегментов городских сообществ: муниципальной власти (92 респондента), малого и среднего бизнеса (61 респондент), руководителей и членов некоммерческих организаций (57 респондентов);

– на основе собранной эмпирической информации были рассчитаны сводные индексы состояния субрегиональной ПП для каждого из 2-х городов;

– рассчитано значение эффективности функционирования институтов и механизмов публичной политики по критерию *состоятельности*;

– исследована дифференциация оценок состоятельности институтов и механизмов публичной сферы по критерию их восприятия различными акторами публичной политики: региональной и муниципальной властью, представителями малого и среднего бизнеса, НКО-сообщества;

– впервые разработан и введен *критерий полноты функциональной успешности* каждого из элементов субъектной инфраструктуры публичной политики на субрегиональном уровне (для 2-х городов области);

– полученные эмпирические данные обсуждались на фокус-группах в 2-х муниципальных образованиях на предмет их соответствия реальному положению дел в публичной сфере вместе с представителями трех секторов регионального сообщества: городской власти, местного бизнеса и НКО-сообщества;

– собрана качественная информация о состоянии и особенностях взаимодействия власти, малого и среднего бизнеса и гражданских организаций в публичной сфере каждого обследуемого городского сообщества посредством глубинных интервью (по 2-3 представителя в каждом городе от каждой группы респондентов: муниципальной власти, НКО-сообщества, малого и среднего бизнеса (далее МСБ);

– с целью верификации полученных результатов состояния публичной сферы (состоятельности институтов и функциональности субъектов публичной политики на субрегиональном уровне) была проведена экспертная сессия в Ярославле с участием значимых представителей властного поля города, гражданского общества и экспертно-консультативных структур.

Для полноты понимания публичных процессов в муниципальных образованиях была выдвинута гипотеза: потенциал и готовность органов власти, бизнеса и гражданских инициатив к партнёрству и консолидации в интересах формирования эффективной институциональной среды публичного взаимодействия – одно из важнейших условий снижения степени социальной напряженности и конфликтности, а также формирования основы для устойчивого развития территории.

Методология исследования

Для проведения социологического исследования был использован следующий **методический инструментарий**.

1. Количественный опрос на основе специально разработанной анкеты. Анкета представляла собой набор из **23 показателей**, характеризующих функциональные

¹ Опрос проводился в июне–июле 2019 года

свойства субъектов и акторов публичной политики, а также степень развитости институтов и механизмов публичной политики в муниципальных образованиях региона. Исходные показатели в отношении каждого отдельного субъекта и института формулировались в максимально возможном позитивном виде. Респондентам предлагалось оценить, сколь близко соответствует их восприятие деятельности субъектов и институтов такому идеализированному формату, с помощью оценок по **5-балльной шкале**. При этом респонденты из трех целевых групп – бизнеса, НКО-сектора и муниципальной власти – могли выставить «1» как самую низкую оценку соответствия; «5» – как самую высокую (промежуточные значения оценок располагаются в интервале между ними). Для количественного опроса предлагались следующие количественные параметры малых целевых (экспертных) выборок по городам: в Ярославле – 46 представителей НКО, 51 бизнесмен, 68 представителей муниципальной власти (включая представительную); в Ростове Великом, соответственно, 11, 10 и 24.

2. Полученные опросные листы оцифровывались и обрабатывались с применением специально разработанного программного продукта, рассчитывались значения двух субиндексов – для институтов и механизмов, а также для субъектов и акторов ПП. В итоге определялся сводный индекс субрегиональной ПП по каждому из 2-х городов [1].

3. Для выявления согласованности позиций трех групп респондентов использовался **критерий консолидированности**, основанный на применении нормы Чебышева.

$x_{i,j}$ – величина i -того индекса по оценкам j -той группы респондентов, $i=1,2; j=1,2,3$.

$\Delta_{j,j+1}^i = |x_{i,j} - x_{i,j+1}|$ – разность межгрупповых оценок.

$\forall i, j: \Delta_{j,j+1}^i < 0.1$ – критерий консолидированности оценок групп.

$\exists i, j: \Delta_{j,j+1}^i > 0.1$ – критерий неконсолидированности оценок групп.

$\exists i, j: \Delta_{j,j+1}^i \geq 0.2$ – критерий неконсолидированных разрывов.

4. Отдельно рассчитывался **критерий состоятельности институтов** (механизмов) ПП, суть которого сводилась к выявлению доли респондентов, проставивших тому или иному институту наивысшие оценки в 4 и/или 5 баллов. При этом все изучаемые институты (механизмы) разбивались на 3 группы:

- **состоятельные институты (механизмы) ПП**, когда более 50 % респондентов высоко оценили работу институтов (4 или 5 баллов);

- **слабо состоятельные**, если лишь от 33 до 50 % респондентов от всех трех групп 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.

5. В рамках данного исследования был предложен **критерий успешной функциональности субъектов** (акторов) ПП. Для расчета его значений использовались

оценки респондентов в отношении соответствия деятельности субъекта его максимально возможному функционалу¹. На основе рассчитанных значений функциональности все субъекты разбивались на три группы:

- **субъекты (акторы) высокой функциональности**, если более половины (50 %) респондентов от всех 3 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).

6. Далее происходила визуализация полученных данных в виде графиков, гистограмм и иных графических форм для подготовки материалов для проведения фокус-групп и глубинных интервью с целью формирования промежуточных выводов в каждом из 2-х городов.

7. Проведение качественных исследований в виде фокус-групп в каждом из 2 муниципальных образований (Ярославль – городской округ, Ростов – городское поселение), включавших по 2 представителя от каждой целевой группы, а также 3 глубинных интервью с каждым представителем от малой целевой выборки для верификации полученных количественных данных.

В результате реализации данного проекта традиционные качественные суждения по формированию, состоянию и реализации публичной политики были органично дополнены количественными измерениями и получаемыми на их основе рекомендациями.

В Ярославле по завершении цикла проведенных фокус-групп и глубинных интервью была проведена Экспертная сессия в формате межрегиональной научно-практической конференции с представителями экспертного сообщества, уполномоченных органов власти для получения более глубокого понимания полученных результатов взаимодействия власти и местного сообщества для решения социально-значимых задач своего города (бизнес, власть, НКО-сообщество) в поле публичной политики и объяснения возможных территориальных различий качества функционирования институтов и механизмов взаимодействия, степени их состоятельности/несостоятельности, выявления и объяснения «слабых мест» или дисфункций во взаимном сотрудничестве.

Общая характеристика полученных результатов

Повышение открытости государственного и муниципального управления в современной России, особенно в условиях выхода из кризиса, требует эффективного использования инструментов обратной связи в публичной сфере, позволяющей власти своевременно улавливать тенденции развития общественных процессов и производить коррекцию управленческих решений, а населению – влиять на формирование «повестки дня» и процесс принятия управленческих решений, участвовать в решении социально-значимых проблем и контролировать качество их исполнения. Местное

¹ Максимально возможный функционал для каждого отдельного субъекта (актора) МПП задавался в анкете в виде лингвистической формулировки. Респондент оценивал по 5-балльной шкале, насколько деятельность субъекта (актора) соответствует формулировке функционала (5 баллов – наилучшая оценка, 1 балл – худшая).

самоуправление выступает своеобразной школой гражданственности, демократической организации местной жизни. Оно приучает общество к самоорганизации, необходимой для качественного решения вопросов в соответствии с общественными интересами граждан.

В муниципальных образованиях формируется чувство общего интереса и ответственности местных жителей, которые привыкают не только самостоятельно решать свои дела, но и контролировать деятельность избранных ими должностных лиц. От того, насколько население активно участвует в принятии решений, касающихся его жизнедеятельности, зависит социально-политическая и социально-экономическая стабильность развития соответствующей территории. Мировая история подчеркивает необходимость местного самоуправления как одного из способов поддержания общества в стабильном состоянии, особенно в период государственных и системных кризисов. Потребность общества в местном самоуправлении обусловлена и необходимостью воспроизводства институтов гражданского общества. В то же время местное самоуправление не должно подменять государство, его институты и функции.

Совмещение в работе органов местного самоуправления общественных и государственных полномочий – явление исключительное, богатое потенциальными возможностями для поиска и выбора оптимальных схем и механизмов взаимодействия общественности и власти, публичного и политического. Муниципальная публичная политика (далее МПП) – это программы и приоритеты органов власти, механизмы и технологии их реализации, выработанные с учетом ожиданий и при участии основных групп гражданского общества – малого и среднего бизнеса, некоммерческих и общественных организаций через их представителей. Именно на местном уровне публичная политика получает свое полное выражение [2; 3]. Главный акцент при изучении МПП делается на гражданском и деловом участии в решении социально-экономических проблем местного сообщества во взаимодействии с властью.

От организации публичной сферы и развитости ее ключевых институтов и механизмов в значительной мере зависит характер публичного управления, результативность проводимой региональной и муниципальной политики. Публичная сфера – это своеобразный «инновационный инкубатор», позволяющий «свежей крови» новых социальных технологий:

- оптимизировать механизм взаимодействия государства, бизнеса и гражданского общества (развивать межсекторное социальное партнерство);
- преодолевать с целью конструктивного реформирования закостенелость государственных институтов и муниципальных институтов;
- подключать ресурс гражданских и деловых инициатив к формированию государственной муниципальной политики и контролю за деятельностью власти.

Мы предполагали в начале исследования, и это подтвердилось полученными результатами, что на характер и качество публичной политики в субрегионе существенное влияние оказывают местные особенности социально-политических процессов, характер муниципального управления и особенности экономического статуса города, 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 [4], городской округ Ярославль характеризуется *центрированным типом* муниципальной публичной политики, когда индексные значения трех групп консолидированы вокруг координат 0.5;0.5 (см. рис. 1).

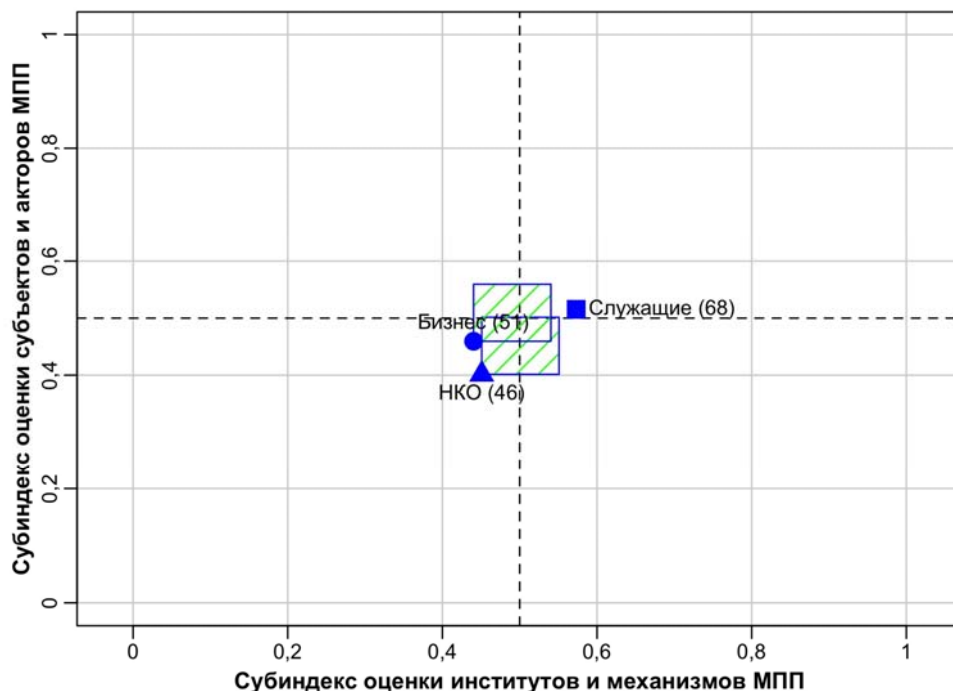


Рисунок 1. Индекс оценки институтов и субъектов публичной политики, Ярославль, 2019¹

У представителей НКО и малого и среднего бизнеса позиции практически совпали: они находятся в верхней части нижнего квадранта. А оценки муниципальной власти – в нижней части верхнего квадранта: они чуть оторвались по оценке институтов и механизмов публичного взаимодействия. По сравнению с посткризисным 2011 г., когда сбалансированный тип ПП двинулся в направлении разрывных характеристик [5], полученные в 2019 г. на городском уровне данные свидетельствуют о сохранении позитивных тенденций, связанных с традициями уважительного диалога власти с активными акторами поля ПП.

Типологические характеристики муниципальной публичной политики, полученные по исследованию Ростова Великого (см. рис. 2), подтвердили нашу гипотезу, что чем слабее выражен городской масштаб муниципального образования (далее МО), а Ростов Великий – городское поселение, тем ниже качество публичного взаимодействия в полном объеме между тремя секторами местного сообщества. Мы наблюдаем, что центрированный тип МПП, характерный для Ярославля, сдвинулся

¹ Заштрихованные прямоугольники – критерий Чебышева в пространстве двух субиндексов

в направлении усиления разрывного типа: индексные оценки представителей муниципальной власти ушли в отрыв от двух других групп – НКО-сектора и представителей МСБ. Наблюдаются завышение оценок со стороны власти и некоторая неудовлетворенность в оценках бизнеса и НКО. Самые критичные оценки дали представители малого и среднего бизнеса Ростова.

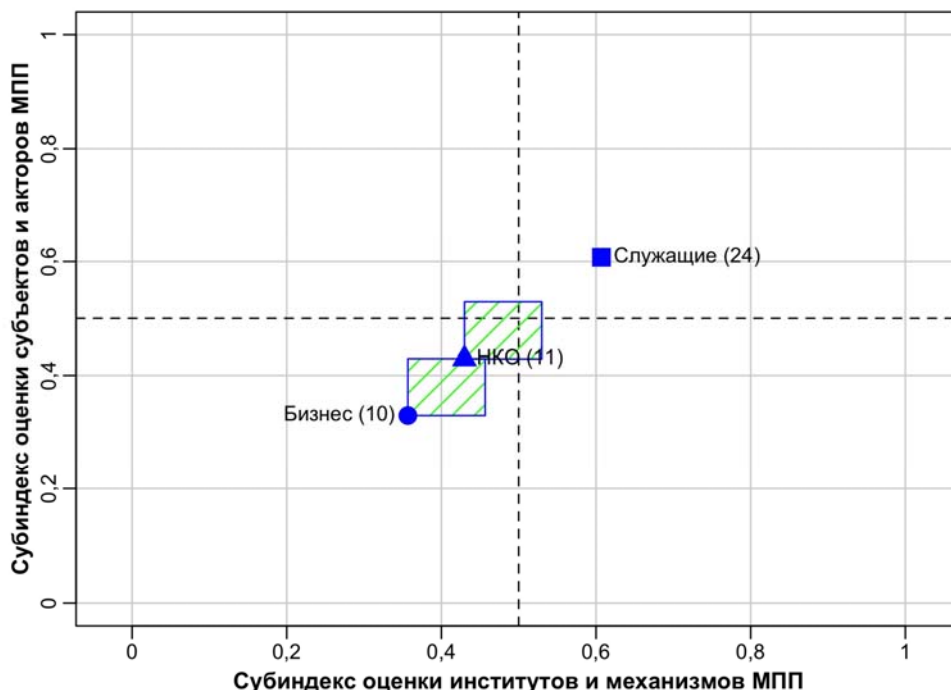


Рисунок 2. Индекс оценки институтов и субъектов публичной политики, Ростов, 2019¹

В целом состояние публичной политики в 2-х муниципальных образованиях характеризуется некоторыми «разрывными» моментами (в Ростове это выражено достаточно явно). Оценки муниципальной власти несколько доминируют над оценками двух других секторов. В регионе достаточно развиты институты гражданского общества, он занимает ведущее место по рейтингу продвижения механизмов межсекторного партнерства, развития социального предпринимательства. Однако все активные акторы гражданского общества, прежде всего малый и средний бизнес, НКО-сектор, демонстрируют высокий запрос на поддержку своей деятельности и отсюда определенную степень неудовлетворенности (выраженную по-разному в каждом из городов) реальными условиями и возможностями для развития своей гражданской и деловой инициативы, что определенным образом влияет на уровень доверия по отношению к власти, степень уверенности в своей успешной деятельности и характер позитивной мотивации.

¹ Заштрихованные прямоугольники – критерий Чебышева в пространстве двух субиндексов

Оценка институционального дизайна публичного взаимодействия трех секторов в Ярославле характеризуется следующими показателями: балльные оценки бизнеса и НКО оказались «вложены» в оценки муниципальной власти по всем позициям (рис. 3), в итоге это дало *разрыв* по индексной оценке механизмов и институтов в целом. Самая низкая оценка была дана качеству работы первичного звена системы здравоохранения в городе: наблюдалось совпадение низких балльных оценок всех 3 групп. Ясно, что по этому вопросу требуется совместное обсуждение проблем и путей выхода из ситуации.

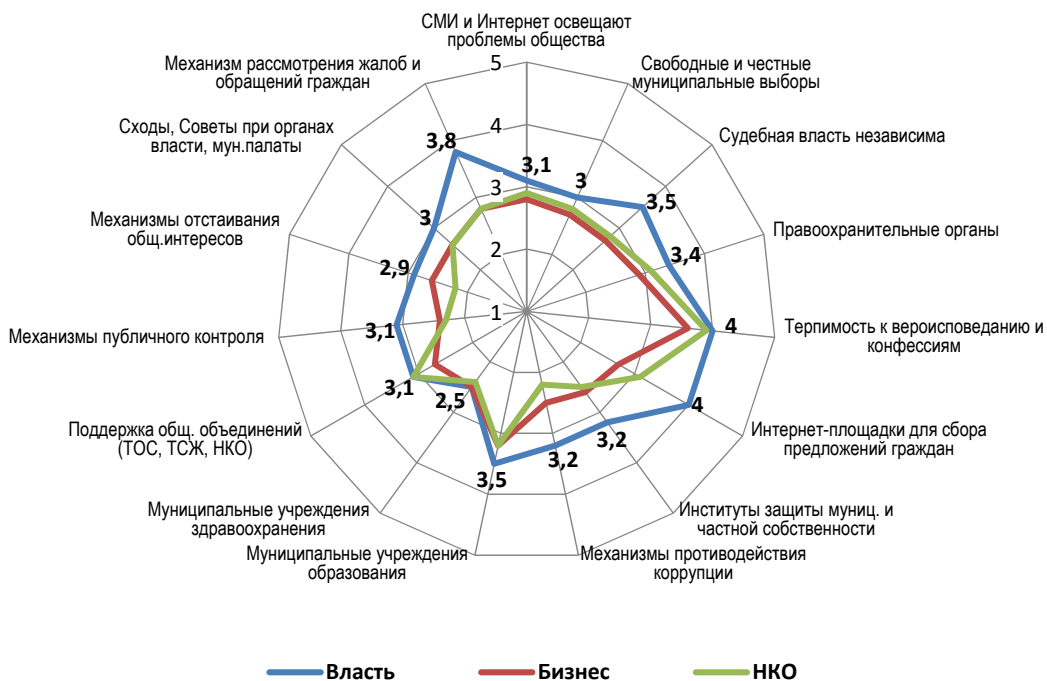


Рисунок 3. Оценка работы институтов и механизмов МПП, Ярославль, 2019

Но нам важно было оценить не просто работу институтов или механизмов МПП, но их состоятельность (см. рис. 4). Видно, что из 15 институтов 3 практически попали в зону состоятельных институтов: работа системы образования, национального согласия и веротерпимости, и на границу состоятельности вышел институт интернет-площадок для сбора предложений граждан. Это в целом хороший показатель.

К границе средней состоятельности подходят оценки институтов поддержки гражданских инициатив, судебной и правоохранительной системы, избирательной системы, работы СМИ. Несостоятельным оказывается система муниципального здравоохранения: «Первичное звено?! Как будто в первый раз глаза открыли на это дело! Я с губернатором на эту тему разговаривал и могу с вами поделиться, что якобы эти

функции ушли области и это областная компетенция, но, извините, жители-то в Ярославле!!! Это первая позиция, и вторая позиция: у нас не хватает врачей-специалистов. Давайте мы обеспечим их жильем в городе Ярославле. Пускай бюджетные средства области – но когда объединяют, мнение города муниципалитета, общественной палаты должны быть услышаны» (представитель НКО, ФГ). Практически все участники экспертной сессии подтвердили, что улучшение работы первичного звена в городе – это мандат полномочий, отнесенный к уровню региональной власти, но дисфункции этого звена остро ощущают именно жители муниципальных образований. Задача МПП – артикулировать проблему и доносить ее до высшего этажа вертикали власти.

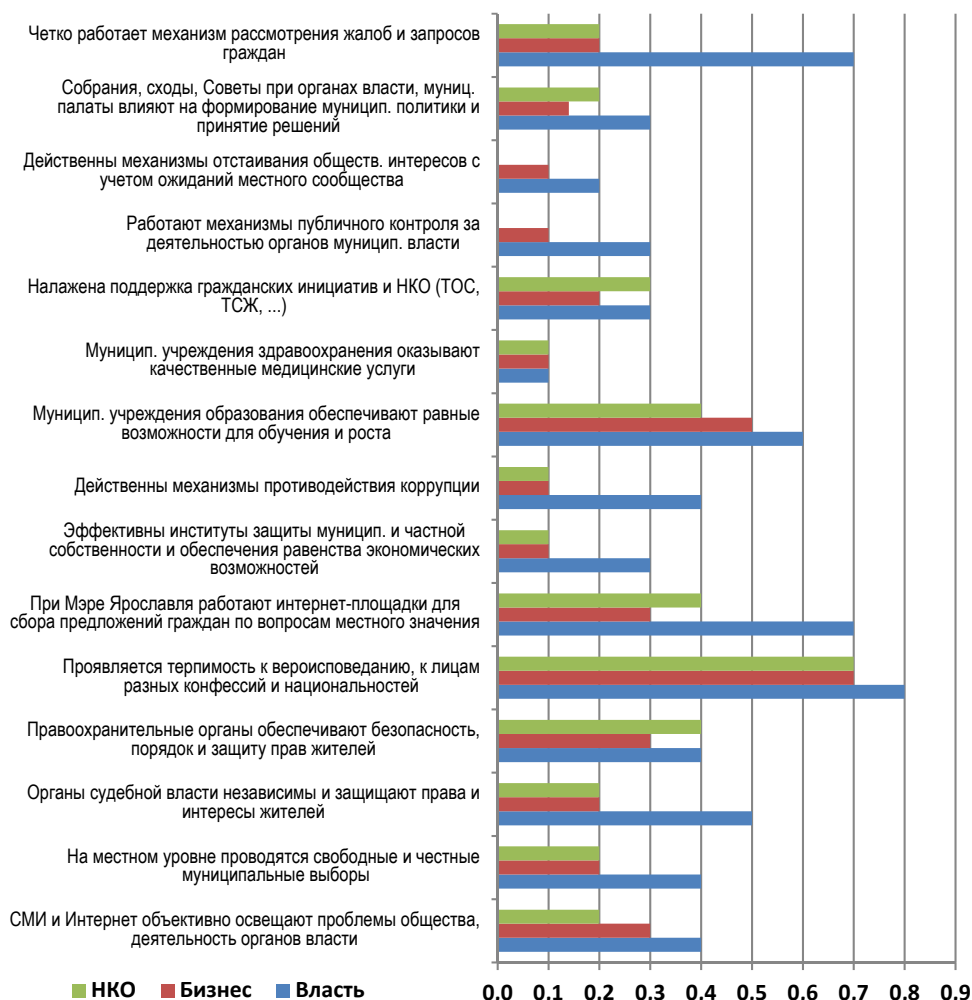


Рисунок 4. Состоятельность институтов и механизмов МПП, оценка 3 групп, Ярославль, 2019

Тревожным показателем для системы муниципального публичного уровня оказалось и то, что несостоятельными оказывается институт отстаивания общественных интересов. Он является достаточно проблемным в целом в силу сложности согласования мандатов правового регулирования публичных проблем региональным и муниципальным законодательством. Но при развитости демократических традиций и культуры согласования интересов городской и региональной властей этот вопрос решаем. Низкой состоятельностью обладают также институты общественных сходов, собраний и деятельности Общественной палаты города. Также в зону несостоятельных попали институты публичного контроля, защиты частной и муниципальной собственности, противодействия коррупции. По этим характеристикам институционального среза мы видим, насколько «просела» гражданская составляющая местного самоуправления в Ярославле.

В Ростове институциональная система оценена несколько лучше: 2 состоятельных института (образования и национального и религиозного согласия) и больше среднесостоятельных институтов.

Обобщая, можно сказать, что работа новой команды мэра¹ находится в начале своего пути: функциональность органов местного самоуправления оценена как средняя по наличию возможностей и ресурсов исполнения своих полномочий, но отстает пока эффективность работы. Оценки бизнеса более оптимистичны, чем оценки местного НКО-сообщества: «Бизнес Ярославля более оптимистично смотрит на вещи, чем бизнес Ростова... Если он понимает, что он обращается в муниципалитет и мэрию, получает обратную связь, преференции, лоббистские какие-то вещи могут быть реализованы, то он и оценивает деятельность муниципалитета и мэрии сопоставимо» (представитель бизнеса, фокус-группа).

Критичнее всего свои субъектные возможности оценили респонденты из группы НКО-сектора: «Реально за последние 5–10 лет внимание к инициативам снизу значительно ослаблено. Поскольку люди понимают, что от их действий ничего сильно не меняется, они не работают» (НКО, фокус-группа). Представители НКО-сообщества согласились, что они дали самые низкие оценки состоянию институтов и субъектов ПП в городе: «Межсекторное партнерство в городе ослаблено. Любые НКО – они недофинансированы на местном уровне. Живут они исключительно за счет пожертвований бизнеса, и если у бизнеса нет возможностей поддерживать НКО, то и результат такой... Если НКО получает на льготных условиях помещения, но не имеет денег на оплату коммунальных услуг, то о чем вообще можно говорить?» (НКО, ФГ). Очень низко НКО оценили результативность механизмов диалога в принятии решений, эффективность власти, действующей с учетом общественного мнения: «Нет взаимодействия, потому что мы говорим о том, что мэрия, работая в существующих условиях, не имеет желания и возможности учитывать мнение населения... А власть должна захотеть слышать своё население!» (НКО, ФГ).

Полученные неудовлетворительные характеристики института местного самоуправления от НКО-сообщества лишний раз свидетельствуют, что потенциал последнего практически недоиспользуется как ресурс во благо местного сообщества: «Это связано с негативными процессами в сфере работы с общественностью, прохо-

¹ 5 декабря 2018 г. на пост мэра Ярославля депутатами муниципалитета выбран В. М. Волков

дящими сейчас в городе, с нестабильностью в высшем руководстве города, отсутствием преемственности принимаемых решений» (муниципальная власть, интервью).

Самым активным актором формирования и реализации принципов МПП выступает муниципальная власть. Представители муниципальной власти по всем критериям оценки ПП – по институтам, по субъектам – оптимистичнее двух остальных групп оценивают их состояние. По мнению самих участников экспертной сессии, представляющих власть города, муниципальная власть вынуждена в условиях кризиса и жесткости бюджетных возможностей исполнения своих полномочий много брать в свои руки. Тем не менее муниципальные служащие критично относятся к такому показателю реализации принципов ПП, как «принятие решений с учетом общественного мнения», т. е. они достаточно адекватно оценивают, как идет диалог с представителями деловой и гражданской инициативы. В числе причин низкого качества общественного диалога называются некоторая забюрократизированность муниципальных органов, невысокая эффективность своей работы: «Поскольку как раз НКО сектор у нас в городе наиболее развит и получает всевозможную поддержку от органов власти: финансовую, имущественную, информационную и т. д. Возможно, это связано с тем, что НКО-сообщество объединяет наиболее активную, наиболее критически настроенную часть городского сообщества, которая не боится резких оценок, и очень критично оценивает происходящие процессы» (представитель муниципальной власти, интервью).

МПП на местном уровне является самым полным выражением публичной политики: она не терпит ведомственных границ, конфликтной разобщенности и абсолютизации интересов одной из групп. Властный патернализм и неумение новой команды мэра кропотливо выстраивать работу с деловой и гражданской инициативой значительно снижают потенциал конструктивного взаимодействия в поле муниципальной публичной политики города, мешая его устойчивому развитию: «Основная проблема, на мой взгляд, это чехарда в мэрии, постоянная смена руководства, непонятный функционал, неблизкая ярославцам команда, которая, не спрашивая мнение горожан, решает вопросы городского значения. Отсюда недоверие к команде. Очень много ляпов, непродуманных решений... Самая большая проблема в диалоге состоит в том, что не может быть у приезжих того же бережного и уважительного отношения к городу, как у старожилов. Нужно знать и уважать культуру и традиции территории, чтобы иметь возможность выстраивать диалог и принимать решения» (представители НКО, интервью).

Интегральный индекс МПП в Ярославле показывает, что оценки всех трех групп имеют потенциал к консолидации и улучшению своих показателей. Они расположены в централизованной области. Это значит, что в своих ожиданиях они не слишком отрываются друг от друга и готовы слышать взаимные предложения. Важно с учетом полученных результатов выработать предложения по улучшению институтов и механизмов публичного взаимодействия и диалога в публичном пространстве.

Обобщая результаты исследования муниципальной публичной политики в Ярославской области в двух МО – Ярославле и Ростове Великом в 2019 г., можно отметить, что выделенные объективные слабости местного самоуправления (невысокий уровень имущественной и финансовой базы, урезанность правовых полномочий

по решению острых публичных проблем, зависимость от вышестоящего уровня власти – регионального и пр.) дополняются «рукотворными», связанными с частой сменяемостью муниципальной власти:

«У нас за 5 лет сменилось 6 мэров... Пока одному объясняешь – другой уже приходит. Мы не можем обсудить стратегические вещи, потому что один приходит, одни ларьки ставит, другой – другие. Одному серая плитка нравится, другому – красная, одному – белые автобусы, другому – красные, понимаете? У нас вот эта турбулентность «туда-сюда», потому что нет стратегии. Если бы было в стратегии написано, что весь город будет в красной плитке, то вне зависимости от того, какой бы мэр приходил, мы бы всё красной плиткой выложили! В этом наша жизнь» (представитель МСБ, депутат, фокус-группа). Это сказалоcь на более критичных оценках представителей малого и среднего бизнеса и особенно-НКО-сообщества, что приводит к нарастанию разрывов в понимании тех мер, которые необходимы для полноценного развития потенциала деловой и гражданской инициативы в городе.

Муниципальной власти целесообразно на эти дисфункциональные моменты во взаимодействии с представителями гражданского общества обратить особое внимание. Впереди у представителей всех трех секторов общества выработка Стратегии развития города на ближайшую пятилетку, что дает все основания для формирования публичного «управления через сообщество», когда управленческие решения и действия муниципальной власти начинают соизмеряться с потребностями и запросами гражданского общества, зарекомендовавшего себя в качестве конструктивного партнера на уровне местного самоуправления за все прошедшие годы.

Ссылки / References

1. Якимец В. Н. Методология и методика индекса оценки состояния публичной политики // Публичная политика: Институты, цифровизация, развитие: Коллективная монография / под ред Л. В. Сморгунова. М.: Аспект-Пресс, 2018. С. 73–78.
2. Muller P., Surel Y. L'analyse des politiques publiques. Paris. 1998. P. 13–14.
3. Friedberg E. Le Pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée. Paris. 2015. 329 p.
4. Якимец В. Н. Критерии для описания типов региональной публичной политики и для анализа разброса оценок // Публичная политика: Институты, цифровизация, развитие: Коллективная монография / под ред Л. В. Сморгунова. М.: Аспект-Пресс, 2018. С. 78–84.
5. Никовская Л. И., Головин Ю. А. Особенности состояния публичной политики в Ярославской области в условиях перехода от кризиса к проекту модернизации // Публичная политика в контексте задач модернизации России: конструктивный потенциал и формы использования / отв. ред. Л. И. Никовская. М.: РОССПЭН, 2012. С. 218–228.