

Научная статья
УДК 323.2
DOI: 10.20323/2658-428X-2024-1-22-51
EDN: JPDTBU

Муниципальная публичная политика: кейс Вологодской области

Лариса Игоревна Никовская^{1✉}, Владимир Николаевич Якимец²

¹Доктор социологических наук, кандидат философских наук, главный научный сотрудник Института социологии Федерального научно-исследовательского социологического Центра Российской академии наук, профессор, Российская академия народного хозяйства и госслужбы при президенте РФ, г. Москва.

²Доктор социологических наук, кандидат технических наук, главный научный сотрудник Института проблем передачи информации им. Харкевича Российской академии наук, профессор, Российская академия народного хозяйства и госслужбы при президенте РФ, г. Москва.

¹nikosky@inbox.ru✉, <https://orcid.org/0000-0002-1160-5801>

²iakimets@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-4953-2932>

Аннотация. В статье приводятся результаты социологического исследования муниципальной публичной политики в Вологодской области – на примере городского округа Вологда и Вологодского муниципального округа. Данный муниципальный округ присоединяется к процессу муниципальных преобразований, связанных с переходом к одноуровневой системе организационно-территориального устройства местного самоуправления. Показано, что в городском округе Вологда сложился разрывной тип публичной политики, связанный с пассивной позицией местной власти, выходящей переходную ситуацию и занимающей пассивную позицию, что негативно сказывается на качестве взаимодействия с представителями малого и среднего бизнеса. Интегральный индекс муниципальной публичной политики показал, что преимущественно негативные оценки малого и среднего бизнеса и пассивная позиция местной власти привели к утрате партнерского духа коммуникативной составляющей в округе, что сказалось на неблагоприятном статусе основных сторон публичного взаимодействия. Вологодской муниципальный округ, включенный в процесс муниципальных преобразований, сформировал наиболее стратегически верный тип муниципальной публичной политики – партнерский, который позволяет использовать деловой и гражданский ресурс местного сообщества в целях более гладкого и конструктивного перехода к новой модели муниципального управления и снижения издержек репрезентативности общественных интересов основных целевых групп межсекторного взаимодействия в поле публичной политики. В этом отношении очень важен стилевой результат выбора проведения общественных изменений: – с опорой на диалоговые и партнерские принципы взаимодействия с деловой и гражданской инициативой, местным сообществом в целом, чтобы смягчить возможные дисфункции муни-

ципальных преобразований и разрывные моменты муниципальной публичной политики, или опираясь на технологически-административный подход.

Ключевые слова: местное самоуправление; муниципальная публичная политика; тип муниципальной публичной политики; межсекторное партнерство; диалог; конструктивное взаимодействие; гражданское общество; муниципальные преобразования

Для цитирования: Никовская Л. И., Якимец В. Н. Муниципальная публичная политика: кейс Вологодской области // Социально-политические исследования. 2024. № 1 (22). С. 51-67. <http://dx.doi.org/10.20323/2658-428X-2024-1-22-51>. <https://elibrary.ru/JPD7BU>.

Original article

Municipal public policy: the Vologda region case

Larisa I. Nikovskaya¹✉, Vladimir N. Yakimets²

¹Doctor of sociological sciences, candidate of philosophical science, chief researcher at the Institute of sociology of the Federal research sociological Center of the Russian academy of sciences, professor at the Russian presidential academy of national economy and public administration, Moscow.

²Doctor of sociological sciences, candidate of technical sciences, chief researcher at the Kharkevich Institute for information transmission of the Russian academy of sciences, professor at the Russian presidential academy of national economy and public administration, Moscow.

¹lnikosky@inbox.ru✉, <https://orcid.org/0000-0002-1160-5801>

²iakimets@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-4953-2932>

Abstract. The article provides results of the sociological study of municipal public policy in the Vologda region – on the example of the urban district of Vologda and the Vologda municipal district. This municipal district joins the process of municipal transformations related to the transition to a single-level system of the organizational and territorial structure of local self-government. It was shown that in the urban district of Vologda there was a discontinuous type of public policy associated with the passive position of local authorities, waiting for a transitional situation and having a passive position, which negatively affects the quality of interaction with representatives of small and medium-sized businesses. The integral index of municipal public policy showed that mostly negative assessments of small and medium-sized businesses and the passive position of local authorities led to a loss of the partnership spirit of the communicative component in the district, which affected the unfavorable status of the main parties to public interaction. The Vologda municipal district, included in the process of municipal transformation, has formed the most strategically correct type of municipal public policy – partner, which allows you to use the business and civil resources of the local community in order to more smoothly and constructively transit to a new model of municipal management and reduce the costs of the representativeness of public interests of the main target groups of inter-sector interaction in the field of public policy. In this regard, the style result of choosing to carry out public changes is very important: based on dialogue and partnership principles of interaction with a business and civil initiative, the local community as a whole, in order to mitigate possible dysfunctions of municipal

transformations and gaps in municipal public policy, or relying on a technological and administrative approach.

Keywords: local government; municipal public policy; type of municipal public policy; cross-sector partnerships; dialogue; structural interaction; civil society; municipal transformations

For citation: Nikovskaya L. I., Yakimets V. N. Municipal public policy: the Vologda region case. *Social and political researches*. 2024;1(22): 51-67. (In Russ). <http://dx.doi.org/10.20323/2658-428X-2024-1-22-51>. <https://elibrary.ru/JPDTBVU>.

Введение

На состоявшемся впервые в истории муниципальной России Форуме «Малая Родина – Сила России», собравшем более 7 тысяч муниципальных работников, Президент страны В. В. Путин, характеризуя особенности работы местного самоуправления (*далее МСУ*), отметил, что местная власть ближе всего расположена к людям и должна эффективно работать с их предложениями, с обратной связью [Президент провел ...]. Глава государства выразил запрос государственного/муниципального управления на развитие институтов муниципальной публичной политики. Потребность общества в публичных, эффективно функционирующих институтах и механизмах социального взаимодействия и кооперации, компенсирует обществу спорные и неопределенные моменты социально-политического напряжения воспроизводство институтов самоорганизации и гражданского общества. Это способствует созданию институциональных гарантий поддержки консолидации общества в целом, предотвращая его от разрушения, формируя основы общественной жизнедеятельности на локальном уровне, со-

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

В контексте нынешнего политико-смыслового разделения путей выбора развития местного самоуправления важно уметь оценивать, насколько институты и механизмы, посредством которых местное сообщество может влиять на муниципальную власть, согласуются с готовностью этой власти встроить этот публичный ресурс в укрепление дееспособности инструментов, с помощью которых власть может управлять местным сообществом. Это соответствует в целом корневой идее феномена публичной политики – продвижению гражданского участия в политическом процессе через создание добровольческих, гражданских ассоциаций, отстаивание общественных (публичных) интересов [Беляева, 2014; Риттер, 2001]. В конечном итоге основные подходы к изучению публичной политики (*далее ПП*) объединяет одна общая черта:

- ставка на принцип согласования общественных интересов как цель политики;
- управление, понимаемое как коллективное решение публичных проблем (со-управление);

– открытость общественного пространства для заинтересованных участников и опора на согласование как принцип принятия решений вместо административного давления.

Результаты исследования

Концепт муниципальной публичной политики (далее МПП) является относительно молодым понятием в пространстве отечественного дискурса по проблематике публичного управления. Однако он достаточно результативно используется в рамках европейской школы государственного управления, характеризуя особенности локального порядка, обладающего свойствами автономного политического создания [Friedberg, 2015], опирающегося на принципы и технологии межсекторного партнерства (далее МСП), позволяющего искать публичный баланс индивидуальных и общественных интересов [Muller, 1998], выстраивать конструктивное взаимодействие активных сторон в рамках решения локальных социально-значимых проблем, имеющих отношение к формированию общественного благосостояния [Никовская, 2019; Публичная политика ... , 2018].

За основу эмпирического исследования были взяты методы количественного сбора эмпирической информации на базе специально разработанного инструментария в рамках социологического исследования в Вологодском городском округе и Вологодском муниципальном округе. Использование выбранного методического инструментария предполагало эффективное соединение ка-

чественных 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, N=157), 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 в контексте идущих и предполагаемых социально-политических преобразований в системе МСУ.

Для полноты понимания публичных процессов в муниципальных образованиях была выдвинута следующая гипотеза: потенциал и готовность органов местной власти, бизнеса и гражданских инициатив к партнерству и консолидации в интересах формирования институциональной среды и конструктивной мотивации, способствующих реализации общественных интересов и созданию общественных благ для развития территории – одно из важнейших условий конструктивной реализации муниципальных преобразований, снижения степени социальной напряженности и конфликтности, формирования основы для снижения негативных эффектов дефицита репрезентативности обще-

ственных интересов в контексте перехода к одноуровневой модели территориально-организационного устройства МСУ.

Согласно полученным данным, в Вологде сложился *разрывной тип* МПП, когда оценки ПП респондентами из разных секторов – представителей муниципальной власти, НКО-сектора и бизнеса – характеризуются, согласно критерию консолидированности оценок, значимым разрывом (см. рис. 1). Видно, что оценки представителей малого и среднего бизнеса расположены в левом – неблагоприятном – квадранте в значительном отрыве от оценок представителей других секторов – муниципальной власти и НКО-сектора, которые расположились фактически вблизи срединной точки графика. Очевидно, что представителям малого и среднего бизнеса в публичном поле некомфортно, они выпадают из зоны принятия решений и представительства своих интересов в диалоговом режиме: *«Бизнес не понимает куда идти. Он что-то делает, что-то там ковыряется, но перспективного развития, развития в интересах города нет. И бизнес в Вологодской области тоже не понимает, что деньги проходят мимо... Власть области и города слабо реализует возможности национальных проектов в городе. Особенно в сфере туризма»* (интервью с представителем малого бизнеса Вологды).

Муниципальная власть, согласно интегральному индексу МПП, чувствует себя тоже не в лучшей форме: значения ее оценок характеризуются ниже среднего уровня по показателям субъектной активности и более скромным отношением к сложившейся институциональной базе взаимодействия: *«Мэр города хороший человек. Но он, выражаясь современным языком, не эффективный менеджер. И команда его неэффективна. Они не берут на себя ответственность. Дрожат над каждой буквой. Слабо связывают проекты страны с интересами города, вяло как-то. Вся надежда на нового губернатора»* (из интервью представителя общественного Совета города Вологды).

Представители некоммерческого сектора отличаются средними оценками своего взаимодействия в поле МПП, несколько лучше, чем представители власти. Видимо, здесь сказывается эффект «отсвета» работы областного Департамента внутренней политики и Ресурсного Центра, которые активно развивают деятельность «третьего сектора» в области в целом: *«В городе Вологде хорошо налажена работа с некоммерческими организациями... За последнее время «живых» организаций стало больше... Неплохо работает Общественный совет города Вологды, где представлены в том числе и НКО-организации»* (из интервью с руководителем Ресурсного Центра).

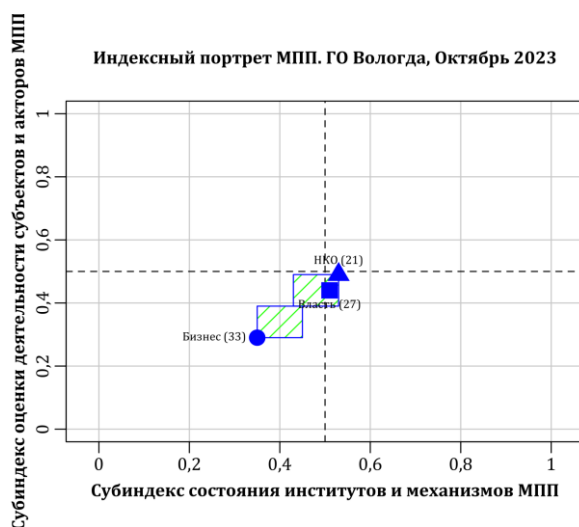


Рис. 1. Индексный портрет МПП городского округа Вологды

С точки зрения субъектного среза МПП, если брать усредненные оценки (см. рис. 2), то можно сказать, что представители некоммерческого сектора, бизнеса оценили себя достаточно высоко – они находятся в зоне успешного функционала своей дея-

тельности. Несостоятельными характеристиками в этом отношении отличаются местные отделения политических партий, деятельность профсоюзов и население. Собственно, такая ситуация характера для большинства регионов страны.

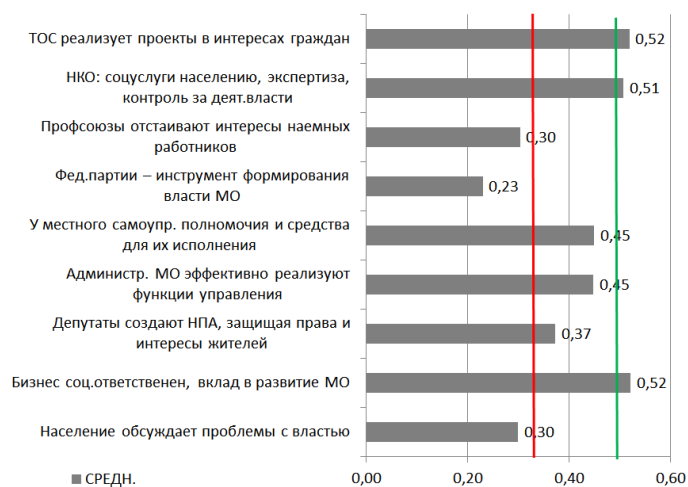


Рис. 2. Средние оценки деятельности субъектов и акторов МПП. Уровень их функциональности. Вологодский городской округ. Октябрь 2023

Если посмотреть на ситуацию субъектного среза МПП дифференцированно, то видно, что наиболее оптимистичные оценки своему субъектно-деятельностному статусу дают представители некоммерческого сектора города. Они высоко оценивают потенциал своей активности, особенно в деятельностном качестве ТОСов, свое взаимодействие с бизнесом, достаточно положительно относятся к стилю управления со стороны городской администрации, при этом осознавая дефицит их полномочий и возможностей. И, что интересно, низко оценивают уровень активности населения. В этом пункте они солидарны с оценками представителей муниципальной власти.

Муниципальная власть более сдержана в своих оценках, она ориентируется на взаимодействие с НКО-сектором, с представителями бизнеса. Более сдержанно оценивает вклад политических партий и местного депутатского корпуса. Интересна комбинация оценок муниципальной власти своего стиля управления: они высоко оценили возможности своего властного статуса (как состоятельные), но средне эффективность их применения.

Самые критичные оценки своего субъектного статуса характерны для представителей малого и среднего бизнеса. Свой вклад они оценивают высоко (фактически на границе полноты успешности своего функционала), а вот активностный статус НКО-сектора, депутатского корпуса, профсоюзов, политических партий, а уж тем более населения – очень низ-

ко. Это свидетельствует о том, что представительство интересов самого бизнеса в поле МПП в городе находится на невысоком уровне и бизнес этим очень неудовлетворен: *«Взаимодействия с бизнесом вообще нет. Властью никак не поддерживается это взаимодействие»* (интервью с представителем МСБ).

С точки зрения эффективности работы институционального среза МПП в городе можно отметить, что самые оптимистичные оценки ей дали представители «третьего сектора». Респонденты довольны тем, как поддерживается их деятельность властями города, как в целом удовлетворяются общественные интересы: *«Власть и НКО идут в основном рука об руку... Они помогают решать многие вопросы социальной сферы»* (из интервью представителя Общественного Совета города). Из 17 институтов и механизмов, характеризующих функционал МПП в городе, 12 респонденты оценили как состоятельные. На волне своей высокой активности они более требовательны к деятельности консультативных структур при органах местной исполнительной власти. Гораздо более скромнее они оценили действенность механизмов инициативного бюджетирования и социального заказа. Но в целом их настрой на позитивные эффекты межсекторного партнерства в городе очевиден.

Представители местной власти идут на втором месте по оценке эффективности институциональной инфраструктуры МПП в городском округе: из 17 институтов и механиз-

мов к состоятельным респонденты отнесли 9. Лучше всего они оценили состояние конфессионального и межнационального согласия, работу системы органов образования, институциональные механизмы для анализа и сбора предложений от населения, а также работы с обращениями граждан.

Очевидно, что в своей работе местная власть большую ставку делает на социальный эффект от реализации такого инновационного механизма МСП, как инициативное бюджетирование и работу с НКО-сектором. Как средне состоятельную они оценивают деятельность совещательных структур при органах местной власти. Низко, фактически на границе слабо состоятельных, респонденты оценили эффект ответственности институтов защиты общественных интересов, контроля за деятельностью органов власти, реализации принципов муниципального социального заказа и системы первичного звена системы здравоохранения.

Самые критичные оценки показали представители малого и среднего бизнеса. Из 17 институтов и механизмов МПП они к состоятельным отнесли всего один механизм – поддержку межконфессионального и межнационального согласия в публичном поле города. Неудовлетворительные оценки были выставлены общественным советам при органах власти, системе контроля за ее деятельностью, защиты интересов муниципальной частной собственности, деятельности судебной власти, борь-

бе с коррупцией, освещению проблематики в средствах СМИ и интернета, системе политических выборов (см. рис. 3).

Иными словами, те институты и механизмы, которые отвечают за репрезентацию интересов и запросов именно этой целевой и самой активной части публичного взаимодействия оказываются, согласно их оценкам, в неудовлетворительном состоянии, и в целом за счет этого массива негативных оценок толкают интегральный индекс МПП городского округа Вологда в *разрывной* формат. Именно по этим оцениваемым пунктам назревает социальное напряжение и точки разрыва в диалоге с местной властью.

В целом, состояние МПП в городском округе Вологда по институциональному критерию оценивается как удовлетворительное, если обратить внимание на усредненную палитру оценок. В разряд несостоятельных попадают всего 2 института – *контроль за деятельностью органов местной власти (за счет очень низких оценок представителей бизнеса) и системы первичного звена системы здравоохранения (за счет низких оценок представителей всех трех секторов города)*.

Местная власть разумно опирается на работу с некоммерческим сектором, используя потенциал конкурсных механизмов МСП, который активно развивает областной Департамент по внутренней политике, добавляя к нему свои незначительные конкурсные ресурсы, но суммарный эффект ощутим для городских не-

коммерческих организаций. Более того, местные власти встроены в реализацию такого инновационного механизма МСП, как *инициативное бюджетирование*, что позволяет

существенно мотивировать общественный сектор города.

Данная идея развития современного института власти идет с уровня области, который активно поддерживается местной властью.

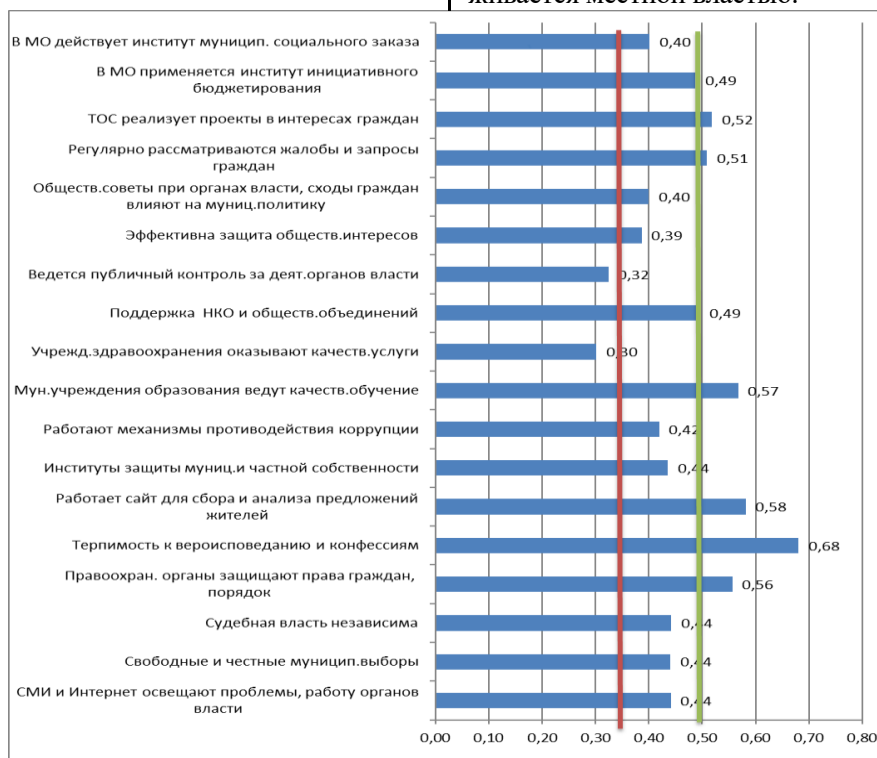


Рис. 3. Состоятельность и средняя оценка деятельности институтов и механизмов МПП тремя группами респондентов. Городской округ Вологда. Октябрь 2023

Обобщая полученные эмпирические данные, отметим, что МПП городского округа Вологды характеризуется пассивным статусом самой местной власти по отношению к происходящим социальным взаимодействиям в публичном пространстве, как будто она выжидает ситуацию идущей в области трансформации МСУ, поскольку наиболее ти-

пичная ситуация для любой власти в поле МПП – это высокая, направляющая активность публичного субъекта взаимодействия, наиболее заряженного общественным служением. Но городское руководство ощущает, что живет в контексте системных муниципальных преобразований, когда из 26 муниципальных районов Вологодской области 23 пошли по

пути укрупнения и перехода на одноуровневую систему организационно-территориального устройства МСУ. Это представляет в целом серьезную трансформацию муниципальной модели управления, хотя напрямую городской округ Вологда эти изменения пока не затронули.

Помимо этого, осенью 2023 г. произошла смена губернатора области (О. А. Кувшинников сменил Г. Ю. Филимонов). Поэтому интегральный индекс МПП в городском округе показал слабую активность в публичном пространстве муниципальной власти и совсем неудовлетворительную позицию малого и среднего бизнеса. НКО-сектор испытывает в большей степени позитивные эффекты деятельности Ресурсного Центра, который работает в целом на область.

Данный кейс свидетельствует, что МПП действительно обладает свойствами локального образования, при которой субъективная реакция трех ведущих сторон межсекторного взаимодействия во многом предопределила разрывной тип сформировавшейся МПП, когда негативные оценки малого и среднего бизнеса и пассивная позиция местной власти привели к утрате партнерского духа коммуникативной составляющей МПП в отличие от Вологодского муниципального округа, который географически окружает город, активно включился в процесс муниципальных преобразований, но благодаря активной работе управленческой команды сформировал *партнерский тип* МПП.

Таким образом, исследование показало, что муниципальная публичная политика действительно является локальным и автономным образованием, которое может существенно отличаться от территории к территории. В городском округе Вологда представлен разрывной тип МПП, где местная власть находится в некотором пассивном модусе к происходящим публичным процессам и демонстрирует выжидательную позицию.

В Вологодском муниципальном округе, который окружает Вологду, мы выявили партнерский тип МПП, хотя и с особой спецификой, который характеризует процесс включения муниципального образования в системные муниципальные преобразования перехода к одноуровневой системе территориально-организационного устройства МСУ. Качественные исследования позволили выявить, что именно этот тип МПП является наиболее приемлемым для гладкого и конструктивного проведения муниципальных преобразований, и решающую роль здесь сыграла позиция местной власти. Ставка руководства муниципального округа на развитие гражданской и деловой инициативы [Жестянников, 2021], НКО-сектора 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 поддержать

эти гражданские инициативы управленчески. Ведь глубинная составляющая 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 [Лидеры России].

Преимущества НКО перед госсектором в сфере общественных услуг очевидны. Во-первых, современные НКО отличает конкретное знание проблем, наличие квалифицированного персонала, адресность, гибкость и быстрота реагирования. Во-вторых, 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 волонтеров) 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 людей к ответственности за самих 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 создателя общественно-полезных благ. 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.

Помимо этого, для руководства муниципального округа очень важным оказался феномен «вовлечения» активных граждан в процессы развития муниципалитета, особенно при формировании системы единой публичной власти в стране [Жесятников, 2022]. Активный гражданин ею воспринимается как *самоценность*, как *ресурс развития* территории. Поэтому можно со всей определенностью говорить, что развитие институтов и технологий муниципальной публичной политики на уровне местного сообщества способствует

формированию мотивации к конструктивному партнерству для 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 взять за основу на фундаментальный вывод Р. Патнэма о значимости нематериальных факторов в общественном развитии, утверждавшего, что экономический рост происходит в тех странах, где имеется развитая гражданственность [Патнэм, 1995]. Опыт Вологодского муниципального округа, собственно, и подтверждает данную закономерность, занимая первое место в региональных рейтингах муниципальных районов области по результатам оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления [Чухнин]. За этим стоят высокий профессионализм и опора на современные методы «умного» государственного/муниципального управления, умеющего конвертировать публичный ресурс в ощутимые результаты общественного развития.

Правда интегральный индекс МПП выявил некоторые институциональные проблемы в функционировании управленческого контура муниципального округа. Но мы связываем эти проблемные моменты с трансформационными процессами в системе территориально-

организационного переформатирования 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 муниципального 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.

Заключение

Согласно результатам нашего исследования при явно проявляющейся тенденции к централизации и административизации МСУ [Боженова, 2022; Широков, 2022], Вологодский муниципальный округ пошел по пути формирования публичного управления «*через сообщества*», сделал главную ставку на развитие гражданской и деловой инициативы, принципов МСП. 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, используя его потенциал, дает свой результат: институт продвижения и отстаивания общественных интересов им оценен как состоятельный, что является трудно

достижимой задачей для многих регионов в свете переформатирования системы местного самоуправления. Местное же руководство целенаправленно опирается на ту управленческую модель, когда принимаемые решения и действия муниципальной власти соотносятся с потребностями и запросами общественного сектора округа, зарекомендовавшего себя в качестве конструктивного партнера в решении многих социально-значимых проблем, что соответствует уровню взрослого российского общества.

Иными словами, проведенное исследование показало, что только *партнерский тип МПП* способствует конструктивной реализации проводимых муниципальных преобразований, реализуя технологии межсекторного партнерства, принципы общественного диалога и тем самым снижая дефицит репрезентативности общественных интересов. *Разрывной тип МПП*, а тем более неконсолидированный, утяжеляет ситуацию, связанную с дефицитом репрезентации общественных интересов упраздненных поселений, их удаленности от центра принятия решений и тем самым повышает уровень социального напряжения и конфликтности.

Использование технологий межсекторного партнерства, проектно-сетевое принятие публичного вовлечения граждан в созидательную деятельность, направленную на благоустройство и развитие своих территорий, позволило сохранить позитивную динамику развития встраивающегося в новую модель местного

самоуправления муниципального округа и избежать негативных социальных процессов. Более того, руководитель округа С. Г. Жестяников, который является победителем IV сезона конкурса управленцев «Лидеры России» [Названы имена ...], понимает, что *вовлечение местного сообщества* – это целенаправленный и постоянно воспроизводимый процесс, который позволяет аккумулировать интересы и активность граждан вокруг проектов развития различного масштаба и объединять население в различных формах самоорганизации. Уникальность данного примера состоит в том, что он показывает проблему муниципального строительства в свете задач формирования единой системы публичной власти, которую можно решать в рамках действующего ФЗ-№ 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данный закон за все время своего существования соединил много полезных и проверенных практикой поправок, позволяющих объединять активность множества локальных деловых и гражданских форм местного уровня с возможностями государственных программ и проектов, увеличивающих финансовый и бюджетный ресурс укрупняющихся муниципальных образований [ФЗ-№131 ...].

Новый же законопроект №40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [Законопроект №40361-8 ...] будет в этом

случае более жестким и директивным, поскольку по замыслу предполагает подчинение местного уровня управления действиям региональной власти, существенно ограничив объем полномочий МСУ и усилив политико-административный контроль за распределением ресурсов, что, соответственно, скажется на активности и местной власти, и местного сообщества.

Усиление же административных подходов в реформировании МСУ, с большей опорой на административно-бюрократические рычаги преобразований, вызовет и существенные изменения в публичном пространстве и, соответственно, скажется на качестве реализации публичной политики, поскольку последняя очень чувствительна к характеру организации коммуникативных и социальных практик взаимодействия между властью и обществом [Двадцать пять лет ... , 2018; Коряковцева, 2020]. Данные тренды в настоящий момент имеют тенденцию к усилению в связи с переформатированием производственной и социально-политической жизни страны под задачи СВО [Слатинов, 2023]. В этом отношении очень важна осознанная позиция представителей местной власти: по какому варианту пойти в муниципальных преобразованиях – с опорой на диалоговые и партнерские принципы взаимодействия с деловой и гражданской инициативой, местным сообществом в целом, чтобы смягчить возможные дисфункции

муниципальных преобразований и разрывные моменты МПП, или опираясь на чисто технологически-административный подход [Федеральные экспертные ... , 2022].

Нынешний этап реформы местного самоуправления четко обозначил политико-смысловую развилку его встраивания в единую систему публичной власти. Качественные и структурные моменты такого «встраивания» обозначил предложенный законопроект №40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», который прошел первое чтение и затормозился в 2022 году на решающем втором. С точки зрения интересов развития гражданской самоорганизации, «низовых» общественных инициатив, углубления диалоговых и партнерских практик, что является основой 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 муниципальной публичной политики и реализации принципов межсекторного партнерства, снизить возможности для минимизации дисфункций в репрезентативности общественных интересов и развития гражданской и деловой самоорганизации, что важно в нынешних непростых условиях общественного развития.

Библиографический список

1. Беляева Н. Ю. Развитие концепта публичной политики: внимание движущим силам и управляющим субъектам // Полис. Политические исследования. 2011. № 3. С. 72-87.
2. Боженова О. И. Демократия и эффективность: местное самоуправление в поисках баланса // Местное право. 2022. № 2. С. 3-13.
3. Двадцать пять лет социальных трансформаций в оценках и суждениях россиян: опыт социологического анализа / под ред. М. К. Горшкова, В. В. Петухова. Москва : Весь Мир. 2018. 384 с.
4. 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.
5. Жестянных С. Г. Приоритеты и инструменты трансформации управления муниципальными образованиями в контексте новой реформы местного самоуправления // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2022. Т. 15, № 4. С. 88–101.
6. Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>. (Дата обращения: 04.01.2024).
7. Коряковцева О. А. Социальная ответственность политической элиты как импульс модернизации России // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2020. № 1 (62). С. 162-167.
8. «Лидеры России» – открытый конкурс для руководителей нового поколения. URL: <https://лидерыроссии.рф/>. (Дата обращения: 04.01.2024).
9. Названы имена 106 победителей четвертого сезона конкурса «Лидеры России». URL: <https://xn--d1achcanypala0j.xn--p1ai/tpost/eutdymnef1-nazvani-imena-106-pobeditelei-chetvertog>. (Дата обращения 30.01.2024).
10. Никовская Л. И. Ведение в предметное поле муниципальной публичной политики / Л. И. Никовская, В. Н. Якимец // Социально-политические исследования. 2019. № 4. С. 34-51. DOI 10.24411/2658-4284-2019-545.
11. Патнэм Р. Процветающие комьюнити, социальный капитал и общественная жизнь // Мировая экономика и международные отношения. 1995. №4. С. 77-86.
12. Президент подвел итоги I Всероссийского Форума «Малая родина – сила России». URL: <https://smotrim.ru/article/3755790>. (Дата обращения: 17.01.2024).
13. Публичная политика: Институты, цифровизация, развитие : коллективная монография / под ред Л. В. Сморгунова. Москва : Аспект-Пресс, 2018. С. 78–84.
14. Риттер М. Публичная сфера как идеал политической культуры. // Граждане и власть: проблемы и подходы. Москва ; Санкт-Петербург : ИТД «Летний Сад», 2001. С. 17-38.
15. Слатинов В. Б. Изменения в организации публичной власти регионов Центрального Черноземья: приоритеты и ожидаемые эффекты. // Среднерусский вестник общественных наук. 2023. Т. 18, №1. С. 43-58.
16. Федеральные экспертные слушания «Об актуальных вопросах муниципального строительства и развития законодательства в сфере местного самоуправления в Российской Федерации» (г. Москва, Общественная палата Российской Федерации, 24 января 2022 г.) // Местное право. 2022. №1. С. 79-131.
17. ФЗ-№ 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL:

https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/. (Дата обращения: 04.01.2024).

18. Чухнин И. Вологодский район стал лучшим в четвертый раз. URL: <https://www.vologda.kp.ru/daily/28337/4482465/>. (Дата обращения: 30.01.2024).

19. Широков А. Н. Местное самоуправление: большая реформа или упразднение / А. Н. Широков, С. Н. Юркова // Журнал Бюджет. 2022. № 1. С. 70-74.

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

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

Reference list

1. Beljaeva N. Ju. Razvitie koncepta publichnoj politiki: vnimanie dvizhushhim silam i upravljajushhim sub#ektam = Development of the concept of public policy: attention to driving forces and governing entities // Polis. Politicheskie issledovanija. 2011. № 3. S. 72-87.

2. Bozhenova O. I. Demokratija i jeffektivnost': mestnoe samoupravlenie v poiskah balansa = Democracy and efficiency: local government in search of balance // Mestnoe pravo. 2022. № 2. S. 3-13.

3. Dvadcat' pjat' let social'nyh transformacij v ocenkah i suzhdenijah rossijan: opyt sociologicheskogo analiza = Twenty-five years of social transformations in the assessments and judgments of Russians: experience in sociological analysis / pod red. M. K. Gorshkova, V. V. Petuhova. Moskva : Ves' Mir. 2018. 384 s.

4. Zhestjannikov S. G. Obshhestvennoe uchastie kak instrument razvitija territorii (iz opyta Vologodskogo municipal'nogo rajona Vologodskoj oblasti) = Public participation as a tool for the development of the territory (from the experience of the Vologda municipal district of the Vologda region) // Problemy razvitija territorii. 2021. T. 25, № 1. S. 52–67. DOI: 10.15838/ptd.2021.1.111.3.

5. Zhestjannikov S. G. Prioritety i instrumenty transformacii upravlenija municipal'nymi obrazovanijami v kontekste novej reformy mestnogo samoupravlenija = Priorities and tools for transforming municipal governance in the context of new local government reform // Jekonomicheskie i social'nye peremeny: fakty, tendencii, prognoz. 2022. T. 15, № 4. S. 88–101.

6. Zakonoproekt № 40361-8 «Ob obshhix principah organizacii mestnogo samoupravlenija v edinoj sisteme publichnoj vlasti» = Bill No. 40361-8 “On the general principles of organizing local self-government in a single system of public power”. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>. (Data obrashhenija: 04.01.2024).

7. Korjakovceva O. A. Social'naja otvetstvennost' politicheskoy jelity kak impul's modernizacii Rossii = Social responsibility of the political elite as an impetus for modernization of Russia // Kaspjiskij region: politika, jekonomika, kul'tura. 2020. № 1 (62). S. 162-167.

8. «Lidery Rossii» – otkrytyj konkurs dlja rukovoditelej novogo pokolenija = “Leaders of Russia” is an open competition for leaders of a new generation. URL: <https://lideryrossii.rf/>. (Data obrashhenija: 04.01.2024).

9. Nazvany imena 106 pobeditelej chetvertogo sezona konkursa «Lidery Rossii» = The names of 106 winners of IV Leaders of Russia competition have been named. URL: <https://xn--d1achcanyala0j.xn--p1ai/tpost/eutdymnef1-nazvani-imena-106-pobeditelei-chetvertog>. (Data obrashhenija: 30.01.2024).

10. Nikovskaja L. I. Vedenie v predmetnoe pole municipal'noj publichnoj politiki = Maintenance of municipal public policy in the subject field / L. I. Nikovskaja,

V. N. Jakimec // Social'no-politicheskie issledovanija. 2019. № 4. S. 34-51. DOI 10.24411/2658-428Ch-2019-545

11. Patnjem R. Procvetajushhie kom'juniti, social'nyj kapital i obshhestvennaja zhizn' = Thriving communities, social capital and social life // Mirovaja jekonomika i mezhdunarodnye otnoshenija. 1995. №4. S. 77-86.

12. Prezident podvel itogi I Vserossijskogo Forumu «Malaja rodina – sila Rossii» = The President summed up the results of the I All-Russian Forum “Small Homeland – the Power of Russia”. URL: <https://smotrim.ru/article/3755790>. (Data obrashhenija: 17.01.2024).

13. Publichnaja politika: Instituty, cifrovizacija, razvitie = Public policy: Institutions, digitalization, development : kollektivnaja monografija / pod red. L. V. Smorgunova. Moskva : Aspekt-Press, 2018. S. 78–84.

14. Ritter M. Publichnaja sfera kak ideal politicheskoj kul'tury = The public sphere as the ideal of political culture // Grazhdane i vlast': problemy i podhody. Moskva ; Sankt-Peterburg : ITD «Letnij Sad», 2001. S. 17-38.

15. Slatinov V. B. Izmenenija v organizacii publichnoj vlasti regionov Central'nogo Chernozem'ja: priority i ozhidaemye jeffekty = Changes in organization of public authorities of the Central Black Earth Regions: priorities and expected effects // Srednerusskij vestnik obshhestvennyh nauk. 2023. T. 18, №1. S. 43-58.

16. Federal'nye jekspertnye slushanija «Ob aktual'nyh voprosah municipal'nogo stroitel'stva i razvitija zakonodatel'stva v sfere mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii» (g. Moskva, Obshhestvennaja palata Rossijskoj Federacii, 24 janvarja 2022 g.) = Federal expert hearings “About topical issues of municipal construction and development of the legislation in the sphere of local government in the Russian Federation” (Moscow, Public chamber of the Russian Federation, on January 24, 2022) // Mestnoe pravo. 2022. №1. S. 79-131.

17. FZ-№ 131 «Ob obshhjih principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii» = FZ-No. 131 “On the general principles of organizing local self-government in the Russian Federation”. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/. (Data obrashhenija: 04.01.2024).

18. Chuhnin I. Vologodskij rajon stal luchshim v chetvertyj raz = The Vologda region became the best for the fourth time. URL: <https://www.vologda.kp.ru/daily/28337/4482465/>. (Data obrashhenija: 30.01.2024).

19. Shirokov A. N. Mestnoe samoupravlenie: bol'shaja reforma ili uprazhdenie = Local government: big reform or abolition / A. N. Shirokov, S. N. Jurkova // Zhurnal Bjudzhet. 2022. № 1. S. 70-74.

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

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

Статья поступила в редакцию 21.12.2023; одобрена после рецензирования 18.01.2024; принята к публикации 01.02.2024.

The article was submitted on 21.12.2023; approved after reviewing 18.01.2024; accepted for publication on 01.02.2024