

# **субъектов муниципальной публичной политики в Костроме: оценка и рекомендации**

**Якимец В.Н., д.с.н., ИППИ РАН, проф.  
РАНХиГС**

**Никовская Л.И., д.с.н., ИС РАН, проф.  
РАНХиГС**

**Исследование проведено при поддержке  
Российского фонда фундаментальных  
исследований № 19-011-31282**

**Экспертная сессия  
Кострома, 19 сентября 2019**

# *Публичная политика*

- это программы и приоритеты органов власти, механизмы и технологии их реализации, выработанные с учетом ожиданий и при участии основных групп гражданского общества – бизнеса и некоммерческих и общественных организаций через их представителей.

Главный акцент при изучении ПП ставится на гражданское и деловое участие во взаимодействии с властью при решении социально-значимых

**Публичная сфера выполняет функции взаимодействия власти и общества в формировании политики, выражающей публичный интерес. Э.Эдвардс**

**Функция 1 – артикуляция общественных интересов**

**Функция 2 – публичный контроль деятельности власти и состояния дел в обществе, в государстве, в экономике, в социокультурной сфере.**

**Функция 3 – влияние на формирование государственной политики.**

**Функция 4 - политическое просвещение граждан.**

**По нашему мнению сейчас усиливается еще одна – важная - функция:**

**Функция + - общественное участие (механизмы и институты) в решении острых социально-экономических проблем в партнерстве с властью и бизнесом**

# Назначение МПП

- Именно на местном уровне ПП находит свое полное выражение.
- Потенциал и ресурс МПП является важным фактором устойчивого развития территорий и позитивной консолидации местного сообщества, а также, в не меньшей ст., способствует формированию высокой мотивации основных акторов поля ПП в направлении формирования модели «со-управления», необходимого для качественного решения вопросов в соответствии с общественными интересами граждан
- Игнорирование или недоиспользование данного потенциала МПП формирует основы для вызревания социальных

# Цели, задачи исследования

**Оценка качества работы субъектов и развитости институтов публичной сферы в 2-х мун. образованиях – городском округе Костроме и гор. поселении Красном-на Волге на основе опросов с расчетом индекса субрегиональной ПП для определения состояния и путей возможного развития муниципальной публичной политики, межсекторного социального партнерства и диалога власти и общества при решении социально-значимых проблем местного сообщества.**

**Формирование рекомендаций по совершенствованию институтов и механизмов МПП для повышения конструктивного взаимодействия власти и местного**

## Малая целевая выборка в Костроме (113

- 1. ВЛАСТЬ (49):** респондентов) в опросе приняли участие представители органов местного самоуправления, муниципальные служащие городских и районных органов власти, депутаты городских и районных законодательных собраний, сотрудники их аппаратов.
- 2. БИЗНЕС (33):** опрашивали представителей малого и среднего бизнеса, включая (а) владельцев и (б) наемных работников. Соотношение между этими подгруппами примерно 50 на 50 %. Допускалось 10-15-процентное отклонение в обе стороны.
- 3. НКО (31):** опрашивали (а) руководителей и (б) сотрудников НКО. Соотношение между этими

# **Малая целевая выборка в Красном-на Волге**

- **Всего опрошено 36 респондентов, из НИХ:**
  - **Представители мун. власти+МУП=12;**
  - **Представители малого и среднего бизнеса – 14 респондентов;**
  - **Представители НКО-сообщества – 10 респондентов.**

# Описание опросных пунктов

## Субъекты и акторы МПП

## Институты и механизмы МПП

- **Население** реально участвует в обсуждении значимых вопросов на основе открытого диалога с органами власти муниципального образования
- **Бизнес** на муницип. уровне социально ответственен и вносит вклад (качество продукции и услуг, рабочие места, выплата налогов) в развитие территории
- **Депутаты Городской думы** создают нормативно правовые акты, защищающие права и интересы жителей муниципального образования
- **Администрация г. Костромы** эффективно реализует функции управления территорией (надзор и контроль, управление муниципальным имуществом, землепользование, соцобслуживание, безопасность,)
- **Местное самоуправление** (главы, администрация и Советы депутатов, гордума) располагает полномочиями и средствами для их выполнения, действует в интересах местного сообщества
- **Партии** – реальный инструмент формирования муниципальной власти и лоббирования общественных интересов жителей территории
- **Профсоюзы** отстаивают интересы наемных

- **Выборы** на местном уровне проводятся свободно и честно
- **Институт судебной власти** независим и защищает права и интересы жителей
- **Правоохранительные органы** обеспечивают безопасность и защиту прав граждан
- Проявляется **терпимость** к вероисповеданию, к лицам других конфессий и национальности
- Эффективны институты **защиты муниципальной и частной собственности** и обеспечения экономических возможностей
- Действенны механизмы **противодействия коррупции**
- **Учреждения образования** обеспечивают возможности для обучения и профессионального роста граждан
- **Учреждения здравоохранения** доступны и обеспечивают качественное медицинское обслуживание населения
- Налажена **поддержка гражданских инициатив и НКО** (ТОС, соц.предпринимателей, ТСЖ, СОНКО, пр.)
- Публично работает **гражданский контроль** за деятельностью органов муниципальной власти
- Действенны **механизмы защиты общ. интересов**
- **Собрания, конференции граждан, публичные слушания, общественная палата при Гордуме, общественные приемные** и др. влияют на формирование муниципальной политики и принятие решений
- **СМИ и Интернет** объективно освещают проблемы общества, деятельность органов власти, формируют общ.мнение, выражают общ.интересы
- Четко работает **механизм рассмотрения жалоб, запросов, протестных обращений**
- В городе Костроме при Главе реально работают



# Индекс оценки состояния МПП

- **Проблема**: качественные описания МПП **часто многозначны**, **нужны** систематические количественные измерения состояния МПП и ее динамики
- **2 субиндекса**:
  - Индекс развитости субъектов и акторов публичной сферы
  - Индекс состояния институтов и механизмов МПП
  - Разработана анкета (23 параметра МПП)

# Индексы развитости институтов и механизмов и оценки деятельности субъектов и акторов МПП

1.

$$D_{\text{МПП}}^{rk} = \frac{\sum_{i=1}^{n^d} d_i^{rk}}{n^d \times 5}$$

**Индекс развитости институтов и механизмов**

2.

$$S^{rk} = \frac{\sum_{i=1}^{n^s} s_i^{rk}}{n^s \times 5}$$

**ЯН-индекс оценки деятельности субъектов и акторов МПП**

# Критерии консолидированности (Чебышевская норма)

величина  $i$  того индекса по оценкам  $j$  той группы

респондентов,  $i = \overline{1, 2}; j = \overline{1, 3}$

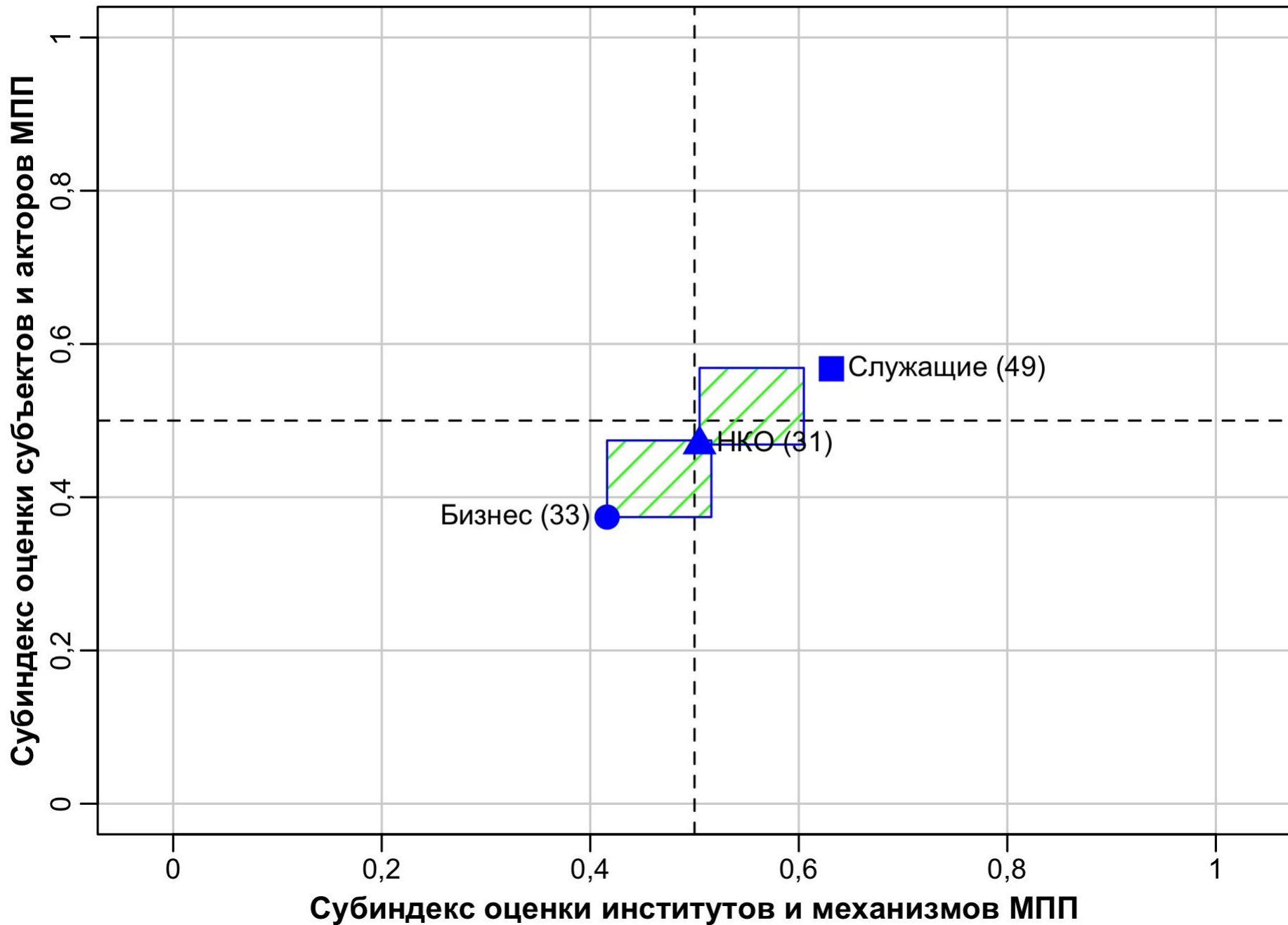
$\Delta_{j,j+1}^i = \left| \text{разность} \right|$  — межгрупповых оценок —  
 $\left| r_{i,j} - r_{i,j+1} \right|$

$\forall \text{ критерий} < \Theta$  — консолидированности

$\exists \text{ критерий} > \Theta$  — консолидированности

$\exists \text{ критерий} \geq \Theta$  — консолидированных разрывов —

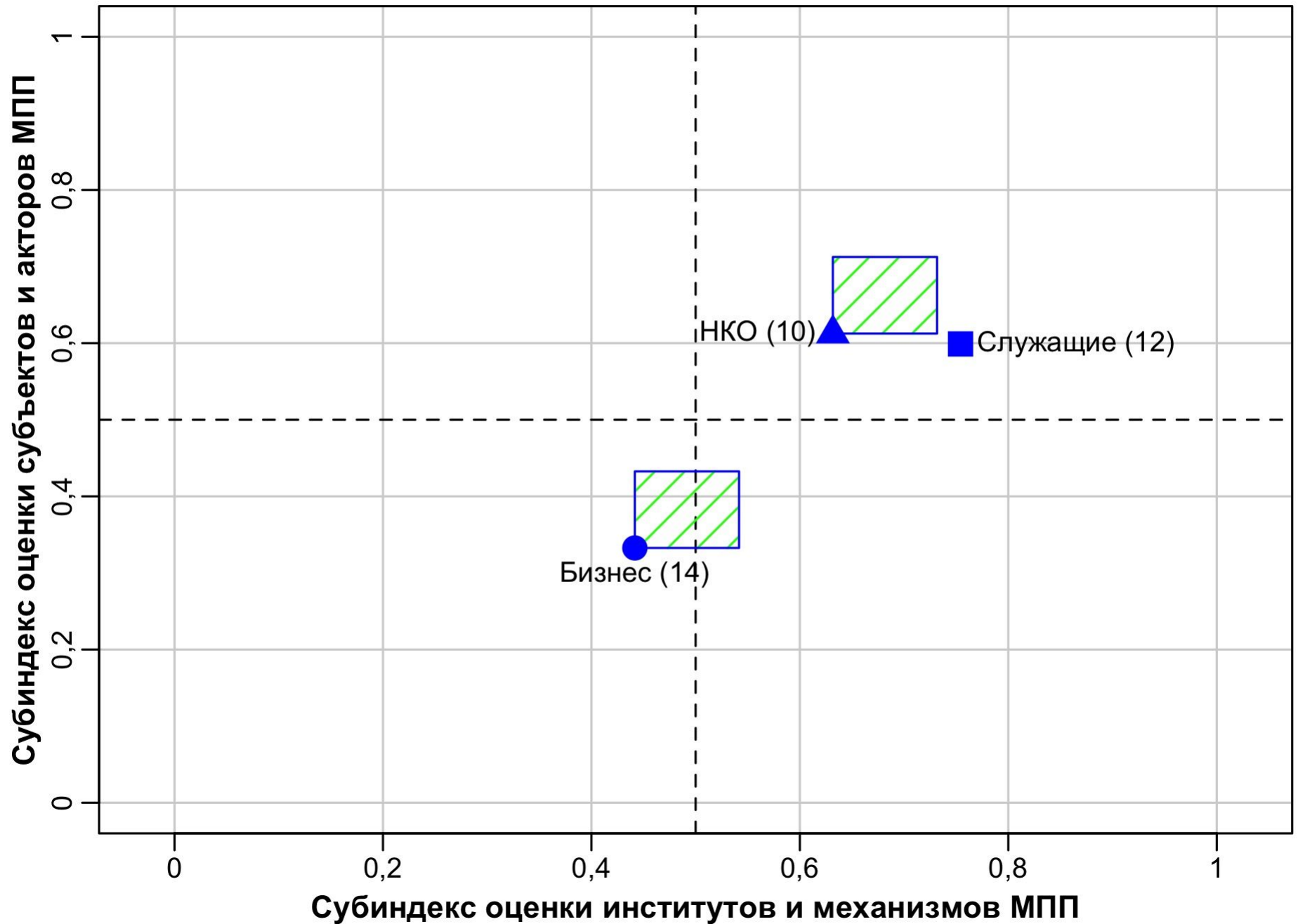
# Индекс оценки МПП, Кострома, авг. 2019



# На 2019 год

- Мы видим улучшение оценок НКО, несколько бизнеса, существенно - мун. власти.
- Почти консолидированные Индексы трех групп. Они расположены в централизованной области. Можно говорить о **централизованном типе МПП, но с некоторой тенденцией к разрыву.** Оценки власти несколько завышены и отрываются.
- Оценки бизнеса и НКО (по критерию Чебышева) консолидированы. Но лежат в квадранте с низкими оценками. Ниже

# Индекс оценки МПП, Красное, авг. 2019



# Интерпретация типа МПП

- В городском поселении – сформировался тип разрывной МПП, где власть и НКО практически солидарны в оценках, но вместе отчуждены от деятельности бизнеса.
- Это подтвердило нашу гипотезу, что особенности МПП зависят от специфических социо-экономических и культурных условий активности основных акторов поля ПП.
- Бизнес здесь работает «вахтовым методом», его экон. штабы функционируют за пределами данной территории. Он мало посвящен в

# Оценка деятельности субъектов и акторов МПМ, Кострома



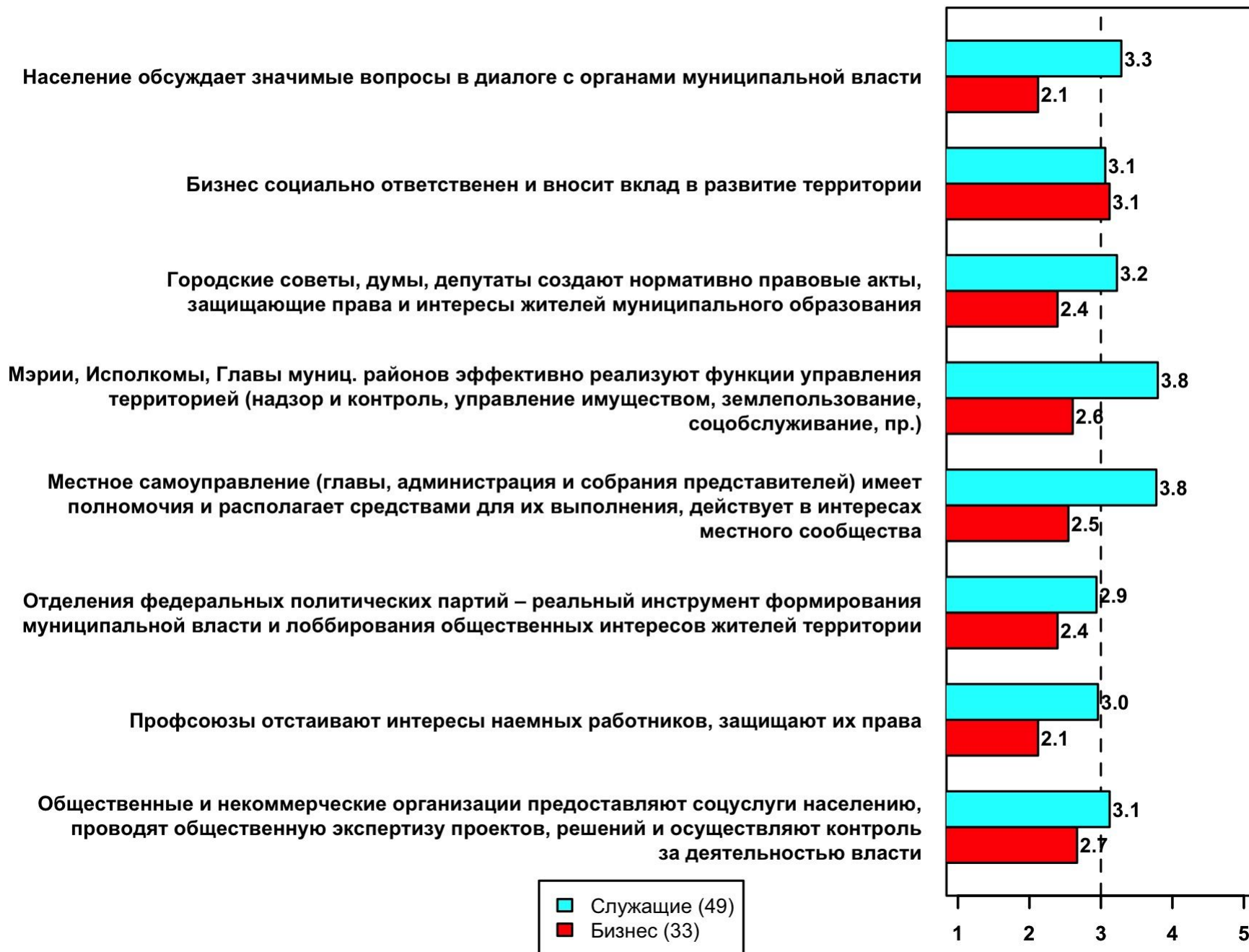


# Оценка работы институтов и механизмов МПТ,

## Кострома



# Оценка деятельности субъектов и акторов публичной политики, Кострома, авг. 2019



# Оценка деятельности институтов и механизмов публичной политики, Кострома, авг. 2019

СМИ (ТВ, радио, газеты) и Интернет объективно освещают проблемы общества, деятельность органов власти, формируют общественное мнение, выражают общественные интересы

На местном уровне проводятся свободные и честные муниципальные выборы

Органы судебной власти независимы и защищают права и интересы жителей

Правоохранительные органы обеспечивают безопасность и защиту прав жителей

Проявляется терпимость к вероисповеданию, к лицам разных конфессий и национальностей, которым обеспечено уважение при отправлении религиозных потребностей

Работают интернет-площадки для сбора предложений или обращений активных граждан по актуальным вопросам местного значения

Эффективны институты защиты муниципальной и частной собственности и обеспечения равенства экономических возможностей граждан

Действенны механизмы противодействия коррупции

Муниципальные учреждения образования обеспечивают равные возможности для получения образования и профессионального роста граждан

Муниципальные учреждения здравоохранения доступны и обеспечивают качественное медицинское обслуживание населения

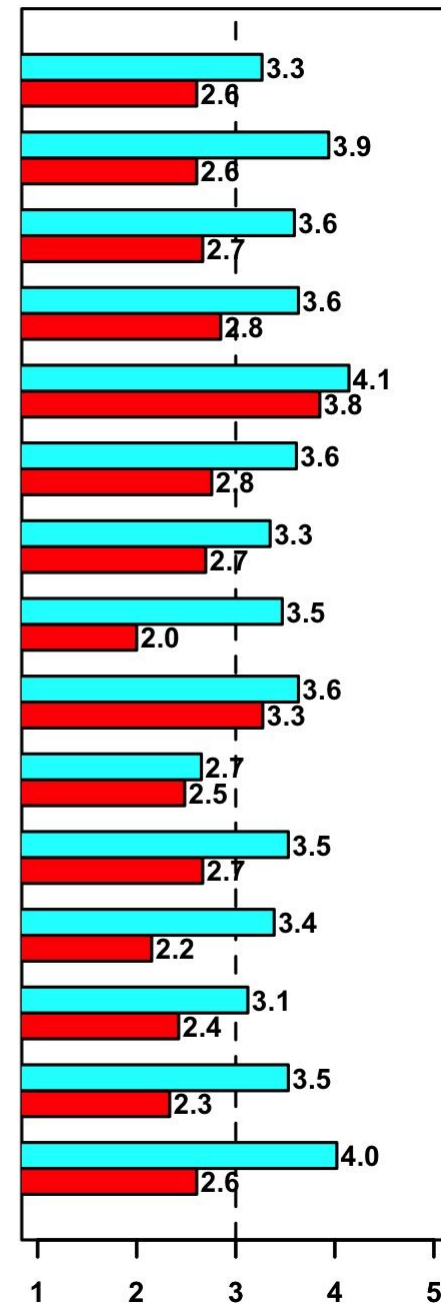
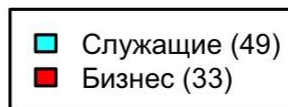
Налажена поддержка гражданских инициатив и общественных объединений (ТОС, социальных предпринимателей, ТСЖ, СО НКО и пр.)

Реально работают механизмы публичного контроля за деятельностью органов муниципальной власти

Действенны механизмы формирования и отстаивания общественных интересов с учетом позиций и ожиданий местного сообщества

Собрания, Сходы граждан, Советы при муниц.органах власти, Муниц.палаты, Общественные приемные и др. влияют на формирование муниципальной политики и принятие решений

Четко работает механизм рассмотрения жалоб, запросов, протестных обращений граждан



## Оценка полноты функциональности субъекта МПП

- **Высокая функциональность** субъекта (актера) МПП, если **более половины** (50%) респондентов от всех 3 групп оценили в 4 или 5 баллов.
- **Средняя функциональность** субъекта (актера) ПП, если **от 33 до 50 %** респондентов дали оценки 4 или 5 баллов.
- **Низкая функциональность** субъекта (актера), если **до трети** респондентов (33 %) поставили 4 или 5 баллов

# Оценка функциональности субъектов и акторов МПП, среднее для всех трех групп, Кострома, 2019



# МПП тремя группами респондентов, Кострома

2010



# Оценка субъектного срез

## МДП

- Наиболее оптимистичные и высокие оценки демонстрирует представители мун. власти. Они лучше всего оценили активностный потенциал органов МСУ и работы Администрации Костромы.
- НКО-сектор более сдержан, но лучше всего оценил свои собственные социальные компетенции.
- Бизнес-самый критичный в отношении своих публичных возможностей.
- Эти особенности оценок вытянули в зону средней состоятельности **деятельность органов МСУ, Администрации Костромы, НКО-сектора.**
- Несостоятельными оказались- **отд. полит. партий, профсоюзы, население.**

# Оценка состоятельности институтов МПП

- Важно было оценить не просто работу института или механизма МПП, но его **состоятельность**.
- **Состоятельные институты (механизмы) ПП**, когда более 50% респондентов оценили высоко работу институтов, поставив 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



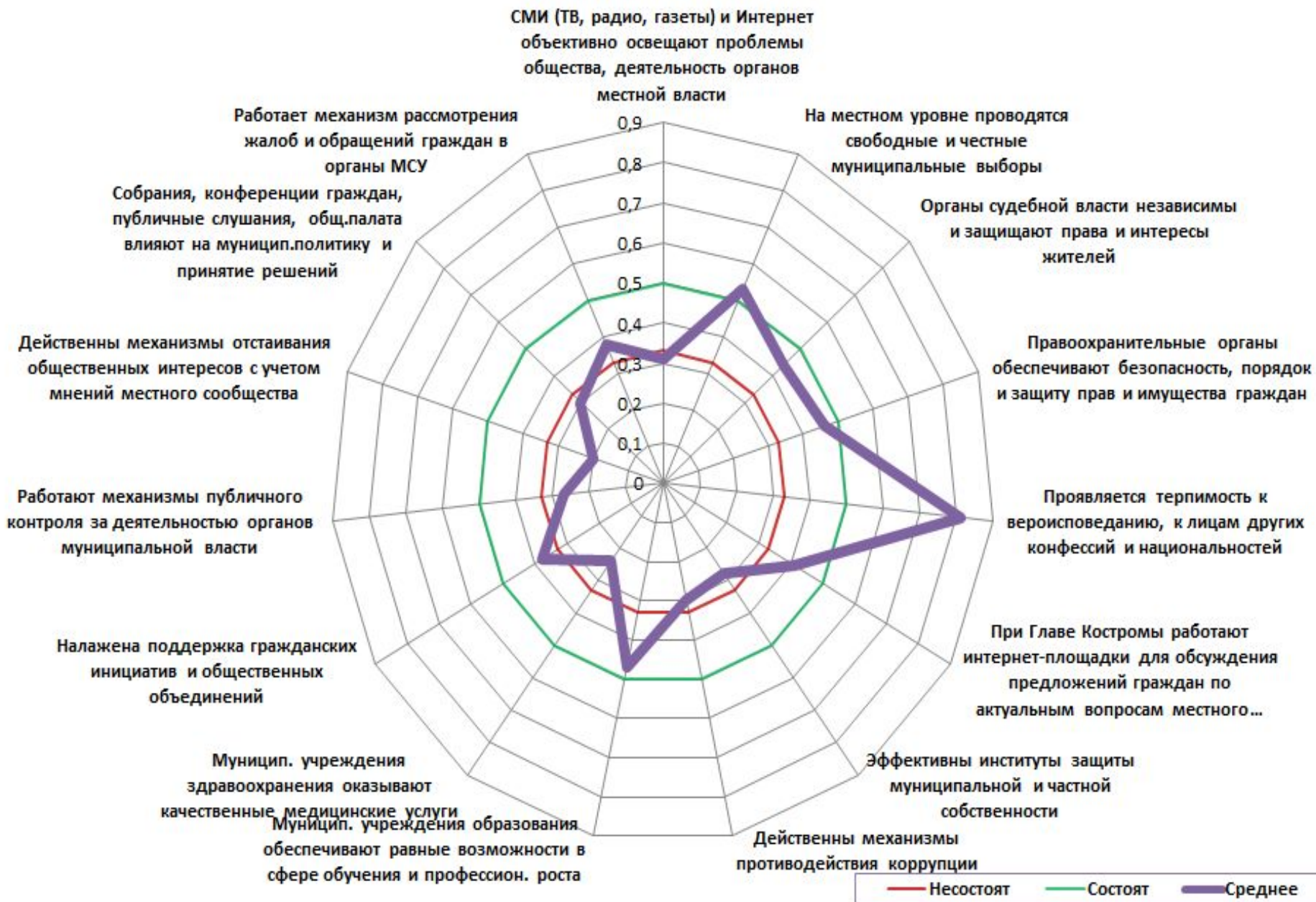
# Состоятельность институтов и механизмов МПП, средняя оценка для 3 групп, Кострома, 2019



# Состоятельность институтов и механизмов МПП

- **Состоятельным** оказался всего 2 института: согласие и терпимость между конфессиями и национальностями и институт выборов (что прогресс по сравнению с 2012 г.!).
- В зону средней состоятельности попали 6 из оставшихся 13 институтов (система образования, правоохраны, суд. власть, интернет-площадки для обсуждения, поддержка гражд. инициатив, рассмотрения жалоб)
- Самыми несостоятельными оказались – система отстаивания общ. интересов и работа системы здравоохранения, общ. контроля, защиты частн. собственности

# Состоятельность институтов и механизмов МПП, среднее для всех 3 групп, Кострома, 2019



# Обобщения

- В целом институт местного самоуправления в городе Кострома и Красном-на Волге признан средне состоятельным. Это очень неплохо!
- Его доминантой выступает прежде всего Администрация МО:»... принятие нормативных актов, каких-то судьбоносных решений, оно прямого влияния на население не оказывает. На него оказывает влияние уже исполнение этих самых решений, которые осуществляются руками Администрации, поэтому, хотим мы, не хотим, но люди видят прежде всего Администрацию, это так, депутаты остаются немного в тени.»(из материалов ФГ).
- «С Администрацией ясно: у них финансы, полномочий у них больше, даже Устав города»(депутат,ФГ).
- Отмечается единство властного взаимодействия с региональным ГУ: «...местное самоуправление – оно отделено от власти, но здесь мы реалисты и на территории выступаем получателями ресурсов всех тех федеральных программ, поэтому мы не можем работать в отрыве от исполнительной власти региона...Мы работаем в единстве.» (из материалов ФГ)

# Обобщения

- В Костроме гражданское начало МСУ больше проявляется в институциональном разрезе: активнее НКО-сектор и общ. объединения, меньше - бизнес-сообщество.
- Население как актор МПП оценено очень низко.
- В Красном население как ресурс развития территории оценено высоко. Ставка сделана на прозрачность и активное информирование населения по проблемным точкам на Общест. и Координационном Советах.

# Обобщения

- МСП - самый критичный актер в поле МПП в Костроме:»... бизнесу не хватает внимания Администрации. Я вхожу в Совет при Главе города, я думаю, что не хватает определенной открытости. Доступа к информации, потому что плюс в чем: власть много, что делает, но это иногда не доводится до предпринимательства. Они бы хотели и могли: дотации, и т.п., но бизнес об этом не знает»(предприниматель, ФГ)
- «... у предпринимателей есть определенная обида на местные органы власти: они должны решать, как контролировать вход федеральных сетей, а у нас ничего не контролируют. Взять тот же «Магнит». Они находятся на упрощенной системе, на льготных налогах. Мы, например, платим от суммы пятнадцать процентов, а они – пять

# Обобщения

- НКО-сектор больше чувствует поддержку власти, но ощущает свою неоднородность: «...есть социально-значимые организации-ветеранов, инвалидов и пр., они существуют на бюджетные деньги....А есть те, кто живет на деньги грантов, но они мизерные по отношению с другими регионами, и вопрос в том, что поддержка могла выйти за другие рамки, то есть осуществляется не финансовая поддержка: это те или иные решения, нормативные акты и т.д., и здесь проблемы есть» (НКО, материалы ФГ).
- Качество межсекторного партнерства на уровне города оценивается пока себе

# Институциональный срез

- Самыми **несостоятельными** институтами признаны – **ин-т отстаивание общ. интересов и система мун. здравоохранения.**
- В Костроме считают, что проблемы здравоохранения **содержательно** вне полномочий органов МСУ.
- В Красном иначе, местная команда навалилась на эту проблему: **«Формирование кадровой политики в этой системе: нет вакансий, все укомплектовано. Есть пробелы с оборудованием, еще что-то, строительство модульных ФАПов, и т. д. В принципе, я считаю, что как образование, так и здравоохранение – это ключевые позиции качества жизни населения. Держим под контролем.»** (мун. руководитель, ФГ)...
- Население оценило усилия Администрации и дало **оценку состоятельности ин-в мун.**



# Институты: обобщения

- **Ин-т отстаивания общ. интересов оказывается самым сложным:** «Самый страшный ужас сотрудника органа мун. и гос. власти – прийти к общественности, выслушать ее и понять, что ты не можешь удовлетворить все то, что хотят от тебя люди, к которым ты пришел» (мун. служащий ФГ).
- **ОН требует правовой согласованности действий всех уровней и органов «властной вертикали»:** «...для того, чтобы удовлетворить запрос населения по ОДИ многоквартирных домов нам пришлось много поработать. Почему власти не идут к народу? Потому что ты идешь к народу и понимаешь, что нет быстрых способов и механизмов, чтобы помочь реализовать этот запрос» (мун.

# Институты: обобщения

- Отмечалось, что в городе есть механизмы народного голосования, действенны общ. слушания по бюджету, неплохо работает интернет-приемная при Администрации (все инт-ты попали в зону средней состоятельности), но контуры сетевого управления через краудсорсинговые механизмы – пока только в начале своего пути: «...Мы поддерживаем площадку «Активный гражданин», как в Москве. Но нас слишком мало пока, доля населения, которая будет в этом участвовать ниже, чем в столице. У нас уровень компьют. грамотности низкий... Ветераны говорят, что пока к этому не готовы. И они выпадут за рамки народного голосования...» (материалы ФГ)
- «Народное голосование – это большой проект, когда мы вовлекаем все население города для решения одного вопроса. При этом, есть много маленьких вопросов, нам тоже не хватает интернет-площадки для голосований по ним, на которой можно было много-много маленьких вопросов обсуждать и диалога с узко заинтересованной группой для решения узконаправленных вопросов нет. Ее действительно

# Институты: обобщения

- Проблемность ин-та общ. контроля и защиты частной собственности видится в слабой ответственности власти и неэффективной работе с целевыми группами: »Пример привожу: гаражные кооперативы были не то, что недовольны – возмущены, когда цены и плата за землю выросли не на проценты, а в разы, в пять раз. И все же на сегодня нашли решение этого вопроса, но не на муниципальном уровне, а на региональном. Почему? Во-первых, слабая информированность населения. Если бы было сказано, что вышло постановление, сейчас будут такие цены и тарифы, разъяснили, рассказали людям по СМИ, потом собрали представителей гаражных кооперативов – это

# Продолжение...

- Но когда приходит платежка, и вместо 100 рублей им нужно заплатить 500, уже в сотнях это как? Начинается: «Так, мы пойдем в суд!» и муниципальная власть, чтобы заниматься плановой работой, они, или их руководители или помощники, бегают по судам и доказывают правоту, потому что вот такой вышел новый норматив... А нужно было вести работу среди гаражных кооперативов!» (материалы ФГ).
- «Меняются администрации, меняются люди, люди с низов, простые, видят, что нет никакой ответственности у людей выше. Они присылают кипы отписок сверху депутатам, и они не верят. Потому что им врут этими отписками» (материалы

# Интерпретации МПП на 2019

**ГОД**

- Почему критичнее оценки МСБ и НКО-сектора? Слабая информированность о деятельности институтов? Неудовлетворенность влиянием на формирование «повестки дня»? Недоверие?
- **Власти надо задуматься о таком улучшении работы институтов, которое приведет к снятию недоинформированности и росту удовлетворенности деятельностью институтов и субъектов МПП.**
- Создать переговорные площадки, где можно последовательно обсуждать

# Приглашение к выводам

- МПП на местном уровне является самым полным выражением публичной политики: она не терпит ведомственных границ, конфликтной разобщенности и абсолютизации интересов одной из групп.
- Интегральный Индекс МПП в Костроме показывает, что оценки всех трех групп почти консолидированы. Они расположены в центрированной области. По сравнению с 2012 г. это позитивный сдвиг! Это значит, что в своих ожиданиях они не отрываются друг от друга и готовы слышать взаимные предложения. Значит есть потенциал для роста.
- Важно с учетом полученных результатов выработать предложения по улучшению