DOI: 10.17976/jpps/2021.03.04

О СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ ИНСТИТУТОВ И СУБЪЕКТОВ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ
(на примере Костромской и Ярославской областей)

Л.И. Никовская, В.Н. Якимец

НИКОВСКАЯ Лариса Игоревна, доктор социологических наук, главный научный сотрудник, Институт социологии ФНИСЦ РАН; профессор, РАНХиГС, email: nikovsky@inbox.ru; **ЯКИМЕЦ Владимир Николаевич**, доктор социологических наук, главный научный сотрудник, Институт проблем передачи информации РАН; профессор, РАНХиГС, email: iakimets@mail.ru

Никовская Л.И., Якимец В.Н. О состоятельности институтов и субъектов муниципальной публичной политики (на примере Костромской и Ярославской областей). – Полис. Политические исследования. 2021. № 3. С. 38-56. https://doi.org/10.17976/jpps/2021.03.04

Статья поступила в редакцию: 18.06.2020. Принята к публикации: 11.11.2020

Аннотация. Анализируются итоги исследования муниципальной публичной политики (далее МПП) в Костромской и Ярославской областях. В предметном плане МПП связана с особенностями локального порядка социально ориентированного свойства, опирающегося на баланс интересов основных социальных групп местного сообщества и власти, межсекторное партнерство и принципы согласования интересов во имя общего блага развития территории. Выявлены типологические особенности МПП: в Костромском городском округе, сформировался центрированный тип МПП, но с тенденцией к разрыву; в городском поселении Красном-на-Волге – разрывной тип. Ярославский городской округ также характеризуется сбалансированным типом публичной политики, в городском поселении Ростове Великом типологические свойства МПП в большой степени отличаются разрывными моментами. Выявилась тенденция – чем слабее выражен уровень социально-экономического развития муниципального образования (далее МО) и степень его урбанизации, тем ниже качество публичного взаимодействия между тремя секторами местного сообщества (муниципальная власть, малый и средний бизнес, некоммерческие организации). На базе индексного подхода представлены особенности состояния институтов и механизмов МПП в четырех муниципальных образованиях по критерию состоятельности. Впервые вводится показатель полноты функционала акторов и субъектов МПП и исследуются особенности субъектного среза на муниципальном уровне в четырех МО. В целом характер сложившейся МПП в исследуемых МО отличается свойствами государственного патернализма, что ограничивает возможности местного самоуправления как института гражданского общества.

Ключевые слова: муниципальная публичная политика, местное самоуправление, субъекты и акторы, институты и механизмы, состоятельность, функционал, индексные оценки.

АКТУАЛЬНОСТЬ И СОСТОЯНИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ

Политические, социальные, экономические интересы граждан связаны с интересами государства, прежде всего, через групповые интересы жителей одного города, села, района, реализуемые посредством самоуправления. Местное самоуправление выступает своеобразной школой гражданственности, демократической организации местной жизни. Оно приучает граждан

к самоорганизации, необходимой для качественного решения вопросов в соответствии с общественными интересами. 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. Самоуправление ведет к усилению направленности управленческих процессов "снизу – вверх", от периферии к центру; оно зависит от развития прямой демократии, расширения гласности, повышения действенности общественного мнения и пр. Поэтому местное самоуправление по праву относят к важнейшим институтам гражданского общества, занимающим пограничное положение между органами государственной власти и общественной самодеятельности.

Публичный принцип взаимодействия с гражданским обществом – это существенный ресурс развития территорий и формирования доверия к деятельности власти. На первый план выходят вопросы о характере взаимоотношений государства и гражданского общества в публичной сфере, где происходит совместная выработка решений по значимым социальным проблемам. Публичную сферу можно определить как область общественной жизни, в которой происходит формирование общественного мнения [Habermas and the Public Sphere 1992]. По мнению Ю. Хабермаса, эта сфера опосредует отношения между государством и обществом и позволяет сформироваться публике как проводнику общественного мнения. Принцип публичности сделал возможным демократический контроль над деятельностью государства. Характер и качество функционирования механизмов публичной политики (ПП) зависят от таких факторов, как организация и обеспечение свободы доступа к источникам информации, главным образом в структурах власти, развитость политических структур общества, юридические, экономические и технологические условия деятельности средств массовой коммуникации. М. Риттер трактует категорию публичной политики через "демократию участия", или "партиципаторную" демократию [Риттер 2001: 38].

На Западе тематика, связанная с публичной политикой, рассматривалась как органическая часть политической науки. Если традиции американского подхода были связаны с инструментальными проблемами повышения эффективности государственного управления и реализации государственной политики [Heidenheimer 1990], то европейская школа большее внимание уделяла действиям акторов, разработке и принятию управленческих решений [Андерсон 2008]. Эти подходы объединяет ставка на согласование интересов как цель политики; управление, понимаемое как коллективное решение общих проблем; открытость публичного пространства для заинтересованных участников и опора *на согласование* как принцип принятия решений [Беляева 2011; Anderson 2003: 16-27].

Тема российской публичной политики приобрела достаточно широкое звучание после "Гражданского форума" (Москва, 2001 г.), "Тольяттинского диалога" (2002 г.), III Всероссийского конгресса политологов РАПН "Выборы в России и российский выбор" (2003 г.), где прошла секция "Публичная политика как инструмент российского выбора". В 2015 г. "публичная политика" в РФ выделена в качестве самостоятельного образовательного направления. Российские ученые отмечают сложность и многомерность содержательного наполнения этого концепта. Так, проведя анализ западных источников в от-

ношении понятия "публичная политика", В.В. Желтов и М.В. Желтов делают вывод, что многообразие научных подходов можно объединить в три группы, в которых публичная политика означает *нормативную рамку действия*; комбинирует элементы *публичной силы и элементы экспертизы*; стремится навести *локальный порядок* [Желтов, Желтов 2009].

"Многомерность" феномена отмечают и европейские ученые [Capano 2009]. "Многослойность" предметного статуса публичной политики выделяют представители Кубанской школы политологии: "интерпретация публичной политики с позиций пространственных координат позволяет охарактеризовать ее как целостный феномен, включающий в себя информационно-дискурсивное, деятельностно-активистское и управленческое измерения одновременно. При этом подвижность границ публичной политики, ее аутентичность и действенность обуславливаются как характером публичного администрирования (политическим режимом), так и практикой гражданского самоопределения" [Мирошниченко 2015].

Российские исследователи публичной политики отмечают, что "с точки зрения дескриптивного подхода публичная политика представляет собой рамочную конструкцию, содержащую внутреннюю установку на наличие общегражданского профиля институтов управления, легитимных и рациональных целей их деятельности, дискурсивного характера принимаемых решений и кооперации управляющих и управляемых. Многие ученые видят в публичной политике средство достижения высокой репрезентативности гражданских интересов, качественного усиления 'гражданских компетенций' населения (Р. Даль), а, следовательно, и средство повышения качества правительственных программ, усиления подотчетности органов власти и гражданского контроля за их действиями" [Публичная политика... 2018: 54]. Понятен интерес к этому явлению, прежде всего, со стороны представителей государственного и муниципального управления, когда речь идет о соотношении политических и административных свойств государственной и муниципальной власти, о качестве и эффективности современного государственного и муниципального управления, о сочетании административного регулирования и форм общественного участия населения [Fung 2006: 66].

Очень точно обозначил предметную "топонимику" ПП А.Ю. Сунгуров, подчеркивая, что область исследований собственно публичной политики пересекается как с научным направлением "государственное и муниципальное управление", так и с социологией общественных движений и гражданского общества в аспекте их взаимодействия в процессе подготовки, принятия и реализации управленческих решений и формирования "повестки дня" того или иного уровня сообщества [Сунгуров 2017]. Результативность предметного пересечения двух направлений для развития процессов ПП представлена в работах Санкт-Петербургской школы политологии: "Способности государства управлять неотделимы от способностей гражданского общества включаться в публичное управление, а также понимания того, что только интеграция способностей всех субъектов публичного управления повышает его общую результативность" [Сморгунов 2018: 35].

Представители европейской школы государственного управления заложили многие концептуальные положения изучения муниципальной ПП. Так, по мысли французского социолога Е. Фридберга, она являет собой "относительно автономное политическое создание, которое осуществляет на своем

уровне регулирование конфликтов между заинтересованными сторонами, а также обеспечивает артикуляцию и приводит в соответствие их индивидуальные и коллективные цели и интересы" [Friedberg 2015]. На важность исследования межсекторного партнерства и преодоления асимметрии интересов в публичном пространстве на местном уровне указывают П. Мюллер и Ж. Сюрель [Muller, Surel 1998: 13-14]. Именно муниципальная публичная политика, по их мысли, привносит социальную интегрированность взаимодействий на уровне локального порядка ключевых акторов межсекторного взаимодействия и добивается баланса их интересов.

В российском дискурсе направление, соединяющее субъектные и институциональные аспекты реконструкции феномена публичной политики, представлено в работах авторов статьи, в которых они на основе теоретических и прикладных исследований приходят к выводу, что ПП представляет собой широкий круг процессов и явлений. Во-первых, она являет собой особое качество государственного управления, которое все более ориентируется на идеи *постбюрократической организации*, предполагающей переход от традиционной иерархической структуры управления в пользу горизонтальных отношений партнерства, кооперации, той системе публичного управления, которая стала обозначаться через принципы *governance (совместного управления)*, исключающие жесткие вертикальные формы "господства – подчинения". Во-вторых, активное гражданское участие и соответствующие процедуры в принятии властных решений. В-третьих, разработку с общественным участием различного рода программ для решения возникающих в обществе проблем, а также социальные технологии их реализации. В-четвертых, она охватывает процесс двусторонней коммуникации разнообразных общественных групп с органами власти, выстраиваемой большей частью симметрично, в диалоговом режиме [Публичная политика... 2018: 73-84].

Институт публичной политики призван стать условием и средством, позволяющим обществу формировать стратегическую повестку дня, создавать внутренние стимулы и ценности инновационного развития, переводить конфликты и столкновения в позитивно-функциональное русло, превращая их в элемент социальной динамики. С помощью разработанного авторами инструмента для количественной оценки и мониторинга состояния ПП [Якимец 2008] исследовались институты, механизмы и субъекты публичной политики в регионах России. За 12 лет исследований в 44 регионах было опрошено более 4 тыс. респондентов из трех секторов и получены следующие результаты: выявлена типология региональной ПП; рассчитан рейтинг институтов ПП; выявлено качество функционирования институтов ПП по критерию состоятельности. Это позволило описать институциональный дизайн региональной ПП и предоставить властям программы по "ремонту" несостоятельных институтов и мониторингу их состояния. В 2017 г. по заказу аппарата Президента Республики Татарстан было проведено исследование состояния муниципальной ПП и выявлена специфика функционирования ее институтов и субъектов в четырех МО [Публичная политика... 2018: 84-102].

В 2019 г. в рамках исследовательского гранта РФФИ[1] нами был апробирован на эмпирическом уровне концепт "муниципальной публичной политики" и показано, что он связан, прежде всего, с особенностями локального порядка

[1] Проект № 19011-31282 "Исследование состояния и возможностей совершенствования институтов и механизмов публичной политики на муниципальном уровне на основе индексного подхода".

социально ориентированного свойства, опирающегося на баланс интересов ключевых социальных групп местного сообщества и власти, межсекторное партнерство и принципы согласования интересов во имя общего блага развития территории. Для местных сообществ МПП выступает интегрирующим фактором; она может способствовать предотвращению социальных, экономических, этнических, религиозных конфликтов; является хорошим полигоном для большинства инновационных социальных проектов.

Исследование ставило целью выявить, насколько институты и механизмы, посредством которых местное сообщество *может влиять на муниципальную власть*, согласуются с ее готовностью встроить этот публичный ресурс в упрочение дееспособности инструментов, с помощью которых власть управляет местным сообществом. Это соответствует ключевой идее феномена публичной политики – продвижению гражданского участия в процессах управления через создание добровольческих ассоциаций, отстаивание общественных интересов [Риттер 2001]. В противоречивых условиях развертывания кризиса постоянно складываются ситуации социальной напряженности и острых моментов, требующие их конструктивного снятия и перевода в позитивное состояние. Очень важно уметь эмпирически диагностировать проблемы и выявлять качество институтов публичного взаимодействия, а также степень активности участвующих в нем субъектов.

Были предложены и апробированы два новых критерия исследования свойств МПП – состоятельность институтов и механизмов публичного взаимодействия, а также полнота функционала субъектной составляющей. Они четко выявляют дисфункции во взаимодействии власти и гражданского общества в публичной сфере и позволяют определить приоритеты в решении задачи повышения эффективности механизмов общественного диалога и партнерства при решении проблем местного сообщества. Исследования состоятельности институтов публичной сферы в регионах РФ продемонстрировали, что далеко не все институты публичной сферы могут быть “исправлены” с федерального и регионального уровней. Подключение ресурса и конструктивных возможностей диалога гражданского общества к усилиям власти по совершенствованию и поддержанию системы жизнеобеспечения социальной инфраструктуры территорий может привести, как показывает опыт, к позитивным результатам.

ТИПОЛОГИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ МПП И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ДИЗАЙН

Исследование состояния институтов и механизмов МПП в 2019 г.[2] показало, что МПП имеет свои особенности как социально-политическое явление. Именно на муниципальном уровне публичная политика получает выражение

[2] Для обследования особенностей МПП были выбраны четыре МО двух областей ЦФО – Костромской и Ярославской. В Костромской области это – *Кострома* (городской округ) и *Красное-на-Волге* (городское поселение), в Ярославской области – Ярославль (городской округ) и Ростов Великий (городское поселение). Использовались методы экспертного опроса на основе малой целевой выборки. Малая целевая выборка – выборочная совокупность, которая позволяет отобрать респондентов, исходя не столько из количественных, сколько из качественных задач исследования: получения компетентной и продуманной оценки сложного комплекса отношений в рамках МПП. Всего в четырех МО было опрошено 359 респондентов: в Костромской области – 149 респондентов, компетентных представителей *трех сегментов* местных сообществ – муниципальной власти (61 респондент), малого и среднего бизнеса (47), руководителей и членов некоммерческих организаций (41), в Ярославской – 210 респондентов, представляющих муниципальную власть – 92 респондента, малый и средний бизнес – 61 респондент, НКО – 57 респондентов.

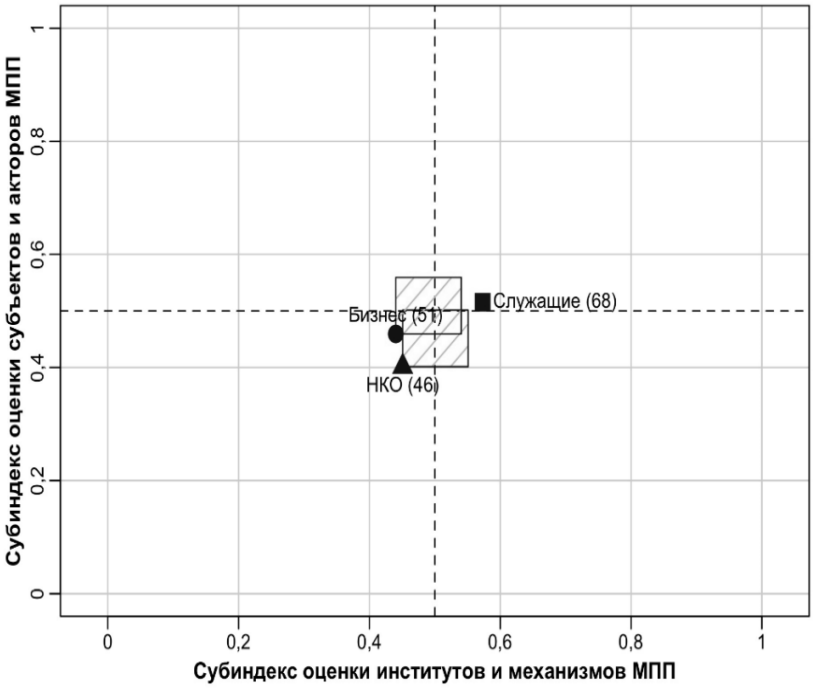
в утверждении определенного *"местного порядка"*. Было выявлено, что в МО двух областей ЦФО наблюдаются тенденции отрыва оценок качества функционирования институтов и механизмов МПП представителями муниципальной власти от оценок двух других публичных акторов – НКО-сообщества и малого бизнеса (причем в Костромской области этот тренд выражен более ярко). Муниципальная власть испытывает сильное влияние регионального уровня государственной власти. Это не могло не сказаться на снижении качества функционирования гражданского общества: его институты и акторы (профсоюзы и общественные объединения бизнеса, партии, СМИ и пр.), а также механизмы и институты межсекторного партнерства встраиваются в "вертикаль власти", что на местном уровне, который наиболее приближен к чувствительным проблемам населения, приводит к появлению *разрывных факторов* и разбалансированности МПП.

Установлено, что городской округ Ярославль характеризуется близким к *центрированному типу* МПП (см. рис. 1), когда индексные значения трех групп консолидированы вокруг координат 0,5; 0,5, хотя оценки представителей НКО и МСБ расположились в некотором отрыве от оценок власти[3].

Рисунок 1 (Figure 1)

Индексные оценки муниципальной публичной политики в городском округе Ярославль, 2019

Municipal Public Policy Index Scores, Yaroslavl Urban District, 2019



[3] Отметим, что значения обоих субиндексов изменяются от 0 до 1. На рис. 1 и 3 треугольником отмечены среднегрупповые оценки НКО, кружком – бизнеса, квадратом – представителей муниципальной власти. Заштрихованные прямоугольники – это визуализация критерия Чебышева, используемая для оценки степени консолидированности позиций трех групп респондентов: если субиндексные оценки всех групп попадают в один прямоугольник, их значения консолидированы [Якимец 2008].

Оценки МПП, полученные из опросов в Ростове Великом, подтвердили гипотезу, что чем слабее выражен уровень социально-экономического развития МО и степень его урбанизации, тем ниже качество публичного взаимодействия между тремя секторами местного сообщества. Мы видим, что для Ярославля характерна *близкая к центрированному типу МПП*. Для Ростова наблюдается сдвиг в направлении усиления *разрывного типа*: индексные оценки представителей муниципальной власти ушли в отрыв от двух других групп – НКО-сектора и представителей МСБ. Самые критичные оценки институциональному дизайну МПП дали представители малого и среднего бизнеса Ростова. Они высказали наиболее негативные мнения по сравнению с представителями власти.

Оценки институтов и механизмов двух МО Ярославской области по критерию состоятельности[4] показали (см. рис. 2), что из 15 институтов только 3 попали в зону состоятельных институтов: *работа системы образования, механизмы национального согласия и веротерпимости и интернет-площадки для сбора предложений граждан.*

К границе средней состоятельности подошли оценки *институтов поддержки гражданских инициатив, судебной, правоохранительной и избирательной системы, работы СМИ*. Несостоятельным оказался институт *муниципального здравоохранения*. Практически все участники фокус-группы и экспертной сессии подтвердили, что улучшение работы первичного звена системы здравоохранения в городе – это мандат полномочий, отнесенный к уровню региональной власти, хотя его дисфункции остро ощущают именно жители МО. Задача МПП – артикулировать проблему и донести ее до высшего этажа вертикали публичной власти. Тревожный сигнал для МПП то, что стал несостоятельным *институт отстаивания общественных интересов*. Он попал в "ловушку" правового согласования мандатов регулирования публичных проблем региональным и муниципальным законодательством.

В сегмент несостоятельных вошли 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*. Отсюда мы видим, насколько "просела" гражданская составляющая местного самоуправления в Ярославле.

В Ростове Великом выявлено два *состоятельных института* (образования и национального и религиозного согласия) и довольно много *среднесостоятельных институтов*, которые стали таковыми благодаря высоким оценкам представителей муниципальной власти.

Суммируя результаты исследования МПП в Ярославле и Ростове Великом в 2019 г., отметим, что объективные слабости местного самоуправления (невысокий уровень имущественной и финансовой базы, урезанность правовых полномочий по решению острых публичных проблем, зависимость от

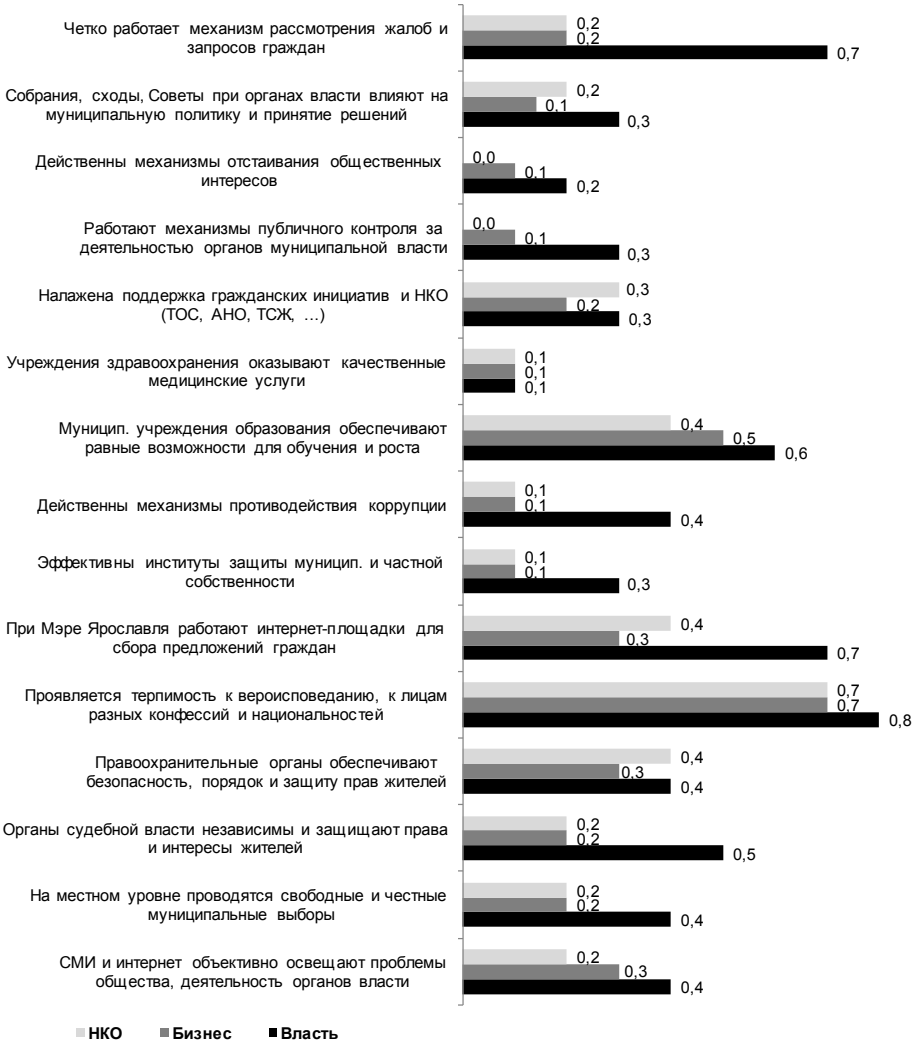
[4] Суть *критерия состоятельности* в определении доли респондентов, проставивших тому или иному институту наивысшие оценки в 4 и 5 баллов. При этом изучаемые институты (механизмы) разбивались на три группы: *состоятельные институты МПП*, когда более 50% респондентов оценили высоко (справа от сплошной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

вышестоящего уровня власти) 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? У нас вот эта турбулентность туда-сюда, поэтому нет Стратегии развития города*” (фокус-группа, представитель бизнеса).

Рисунок 2 (Figure 2)

Состоятельность институтов и механизмов муниципальной публичной политики, средняя оценка для трех групп. Ярославль, 2019 г.

Sustainability of Municipal Public Policy Institutions and Mechanisms, Average Score for Three Groups. Yaroslavl, 2019

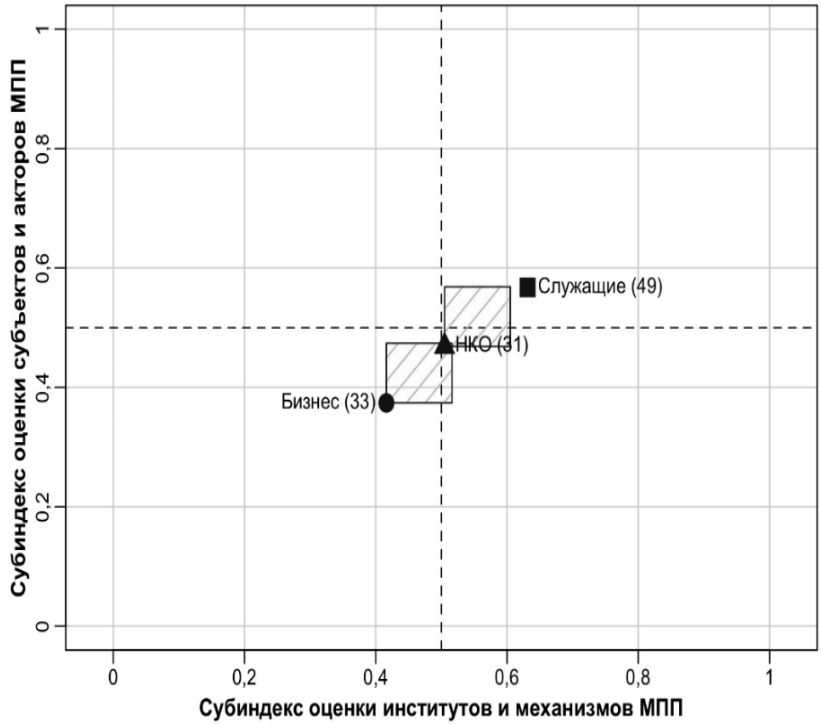


Недоработки новой команды мэра, пришедшего к власти в ноябре 2018 г., по выстраиванию работы с деловой и гражданской инициативой значительно снижают потенциал конструктивного взаимодействия в поле МПП города. Потенциал межсекторного партнерства сильно ослаб. Это проявилось в более критичных оценках представителей малого и среднего бизнеса и НКО-сообщества: "*Давайте посмотрим: власть высоко оценивает работу механизмов рассмотрения жалоб и запросов, а бизнес и НКО говорят: вообще механизм не работает. Разница в подходах основана на том, что власть живет сама по себе, а бизнес живет сам по себе, но при этом власть еще считает, что она бизнесу помогает*" (фокус-группа, представитель бизнеса). *"Реально за последние 5-10 лет внимание к инициативам снизу значительно ослаблено. Люди понимают, что от их действий ничего сильно не меняется, они и не участвуют*" (интервью представителя НКО).

В городском округе Костроме сложился *слаборазрывной тип* МПП (см. рис. 3). Индексные оценки власти завышены, а оценки бизнеса располагаются в квадранте с низкими оценками и при этом консолидированы с оценками НКО.

Рисунок 3 (Figure 3)

Индексные оценки муниципальной публичной политики в городском округе Кострома, 2019
Municipal Public Policy Index Scores, Kostroma Urban District, 2019



Критичнее всего оценки представителей МСБ: они чувствуют обделенность в реализации своих публичных интересов на местном уровне, поскольку не защищены от экспансии федеральных сетевых бизнес-структур. Более оптимистичные оценки НКО-сектора объясняются просто: его позитивный градус определяли "старые организации" (ветеранов, инвалидов, пенсионеров и пр.), социально поддержанные местной властью, а "инициативные" новые НКО, конкурирующие за субсидии, не чувствуют себя в публичном пространстве комфортно: "*Есть организации ветеранов, инвалидов и пр., они существуют на бюджетные деньги… А есть те, кто живет на деньги грантов, но они мизерные и вопрос в том, что поддержка могла быть выражена по-другому, т.е. осуществляться не финансово: информационная поддержка, и иные решения (помощь помещениями, арендой и т.д., вот здесь проблемы есть, а власть их не видит*" (фокус-группа, представитель НКО).

МПП в городском поселении Красное-на-Волге относится к *разрывному типу*, но с той спецификой, что оценки муниципальной власти и НКО-сообщества почти солидарны, а позиции бизнеса значительно отрываются от них, попадая в квадрант низких оценок. Как выяснилось, в большинстве своем местный бизнес работает "вахтовым методом", его главные "экономические штабы" располагаются за пределами муниципальной территории, на областном уровне, налоги поступают туда же, поэтому представители бизнеса в Красном-на-Волге, связанные главным образом с ювелирным производством, отчуждены от реальных вопросов общественного развития городского поселения и мало посвящены в его проблемы. Эта ситуация подтвердила гипотезу о том, что особенности общего поля МПП во многом зависят от специфики социально-экономического развития территории и культурных условий функционирования ключевых акторов поля МПП.

В Костроме *состоятельными* оказались всего два института – *национального согласия и терпимости между различными конфессиями* и *институт выборов* (см. рис. 4).

В зону *средней состоятельности* попали шесть из 15 институтов – система образования, деятельность судебной власти и правоохранительных органов, интернет-площадки для обсуждения предложений граждан, поддержка гражданских инициатив, рассмотрения жалоб. Самыми *несостоятельными* оказались *система отстаивания общественных интересов, общественного контроля, защиты частной собственности и работа системы здравоохранения*. Качественные методы исследования показали доминанту исполнительных органов муниципальной власти*: "На принятие нормативных актов, каких-то судьбоносных решений население влияния не оказывает. Это все осуществляется руками Администрации, поэтому, хотим мы, не хотим, но люди видят, прежде всего, Администрацию, даже депутаты остаются немного в тени*" (фокус-группа, представитель НКО).

В Красном-на-Волге картина выглядит оптимистичнее. Состоятельными оказались шесть из 15 институтов и механизмов: *институт национального согласия и веротерпимости, муниципального образования, работа правоохранительной системы и судебной власти,* а также механизмы *общественного контроля и поддержки гражданских инициатив*. На границе *состоятельности* оказалась оценка системы муниципальных выборов и механизма рассмотрения жалоб и обращений граждан. В числе *среднесостоятельных* оказались четыре института и механизма – работа общественных и консультативных структур, механизмы противодействия коррупции и защиты частной собственности и *работа системы первичного звена муниципального здравоохранения*.

Рисунок 4 (Figure 4)

Состоятельность институтов и механизмов муниципальной публичной политики, средняя оценка для трех групп. Городской округ Кострома, 2019 г.

Sustainability of Municipal Public Policy Institutions and Mechanisms, Average Score for Three Groups. Kostroma Urban District, 2019



Только два института оказались в этом городском поселении в разряде *несостоятельных – институт отстаивания общественных интересов и работа СМИ.* Последние попали в эту категорию по причине коммерческой прагматичности, что вызывает негативную реакцию местного сообщества. Низкая состоятельность института отстаивания общественных интересов на местном уровне выявила зарегламентированность этого чувствительного для местного сообщества института, требующего правовой согласованности всех уровней "властной вертикали". Хорошая оценка деятельности системы первичного звена системы здравоохранения в Красном-на-Волге связана с тем, что за нее солидарно взялись как региональная власть, так и администрация района, где собралась новая команда муниципальных руководителей социального блока, сделавшая ставку на открытость работы с НКО-сектором и населением. Были активно задействованы консультативные механизмы привлечения гражданской инициативы, что лишний раз доказало – *публичный принцип взаимодействия с гражданским обществом всегда выступает существенным ресурсом развития территорий и формирования доверия к власти.*

Сложившийся тип МПП в Костромской области отличается свойствами государственного патернализма, с акцентом на ведущую роль административно-исполнительных органов власти и очевидного влияния региональной власти, что несколько ограничивает возможности местного самоуправления как института гражданского общества.

Анализ институционального дизайна МПП по критерию *состоятельности* в МО двух областей показал, что институты и механизмы, посредством которых *общество может влиять на местную власть*, не отличаются высокой дееспособностью, а инструменты, с помощью которых власть может управлять местным сообществом, напротив, доминируют. Качественный анализ выявил запрос представителей гражданской и деловой инициативы на улучшение функционирования институтов и механизмов публичного взаимодействия муниципальной власти и активных групп местного сообщества в направлении нарастания действенности диалоговых и переговорных площадок на местном уровне, усиления респонсивности муниципальной власти. В обследованных МО гражданское общество и деловая инициатива продемонстрировали готовность к ответственному участию в процессах управления МПП, формирования местной "повестки дня", артикуляции интересов своих целевых групп. Власть этот гражданский и деловой потенциал пока существенно недоиспользует.

СУБЪЕКТНЫЙ СРЕЗ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ

Интересными моментами характеризуется субъектный потенциал МПП, который оценивался на основании *критерия функциональной успешности субъектов ПП*[5]. Согласно этому критерию практически во всех четырех МО наблюдается одна и та же устойчивая тенденция: три актора – *профсоюзы, отделения федеральных политических партий и само население* (кроме МО Красное-на-Волге) – попадают в зону низкой функциональности. Причем хуже всего ситуация с оценкой функционала профсоюзов. Эта ситуация имеет системный характер. Практически во всех обследуемых 30 регионах РФ нам указывали на слабость и неэффективность деятельности именно *профсоюзов* [Никовская, Якимец 2012]. В условиях острого кризиса "официальные" профсоюзы, входящие в ФНПР, оказались в ряде случаев недееспособны, а альтернативные им – крайне малочисленны, и в силу этого слабы. Наемные работники в условиях угрозы увольнений или неоправданных сокращений заработной платы чувствовали себя экономически и социально не защищенными. Результаты ряда исследований показывают, что большинство россиян воспринимают профсоюзные организации как *зависимые* структуры – как слишком слабые, чтобы добиться от правительства и работодателей необходимого решения, либо как нейтральные.

Политические партии как институты публичной политики лишний раз доказали, что они являются пограничными институтами гражданского общества, созданы и функционируют, главным образом, в целях легитимной борьбы за политическую власть. На местном уровне они попросту потерялись: "*Я пытаюсь работать с партиями на территории и не могу. Их представителей просто невозможно собрать и вести конструктивный диалог*" (фокус-группа, Кострома, мун. власть). В электоральное "межсезонье" партии особо себя не проявляют, разве что за исключением

[5] На основе рассчитанных значений функциональности все субъекты разбивались на три группы: *субъекты (акторы) высокой функциональности*, если более половины (50 %) респондентов от всех трех групп респондентов оценили их деятельность в 4 или 5 баллов; *субъекты (акторы) средней функциональности*, если от 33 до 50% респондентов дали оценки в 4 или 5 баллов; *субъекты низкой функциональности*, если до трети респондентов (33%) оценили их деятельность максимальными баллами (4 или 5).

доминантной партии "Единая Россия", которая пытается как-то еще встроиться в горизонт общественной и гражданской активности местного сообщества.

Население как субъект МПП представлено диффузно и аморфно. Местное самоуправление так и не приобрело своего подлинного субъекта – сообщества граждан территории. Оно в субъектном смысле осталось распыленным, предпочитающим прямые встречи с руководством, обращения с жалобами, прямое информирование, т.е. традиционный набор средств и методов взаимодействия с местной властью. Гораздо выше оказалась активность институционализированных групп интересов граждан – через современно работающие НКО, городские общественные палаты, ассоциации малого и среднего бизнеса, ТПП и пр. Причины этого явления – в сохранении советских стереотипов, государственного патернализма и иждивенчества.

Население в целом, как показывают наши исследования, неплохо оценивает потенциал всей системы органов МСУ, но реальных стимулов для своего участия не видит. Интерес к активности население реально проявляет только тогда, когда видит и ощущает результаты своей деятельности. Иными словами, чем выше ресурсная база органов МСУ, его возможность влиять на происходящее в муниципальном образовании, а также чем больше информированность и включенность заинтересованных жителей, тем более выражена общественная активность населения. Это показал опыт работы представителей социального блока муниципальной власти Красного-на-Волге: они сделали ставку на полное информирование населения о локальных проблемах и привлечение заинтересованных граждан к их решению.

Исследование выявило зарождение сетевой публичной активности на местном уровне. Краудсорсинговые платформы ("Активный гражданин", "Мой город") уже зарекомендовали себя как достаточно успешные сервисы с использованием многочисленных обращений и волеизъявлений граждан по благоустройству столицы. Такого рода положительный опыт мы наблюдали на примере Ярославля (проект "Делаем вместе"), Костромы, когда через сетевые форматы решались точечные вопросы благоустройства дворов, улиц, парков. Но в Костроме этот формат пока не получил полного воплощения в силу неготовности большей части населения к такой сетевой активности, а в Ярославле проект был "подпорчен" прямолинейной привязкой его к избирательной конъюнктуре.

Ослабление гражданской составляющей местного самоуправления

Обобщая, отметим, что субъектный потенциал гражданской составляющей местного самоуправления в поле МПП реализуется слабо: "*Нету взаимодействия! Поэтому мы и говорим, что мэрия, работая в существующих условиях, не имеет желания и возможности учитывать мнение населения... Власть должна захотеть слышать свое население!*" (эксперт. сессия, Ярославль). За этим фактом стоят серьезные проблемы.

Существуют две основные модели местного самоуправления: *европейская континентальная и англосаксонская*. В первом случае местная власть является нижним звеном в системе органов государственной власти и подчинена вышестоящим уровням публичного управления. Во втором случае система МСУ выделяется из общей структуры государственной власти и приобретает некоторую автономность, так как формируется гражданами и действует, прежде всего, в их интересах.

Заложенная в Федеральном законе № 131-ФЗ англосаксонская по духу модель местного самоуправления, столкнувшись с российской реальностью, дала набор различных вариантов реализации. Но главное состояло в другом:

установка на автономизацию местного самоуправления от органов государственной власти фактически не сработала. Ее воплощение попало в ловушку амбивалентного противоречия между тенденцией на усиление монолита "вертикали власти", ее централизации, и попыткой сохранить принцип гражданского плюрализма. Победила тенденция *централизации власти*. Это обусловило укрепление единой вертикали государственности, повышение управляемости в административно-бюрократическом формате.

Укрепление централизации политико-властной системы потребовало сохранения, воспроизводства и усиления соподчиненности органов местного самоуправления и постепенной консолидации ресурсов влияния на более высоких уровнях власти. Существенную роль в этом отношении сыграл принятый в 2014 г. Федеральный закон № 136-ФЗ "О внесении изменений в статью 263 Федерального закона 'Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации'" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", которым вводится институт "перераспределения полномочий" между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ. Такое перераспределение полномочий теперь может осуществляться законами субъектов РФ. И, согласно Докладу о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, подготовленному исследователями РАНХиГС [Доклад о состоянии местного самоуправления... 2016: 11], в 40 субъектах РФ были приняты законы о перераспределении полномочий в пользу субъектов РФ: в 2015 г. эти законы затронули 3 200 муниципальных образований в 28 субъектах РФ, в 2016 г. – 5 200 муниципальных образований в 39 субъектах РФ.

В ряде субъектов РФ были реализованы "масштабные проекты по перераспределению полномочий". Так, в Московской области законом от 24 июля 2014 г. № 106/2014-ОЗ "О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области" у городских поселений было изъято 19 полномочий, у сельских поселений – 7, у муниципальных районов – 23, у муниципальных округов – 21 полномочие.

Концепция и практика перераспределения полномочий вошла в серьезный конфликт с конституционным положением о самостоятельности институтов местного самоуправления. По сути, мы наблюдаем постепенное встраивание органов местного самоуправления в вертикаль власти. Многие эксперты констатировали, что после принятия закона власть утеряла свойство полноценно решать проблемы, реально задевающие интересы людей: *"Самый страшный ужас сотрудника органа муниципальной власти – прийти к общественности, выслушать ее и понять, что ты не можешь удовлетворить все то, что хотят от тебя люди, к которым ты пришел. Этот механизм требует правовой согласованности действий всех уровней и органов 'властной вертикали' и поэтому, чтобы удовлетворить запрос населения по проблеме общедомового имущества (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, правовые рамки очень медленно меняются..."* (интервью руководителя департамента муниц. власти, Кострома).

Закономерно повсеместное во всех четырех МО попадание *института отстаивания и реализации общественных интересов* в разряд *несостоятельных*, поскольку ресурсы и властные рычаги оказались по факту сконцентрирова-

ны в руках региональных властей, а также зависимых от них руководителей районов. Местное (прежде всего городское) руководство было во многом лишено достаточных стимулов и возможностей для эффективного управления территорией, а население практически лишено мотивации активно участвовать в самоуправлении: "*Государство в принципе сформировало такую систему управления и финансового обеспечения принимаемых решений и полномочий, что каждая нижняя ветвь власти или местного самоуправления не имеет возможности эти полномочия реализовывать. С одной стороны, политика федералов понятна, но с другой стороны, у нас пропадает конкуренция за принятие решения!.. Эта реформа давно идет, и полномочия забирают на уровень выше, и мы к чему сейчас приходим, по сути? К тому, что городская власть становится 'городским дворником', потому что, по сути, остались единственные полноценные полномочия – проблемы благоустройства территории"* (эксперт. сессия, Ярославль).

Общий замысел реформы местного самоуправления, ее декларируемые базовые принципы имели бесспорно позитивный характер. Практическая же реализация Федерального закона № 131-ФЗ выявила множество нерешенных проблем и коллизий, которые чаще всего прятались в деталях. Поэтому в Закон было внесено более 600 поправок. Как отмечалось в аналитической записке Комитета по вопросам местного самоуправления Государственной Думы РФ, "выработанные европейским опытом принципы децентрализации управления, субсидиарности, самоорганизации граждан для решения вопросов местного значения еще не вполне адекватно отражены в российском законодательстве. Практика тоже отходит от представления о местном самоуправлении как институте гражданского общества. Зачастую она сводится к организации режима власти, обеспечивающего личные или корпоративные интересы, следовательно, искажает саму демократическую природу местного самоуправления" [Материалы... 2003].

Ситуацию усугубила отмена прямых выборов глав муниципальных образований, которая приобрела массовый характер после 2014 г., когда поправки в законодательство позволили регионам самостоятельно определять форму избрания глав муниципалитетов. По данным Минюста, к марту 2018 г. из 588 городских округов прямые выборы мэра остались только в 65 (11%), что больше, чем в 2017. Похоже, авторы реформы стали осознавать, что слишком "переадминистрировали" с принципом выборности и решили несколько отыграть назад[6]. Прямые выборы мэров, как показывают исследования, повышают респонсивность властей на запросы граждан, заставляют больше средств и времени тратить на решения проблем, связанных с созданием общественных благ на территории. Более того, в восприятии российского общества принцип выборности муниципальной власти оценивается как очень значимый. Как показали данные исследований ИС РАН российского общества за пятилетний период с 2014 по 2018 гг., 39% опрошенных респондентов считают очень важным выборность власти, а 41% – скорее важным [Двадцать пять лет... 2018: 170].

Многие исследователи отмечали постепенные изменения в системе публичной власти, сопровождающиеся централизацией полномочий на федеральном уровне и уровне субъектов РФ, что приводило к сужению не только политической автономии органов местного самоуправления, но и появлению рисков для развития локальных демократических институтов: эмпирические исследования свидетельствовали о фрагментарной включенности акторов гражданского общества (в силу отсутствия механизмов артикуляции интере-

[6] Шкель С. Не встроились в вертикаль. К чему привела отмена выборов мэров в России. – *Республика*, 22.01.2019. URL: https://republic.ru/posts/92886 (accessed 17.06.2020).

сов), неспособности вновь образованных низовых управленческих структур эффективно решать вопросы местного значения (в силу недостаточного ресурсного обеспечения и кадрового дефицита на поселенческом уровне), низком уровне политического участия.

В 2018 г. встраивание российских муниципалитетов в единую властную вертикаль фактически завершилось, выборность мэров ушла в прошлое. Власти утверждали, что отмена всенародных выборов глав муниципалитетов повысит эффективность управления, поскольку избранные градоначальники были независимы от региональной власти и пренебрегали принципами подчинения, исходящими "сверху". Предполагалось, что "согласование" кандидатуры будущего мэра с региональной властью повысит координацию на разных уровнях власти и снизит конфликты между ними. Но на деле последствия централизации оказались неоднозначными и выхолащивающими гражданскую суть института МСУ. Большинство участников экспертных сессий в муниципальных образованиях обозначили природу складывающейся муниципальной власти как "реверсивную", утрачивающую свойства конкурентности и субсидиарности. Во всех четырех МО мы наблюдаем снижение качества межсекторного социального партнерства, его ослабление в силу большей "заточенности" органов МСУ не на гражданскую составляющую своего функционирования, а на административную: "*У нас большая проблема: общественное мнение и общественные инициативы абсолютно на нулевом уровне, и они не поддерживаются властью и власть разделена с обществом"* (эксперт. сессия, Ярославль).

Муниципальная публичная политика на старте формирования

В ходе проекта во всех четырех МО установлено, что пока воспроизводится модель государственного патернализма, когда социально значимые решения принимаются в "режиме консультаций", при активном контроле государственно-административных структур. Институты МСУ в этих МО стали заложниками неэффективности модели управления в формате "приводных ремней" вертикали управления. В процессе постоянных "реформенных мероприятий" региональным властям удалось перехватить инициативу в переформатировании содержательной сути местного самоуправления, они сумели ограничить самостоятельность муниципалитетов и встроить их в подчиненные им административно-властные вертикали. Результаты исследований ИС РАН подтверждают, что на протяжении всего постсоветского периода постоянно воспроизводился разрыв между "доктринальными представлениями и реальной организацией власти на местном уровне. Идея демократизации через развитие самоуправления, которое изначально понималось максимально широко, к началу 1990-х годов была редуцирована к значительно более узкому понятию 'местное самоуправление'..." [Двадцать пять лет... 2018: 169]. Иными словами, авторы конституционных положений о МСУ в 1993 г. мечтали о формировании "чувства хозяина" на территории, а реальная практика воспроизвела модель "придатка" вертикали власти.

Муниципальная публичная политика в российском измерении пока находится в неразвитом состоянии, с явной асимметрией социальных интересов основных социальных акторов: запросы малого и среднего бизнеса реализуются не в полной мере, что показали его критичные оценки действенности институтов и механизмов публичного взаимодействия с местной властью; субъектные возможности современных НКО также явно недоиспользуются,

они слабо встроены в механизм принятия социально-значимых решений на муниципальном уровне. А ведь на локальном уровне за короткое время сформировался слой значимых социальных "игроков", показавший способности на выдвижение и реализацию муниципальной "повестки дня", формирование механизмов общественного диалога, сохранения и преумножения человеческого и социального капиталов.

Многие дисфункции в жизнедеятельности местных сообществ могут быть сняты за счет активного и умного сотрудничества власти с гражданскими и деловыми инициативами, целенаправленной работы соответствующих отделов муниципальных органов власти по вовлечению местной активности в региональные и федеральные проекты, развития социального капитала, своевременной диагностики и "снятия" проблемных узлов публичного взаимодействия. Локальный опыт решения острой проблемы с организацией первичного звена здравоохранения в Красном-на-Волге доказал результативность даже в условиях ограниченных ресурсов. Проблема была диагностирована, публично озвучена и встроена в формат проектного решения всех уровней власти при активном участии общественного сектора района. Там, где местные власти сочли проблемы "первички" в системе здравоохранения не зоной своей ответственности, больше всего и зрело социальное недовольство, поскольку МПП по своей природе не признает ведомственных и административных барьеров, а требует целенаправленной работы по преодолению асимметрии секторных и уровневых властных дисбалансов.

Исследование показало, что степень и качество публичной политики на местном уровне является важным фактором, определяющим социальное равновесие и стабильность локального порядка и местного сообщества. Публичный принцип взаимодействия с гражданским обществом выступает существенным ресурсом развития территорий и формирования доверия к деятельности власти, создавая условия для общественного диалога и решения социально значимых проблем. Это снижает социальную напряженность и переключает социальную энергию в созидательное русло.

DOI: 10.17976/jpps/2021.03.04

MUNICIPAL PUBLIC POLICY: THE VIABILITY OF ITS INSTITUTIONS AND SUBJECTS (The Cases of Kostroma and Yaroslavl)

L.I. Nikovskaya[1,3], V.N. Yakimets[2,3]

[1] Institute of Sociology of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences. Moscow, Russia

[2] Institute for Information Transmission Problems, Russian Academy of Sciences. Moscow, Russia

[3] Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA). Moscow, Russia

NIKOVSKAYA, Larissa Igorevna, Dr. Sci. (Soc.), Principal Researcher, Institute of Sociology of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences; Professor, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, email: nikovsky@inbox.ru; **YAKIMETS, Vladimir Nikolaevich**, Dr. Sci. (Soc.), Principal Researcher, Institute for Information Transmission Problems, Russian Academy of Sciences, Professor, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, email: iakimets@mail.ru

Nikovskaya L.I., Yakimets V.N. Municipal Public Policy: The Viability of its Institutions and Subjects (The Cases of Kostroma and Yaroslavl). – Polis. Political Studies. 2021. No. 3. P. 38-56. (In Russ.) https://doi.org/10.17976/jpps/2021.03.04

Received: 18.06.2020. Accepted: 11.11.2020

Abstract. This article describes the findings of a study into the municipal public policy (MPP) of four municipal entities (ME) in the Kostroma and Yaroslavl regions. The focus of MPP is placed on the peculiarities of local proprerties oriented around social order, based on the balance of interests between major local community social groups and local authorities, cross-sector partnerships, and the principles of the coordination of interests for the common good of development on the territory. On this basis, the typological features of MPP are studied. It is shown that in Kostroma (an urban district) a centered-type MPP has formed, albeit with a certain tendency to break. In Krasnoe-on-Volga (another urban settlement) an MPP with potential breakage has instead formed. Yaroslavl is characterized by its balanced MPP. In Rostov Veliky, the MPP's properties stand out to a large extent due to their fragmentary nature. In general, there is a tendency that the less pronounced the level of socio-economic development of a municipality and the degree of its urbanization, the lower the quality of public interaction between the three sectors of the local community. Based on the index approach, the analysis of the features of institutions and mechanisms of MPP in four municipalities – according to the criterion of the viability of the necessary institutions – is presented. An indicator to show the completeness of the functional of actors and subjects of MPP is introduced, and the features of the subject activities at the municipal level are studied in four MEs. The nature of the existing MPPs in the analysed municipalities is characterized by state paternalism, which somewhat limits the possibilities of local self-government as an institutions of civil society.

Keywords: municipal public policy, local self-government, institutions and mechanisms, subjects and actors, solvency, subject functionality, index estimates.

References

Anderson J.E. 2003. Public Policymaking: An Introduction. Boston: Houghton Mifflin Company. P. 1-34.

Capano G. 2009. Introduction: The Multidimensional World of Policy Dynamics. – *European and North American Policy Change: Drivers and Dynamics*. Ed. by G. Capano, M. Howlett. London: Routledge. P. 1-12. https://doi.org/10.4324/9780203875810

Friedberg E. 2015. *Le Pouvoir et la Règle. Dynamiques de l'action organisée*. Paris: SEUIL. 329 p.

Fung A. 2006. Varieties of Participation in Complex Governance. – *Public Administration Review*. Vol. 66. No. 1. P. 66-75. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x

Habermas and the Public Sphere. 1992. Ed. by C. Calhoun. Cambridge: The MIT Press. 485 p.

Heidenheimer A.J. 1990. Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in America, Europe, and Japan. New York: St. Martin's Press. 416 p.

Muller P., Surel Y. 1998. *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montchrestien. 153 p.

Anderson J. 2008. Publichnaya politika: Vvedenie [Public Policy: Introduction]. – *Publichnaya politika: ot teorii k praktike* [Public Policy: From Theory to Practice]. Saint Petersburg: Aletheia. P.11-34. (In Russ.)

Belyayeva N.Yu. 2011. Evolution of the Concept of Public Policy: Attention for "Motive Forces" and for Governing Entities. – *Polis. Political Studies*. No. 3. P. 72-87. (In Russ.)

Doklad o sostoyanii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii: sovremennye vyzovy i perspektivy razvitiya [Report on the State of Local Self-Government in the Russian Federation: Current Challenges and Development Prospects]. 2016. Moscow: RANEPA, NRU HSE. (In Russ.)

Dvadtsat' pyat' let sotsial'nykh transformatsii v otsenkakh i suzhdeniyakh rossiyan: opyt sotsiologicheskogo analiza [Twenty-Five Years of Social Transformations in the Assessments and Judgments of Russians: Experience in Sociological Analysis]. 2018. Ed. by M.K. Gorshkov, V.V. Petukhov. Moscow: Ves' Mir. 384 p. (In Russ.)

Materials of Parliamentary Hearings on the Topic: on the Draft Federal Law "On General Principles of Local Self-government Organization in the Russian Federation" on April 3, 2003. 2003. – *Analiticheskiy vestnik*. No. 22. Part II. Series "State Building and Constitutional Rights of Citizens". (In Russ.)

Miroshnichenko I.V. 2015. Publichnaya politika kak slozhnosostavnoy kontsept politicheskoy nauki [Public Policy as a Complex Concept of Political Science]. – *Sovremennaya politicheskaya real'nost' i gosudarstvo: slozhnye metody issledovaniya* [Modern Political Reality and the State: Complex Research Methods]. Krasnodar: Kuban State University. P. 31-49. (In Russ.)

Nikovskaya L.I., Yakimets V.N. Publichnaya politika kak indikator vzaimodeystviya vlasti i obshchestva (po rezul'tatam monitoringa publichnoy politiki v regionakh Rossii) [Public Policy as an Indicator of Interaction Between Government and Society (Based on the Results of Monitoring Public Policy in Russian Regions)]. – *Political Expertise Journal*. 2012. Vol. 8. No. 4. P. 125-142. (In Russ.)

Publichnaya politika: instituty, tsifrovizatsiya, razvitie [Public Policy: Institutions, Digitalization, Development. Ed. by L.V. Smorgunov]. 2018. Moscow: Aspect press. 384 p. (In Russ.)

Ritter M. 2011. Publichnaya sfera kak ideal politicheskoy kul'tury [The Public Sphere as an Ideal of Political Culture]. – *Grazhdane i vlast': problemy i podkhody* [Citizens and Government: Problems and Approaches]. Saint Petersburg: Letniy Sad. P. 38-45. (In Russ.)

Smorgunov L.V. 2018. Problemy vovlecheniya v publichnost' [Problems of Engaging in Publicity]. – *Sotrudnichestvo v publichnoy politike i upravlenii* [Cooperation in Public Policy and Management]. Ed. by L.V. Smorgunov. Saint Petersburg: Saint Petersburg State University. P. 35-38. (In Russ.)

Sungurov A.Yu. 2017. Public Policy: Basic Directions of Research (World and Russian Experience). – *Publichnaya politika*. No. 1. P. 8-28. (In Russ.)

Yakimets V.N. 2008. Indeks dlya otsenki i monitoringa publichnoi politiki [Index for Estimating and Monitoring of Public Policy]. – *Publichnoe prostranstvo, grazhdanskoe obshchestvo i vlast': opyt razvitiya i vzaimodeistviya* [Public Space, Civil Society and Power]. Moscow: RPSA, POSSPEN. P. 107-121.

Zheltov V.V., Zheltov M.V. 2009. Publichnaya politika [Public Policy]. – *Politicheskaya sotsiologiya* [Political Sociology]. Moscow: Akademicheskiy proekt. 638 p. (In Russ.)

Литература на русском языке

Андерсон Дж. 2008. Публичная политика: Введение. – *Публичная политика: от теории к практике*. СПб.: Алетейя. С. 11-34.

Беляева Н.Ю. 2011. Развитие концепта публичной политики: внимание движущим силам и управляющим субъектам. – *Полис. Политические исследования*. № 3. С. 72-87.

Двадцать пять лет социальных трансформаций в оценках и суждениях россиян: опыт социологического анализа. 2018. Под ред. М.К. Горшкова, В.В. Петухова. М.: Весь Мир. 384 с.

Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: современные вызовы и перспективы развития. 2016. М.: РАНХиГС, НИУ ВШЭ.

Желтов В.В., Желтов М.В. 2009. Публичная политика. – *Политическая социология*. М.: Академический проект. 638 с.

Материалы парламентских слушаний на тему: О проекте федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" 3 апреля 2003 г. 2003. – *Аналитический вестник*. Вып. 22. Ч. II. Серия: Государственное строительство и конституционные права граждан.

Мирошниченко И.В. 2015. Публичная политика как сложносоставной концепт политической науки. – *Современная политическая реальность и государство: сложные методы исследования*. Краснодар: КубГУ. 2015. С. 31-49.

Никовская Л.И., Якимец В.Н. 2012. Публичная политика как индикатор взаимодействия власти и общества (по результатам мониторинга публичной политики в регионах России). – *ПОЛИТЭКС. Политическая экспертиза*. Т. 8. № 4. С. 125-142.

Публичная политика: институты, цифровизация, развитие. 2018. Под ред. Л.В. Сморгунова. М.: Аспект Пресс. 384 с.

Риттер М. 2001. Публичная сфера как идеал политической культуры. – *Граждане и власть: проблемы и подходы*. Спб.: Летний Сад. С. 38-45.

Сморгунов Л.В. 2018. Проблемы вовлечения в публичность. – *Сотрудничество в публичной политике и управлении*. Под ред. Л.В. Сморгунова. Изд-во СПбГУ. С. 35-38.

Сунгуров А.Ю. 2017. Публичная политика: основные направления исследований (мировой и российский опыт). – *Публичная политика*. № 1. С. 8-28.

Якимец В.Н. 2008. Индекс для оценки и мониторинга публичной политики. – *Публичное пространство, гражданское общество и власть: опыт развития и взаимодействия*. М.: РАПН, РОССПЭН. С. 107-121.