Оценка функциональности субъектов и акторов публичной политики на местном уровне (на примере Республики Татарстан)

Никовская Л.И., д.с.н., ИС РАН, проф.РАНХиГС
Якимец В.Н., д.с.н., ИППИ РАН, проф.РАНХиГС

Москва, НИУ ВШЭ, 9 апреля 2019

МСУ и ПП

- **Местное самоуправление является особым институтом, составляющим одну из главных основ правового государства и гражданского общества, «уравновешивающего и контролирующего власть» (В.В. Путин).**
- **Самоуправление – самый близкий к людям институт публичной политики. В малых городах и населенных пунктах сохранены плотные сети межличностых отношений. Существует позитивный исторический опыт самоорганизации сообществ.**
- **Именно на муниципальном уровне происходит наиболее тесное взаимодействие между властью и обществом и от того, насколько результативным оно является, зависит эффективность не только муниципального, но и государственного управления в целом.**

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 проблем общества.

Амбивалентность положения МСУ

- **Именно с развитием МСУ сегодня связывают надежды на возрождение и укрепление демократического гражданского общества в России.**
- **В то же время практика последних лет не дает оснований утверждать, что МСУ стало в современной России эффективно работающим институтом народовластия, реализующим социальные, политические и гражданские инициативы** [Петухов Р.В.].

Активностный срез МСУ

- Тем не менее на локальном уровне за сравнительно короткое время сформировался слой социальных «игроков», обладающих определенным влиянием на особенности выдвижения и реализации муниципальной «повестки дня», формирования механизмов общественного диалога и сохранения и приумножения человеческого и социального капиталов.
- Его надо исследовать.

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.***

Авторы полагают, что сейчас усиливается еще одна – важная - функция:

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

Малая целевая выборка

1. **ВЛАСТЬ:** в опросе приняли участие представители органов местного самоуправления, муниципальные служащие городских и районных органов власти, депутаты городских и районных законодательных собраний, сотрудники их аппаратов. (37+28+25+18)=108
2. **БИЗНЕС:** 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. (50+30+25+25)=130
3. **НКО**: опрашивали (а) руководителей и (б) сотрудников НКО. Соотношение между этими группами было примерно 60 на 40 %. Допускалось 10-15- процентное отклонение в обе стороны.(50+30+25+25) =130

Инструментарий проекта

- **Анкета для 3 групп респондентов (власть, мал.и ср. бизнес, НКО) по оценке деятельности субъектов и развитости институтов (+ гид, памятка, оцифровка)**
- **Форматы фокус-групп и глубинных интервью**
- **Расчетные субиндексы институтов и механизмов, а также субъектов и акторов ПП**
- **Критерий консолидированности позиций 3 групп респондентов**
- ***Критерий полноты функциональности* субъектов (акторов)**

Индекс оценки состояния ПП

- **Проблема**: **качественные описания ПП часто многозначны, нужны систематические количественные измерения состояния ПП и ее динамики**
- **2 субиндекса:**
  - **Индекс развитости субъектов и акторов публичной сферы**
  - **Индекс состояния институтов и механизмов ПП**
  - **Разработана анкета (22 параметра ПП)**
  - **Проведены опросы по 25 - 50 человек от органов власти, бизнеса и НКО в 4 городах РТ.**

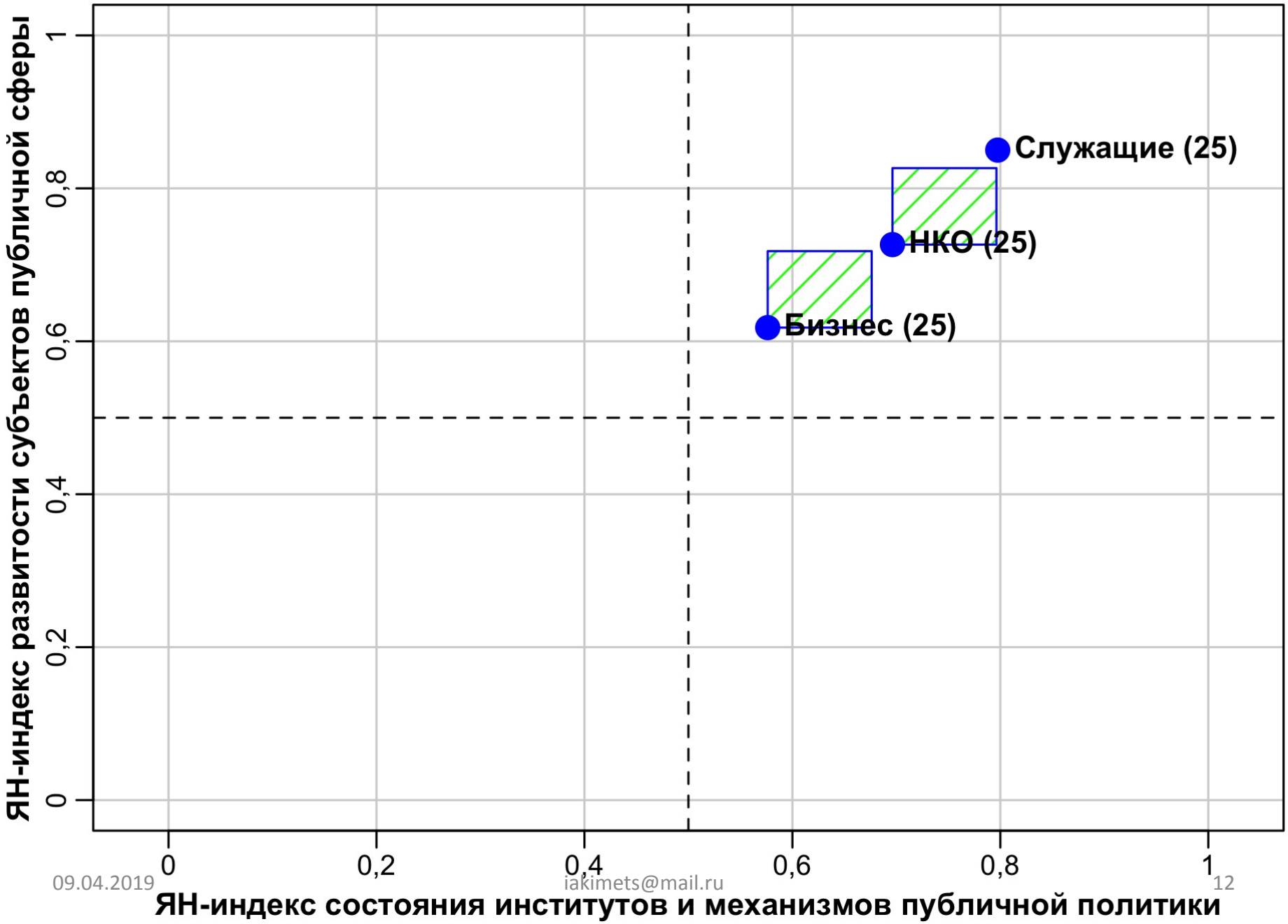
Критерий оценки функциональности субъектов (акторов) ПП

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

Субъектный срез муниц.ПП в РТ

- Всего рассматривали 3 субъекта (органы муниципальной власти, муниципальные собрания, обобщенно- местное самоуправление)
- 5 акторов (местные отделения федер. партий, местный малый и средний бизнес, профсоюзы, НКО и население).

Сводный ЯН-индекс публичной политики, Альметьевск, авг. 2017

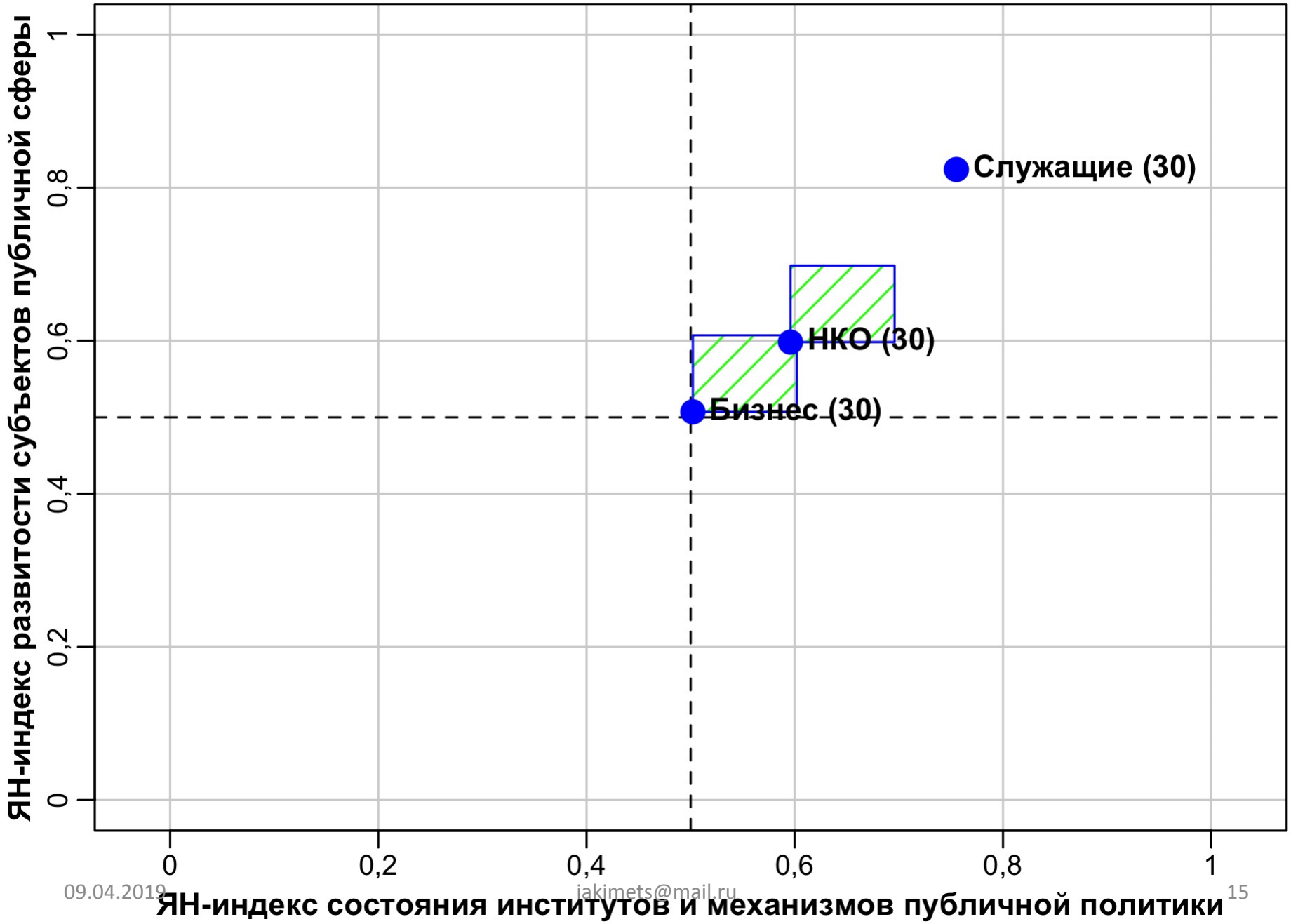


Функциональность публичных субъектов и акторов, Альметьевск

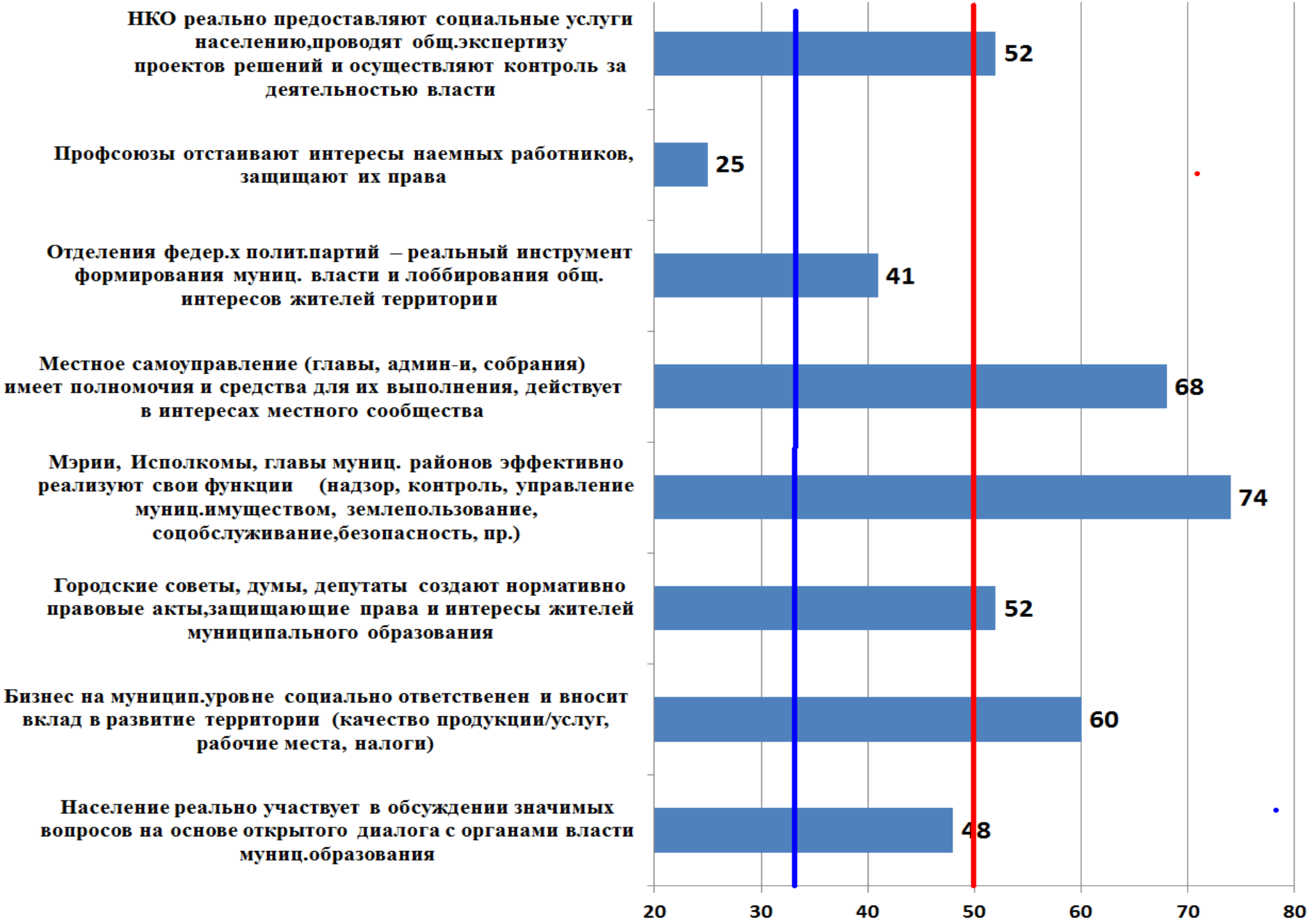
Суммарно по Альметьевску

- **В МО формируется контур публичного «управления через сообщество».**
- **Даже с учетом более критичных оценок малого и среднего бизнеса у местного сообщества позитивное социальное самочувствие, настроенность на совместную работу, отсутствие в оценках конфликтного и негативного потенциала.**

Сводный ЯН-индекс публичной политики, Набережные Челны, авг. 2017



Функциональность публичных субъектов и акторов. Н.Челны

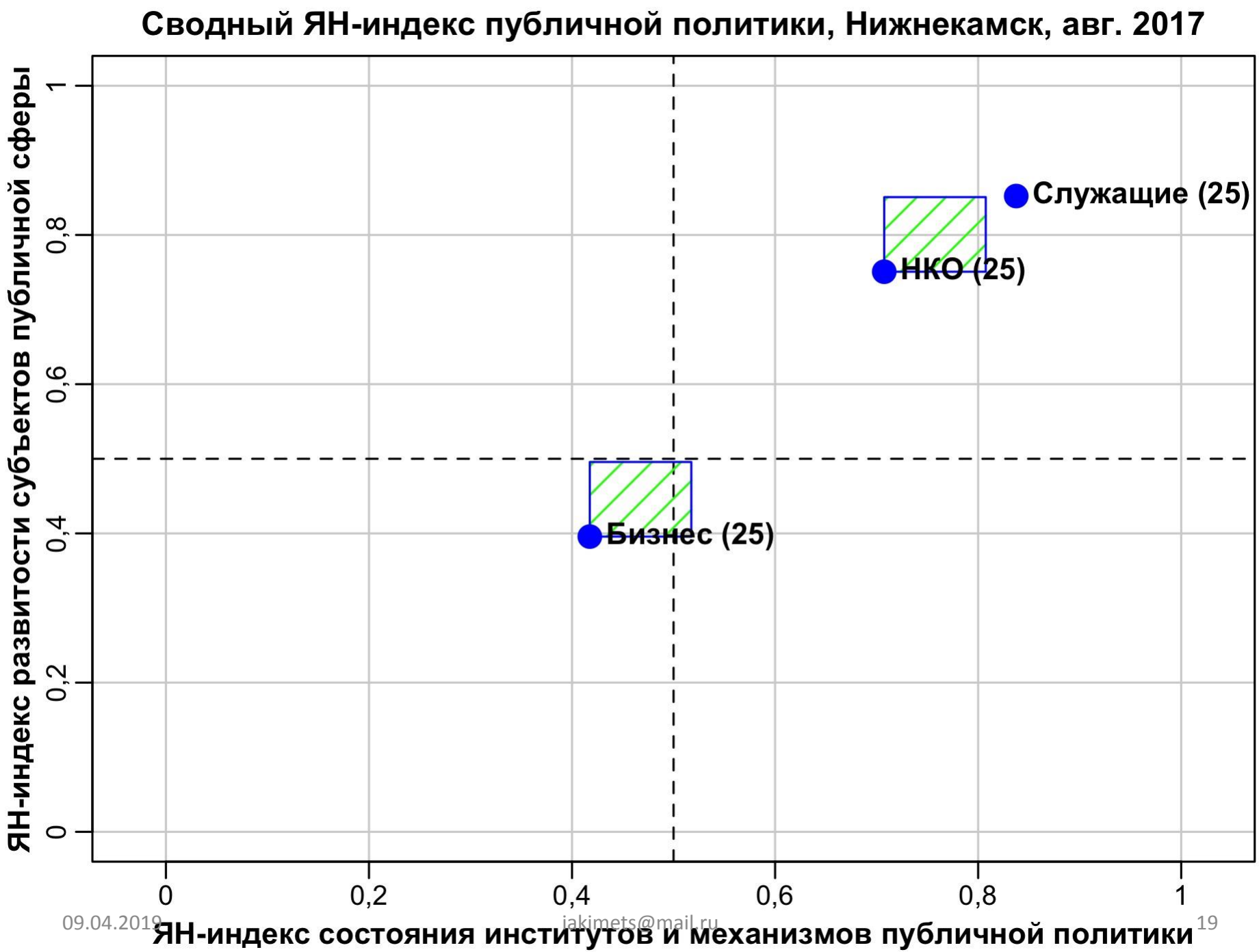


Суммарно по Наб.Челнам

- **В городе делается целенаправленная ставка на развитие со-управления: «*Нет таких ресурсов, чтобы удержать по вертикали обстановку на местах, аппарат чиновников стал бы огромным»* (ГИ с мун.вл.).**
- **Рецепторами выступают активисты, прежде всего, ТОСов. В РТ именно в этом городе отмечен самый активный потенциал этих общественных образований.**

Продолжение

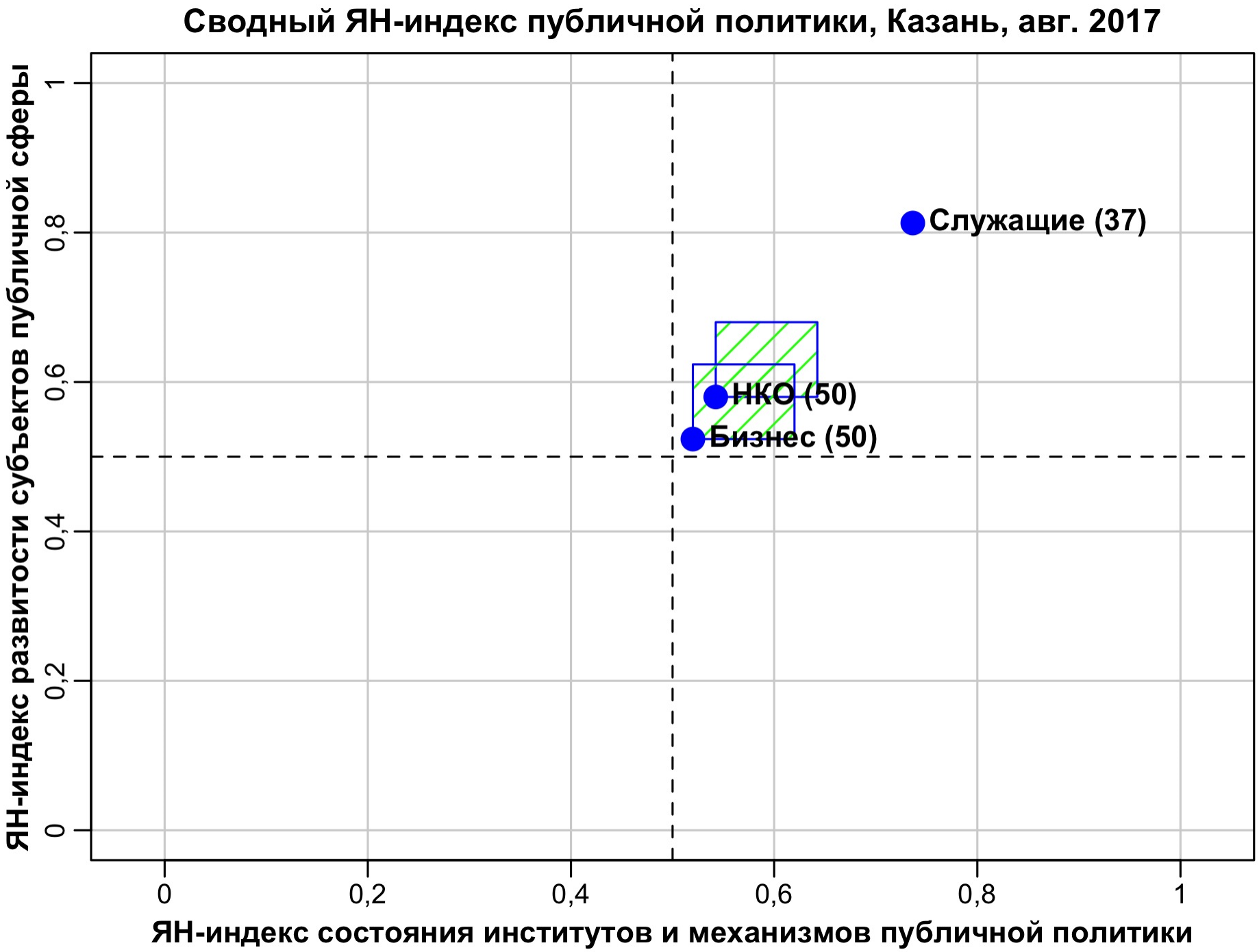
- В зону слабой и средней успешности по критерию полноты субъектного функционала попали 3 актора: профсоюзы, деятельность региональных отделений политических партий и само население.
- Самая низкая оценка функциональности у профсоюзов как защитников интересов наемных работников: «Возможно, ушли на пенсию те люди, которые помнили, как работали профсоюзы раньше. Сейчас работают те люди, которые не знают, как профсоюзы должны работать. Нет стандартов работы профсоюзов. Многие не знают, что профсоюз должен отстаивать их трудовые права» (ГИ с муниц. Вл.)


Сводный ЯН-индекс публичной политики, Нижнекамск, авг. 2017
ЯН-индекс развитости субъектов публичной сферы
ЯН-индекс состояния институтов и механизмов публичной политики
Служащие (25)
НКО (25)
Бизнес (25)
0
0,2
0,4
0,6
0,8
1

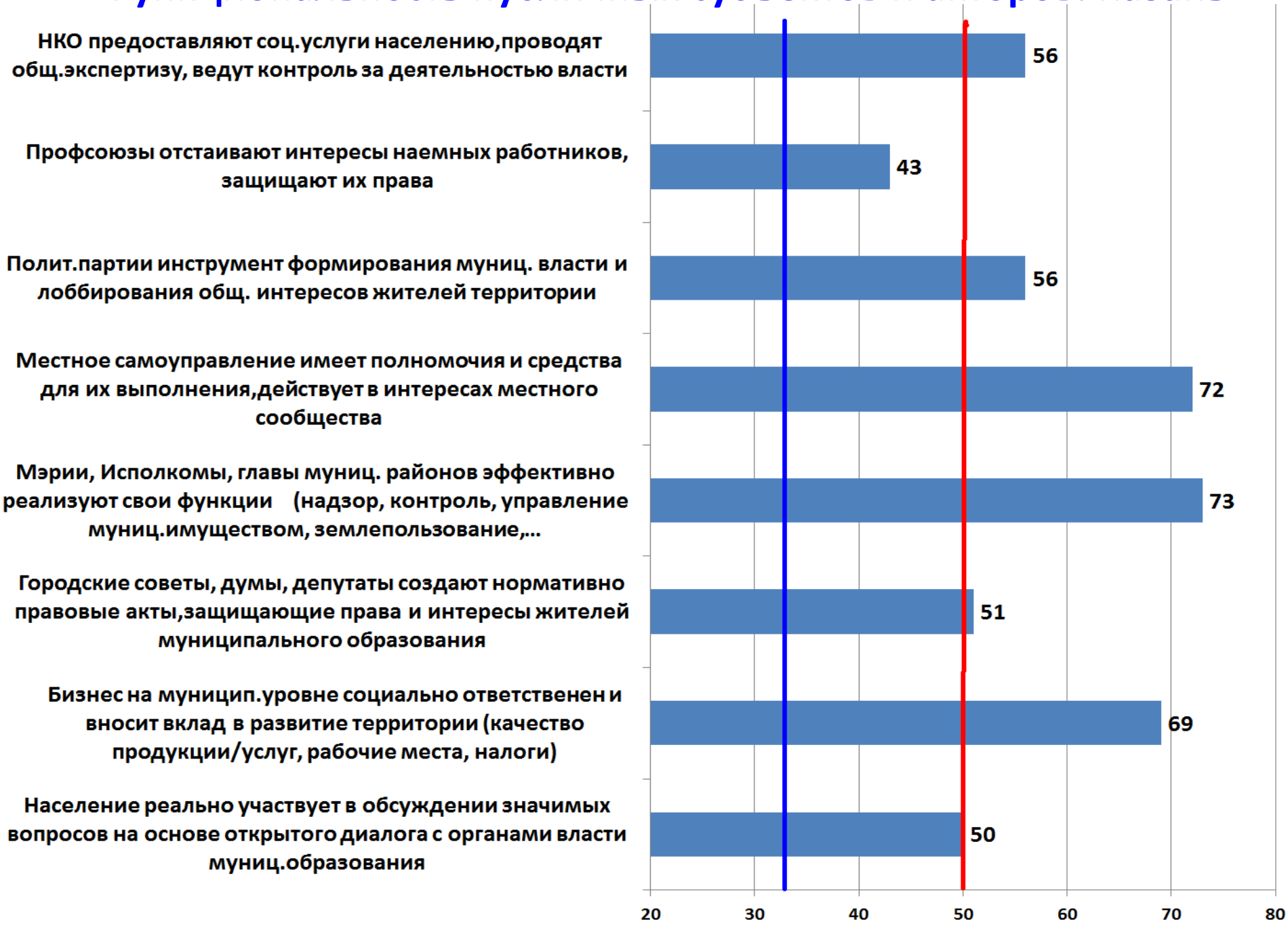
Функциональность публичных субъектов и акторов. Нижнекамск

Суммарно по Нижнекамску

- **в городе реализуется патерналистская схема выстраивания взаимодействия с общественностью, с явной доминантой главы исполнительной власти: «Все инициативы в городе будут развиваться и все будет хорошо, если они понравятся Главе и его окружению»** (материалы ФГ).
- **в Зону средней суб. функциональности попали три актора ПП – профсоюзы (более низкая оценка), и чуть лучше оценена деятельность федеральных отделений политических партий и самого населения.**


Сводный ЯН-индекс публичной политики, Казань, авг. 2017
ЯН-индекс развитости субъектов публичной сферы
ЯН-индекс состояния институтов и механизмов публичной политики
Служащие (37)
НКО (50)
Бизнес (50)
0
0,2
0,4
0,6
0,8
1

Функциональность публичных субъектов и акторов. Казань



Суммарно по Казани

- **Субъектная составляющая ПП в Казани показательна тем, что представители мун. власти практически на порядок вырвались вперед со своими оценками активностной составляющей**: **«…Власть идет вперед и подтягивает население. А население - это и бизнес, и НКО, и остальные»** (ГИ с мун.вл.)
- **По критерию полноты субъектного функционала, в зону средней суб.состоятельности снова попали профсоюзы, на границе высокой-средней зоны оказалось само население, и чуть перевалил за эту границу оценки депутатский корпус Гордумы.**

Общие итоги

- **По субъектному срезу в поле субрегиональной публичной политики всех 4-х городов РТ наблюдается одна и та же устойчивая тенденция:**
- **три актора - *профсоюзы, отделения федеральных политических партий и само население -* попадают в зону средне успешных в функциональном смысле участников взаимодействия.**
- **Хуже всего ситуация с профсоюзами.**

Обобщения

- И, несмотря на то, что Федерация независимых профсоюзов в РТ достаточно сильная, успешно действует на крупных предприятиях, на уровне «социологии повседневности» в территориях РТ ощущается некоторый провал в позитивной оценке:
- «У нас по всей Республике 800 тыс. членов. Мы – второй по силе профсоюз после Москвы. У нас действует Закон о социальном партнерстве. 200 соглашений с каждым муниципальным образованием. Да, признаем, у нас тормозится создание первичек в среднем и малом бизнесе. И помимо этого отсутствует объединение работодателей в муниципальных образованиях, что снижает работу трехсторонних Соглашений» (позиция представителя ФНПР РТ на экспертной сессии).

Модель государственного патернализма

- **Эффективна ли она?**
- «**…она эффективна. У нас патернализм в разумных формах. Никаких претензий по поводу проведения государственной политики нет – достаточно посмотреть в окно и увидеть перемены!**»(ГИ с НКО и бизнесом)
- «**Моя основная рекомендация – власть должна опираться на гражданский сектор. Причем всегда должна быть оппозиция, альтернативная точка зрения. К ней надо прислушиваться**…»(ГИ с НКО)

Рекомендации

- Похоже стоит организовать межсекторный республиканский краудсорсинг по поддержке малого и среднего предпринимательства с дискурсами в районах РТ
- Вопрос: Как улучшить работу профсоюзов по защите прав наемных работников? Кто их должен защищать?
- Превалирование оценок власти (разрывы) во всех 4 МО говорит о необходимости разработки адресных механизмов МСП

- Спасибо за внимание