

3. *Левкевич М.М.* Основные направления государственной политики в сфере здравоохранения. – URL: [http://www.misbfm.ru/sites/all/files/levkevich\\_2012\\_1\\_str19–25.pdf](http://www.misbfm.ru/sites/all/files/levkevich_2012_1_str19–25.pdf) (Дата обращения: 24.04.2020).
4. Мониторинг «Здоровый образ жизни» Всероссийского центра изучения общественного мнения. – URL: <https://infographics.wciom.ru/theme–archive/society/social–problems/smoking/article/zdorovyi–obraz–zhizni–monitoring.html> (Дата обращения: 24.04.2020).

## **ОЦЕНКА ФУНКЦИОНАЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ И АКТОРОВ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН)**

**Никовская Л.И., Якимец В.Н.**

*Институт социологии ФНИСЦ РАН, РАНХиГС, Москва, Россия  
Институт проблем передачи информации РАН, РАНХиГС, Москва, Россия*

*Аннотация:* В статье анализируются итоги исследования муниципальной публичной политики в 4-х муниципальных образованиях Республики Татарстан – Альметьевске, Нижнекамске, Набережных Челнах и Казани на основе впервые разработанного показателя полноты субъектного функционала акторов и субъектов муниципальной публичной политики. Представлен также анализ особенностей субъектного среза для каждого исследуемого города с тем, чтобы показать, насколько гражданское общество и деловая инициатива в лице малого и среднего бизнеса готовы к ответственному участию в процессах управления публичной политикой, формирования местной «повестки дня», артикуляции интересов своих целевых групп.

*Ключевые слова:* муниципальная публичная политика, местное самоуправление акторы и субъекты местного сообщества, межсекторное партнерство, индекс, оценка.

Для того, чтобы максимально учесть специфику деятельности муниципальных образований (далее МО), вовлечь граждан, бизнес и сориентировать муниципальные власти на использование и развитие имеющегося у них потенциала, требуется выстроить исследовательскую схему получения информации о качестве и степени развитости субъектов и акторов межсекторного взаимодействия в публичном пространстве местного сообщества, с помощью которой было бы возможно интегрировать усилия всех секторов локального сообщества в целях устойчивого социально–экономического и общественного развития.

Разработанный и апробированный нами ранее инструментарий оценки деятельности институтов и субъектов публичной сферы для регионального уровня (ЯН–индекс публичной политики) [1, с. 107] позволил получать важную информацию, которая можно использовать для замера состояния диалога всех ведущих сторон на уровне местного самоуправления [2, с. 80]. Подключение ресурса и конструктивных возможностей гражданского общества МО к усилиям муниципальной власти по совершенствованию и поддержанию системы жизнеобеспечения социальной системы локальной территории, как показывает опыт, ведет к позитивным результатам

В 2017 г. нами было проведено исследование публичной политики (далее ПП) в Республике Татарстан (далее РТ) на основе оригинального инструментария – ЯН–индекса субрегиональной публичной политики. Работа проводилась в 4 городах РТ – *Казани, Набережных Челнах, Нижнекамске, Альметьевске*. Изучалась *функциональность деятельности субъектов и акторов публичной политики и уровень развитости институтов и механизмов публичной политики*. К субъектам ПП мы относим те структуры, которые наделены полномочиями по принятию и контролю за реализацией управленческих решений, влияющих на экономику и жизнь сообщества МО. *Акторами ПП* мы называем структуры и организации, которые призваны отражать интересы и защищать права отдельных групп граждан в МО и оказывать влияние на решения субъектов ПП. В рамках проекта проводилась оцен-

ка деятельности 3 субъектов ПП (органы муниципальной власти, муниципальные собрания, местное самоуправление) и 5 акторов ПП (партии, местный бизнес, профсоюзы, НКО и население). Аналитику состояния институтов и механизмов ПП на муниципальном уровне в РТ мы представили на XIX Апрельской конференции в 2018 г. В этом докладе будут даны результаты оценки функциональности субъектов и акторов ПП. Исследование ставило своей целью оценку *функциональной состоятельности* деятельности субъектов и акторов публичного взаимодействия, качества межсекторного социального партнерства и диалога власти и общества в продвижении и решении социально-значимых проблем местного сообщества, анализ эффективности муниципального публичного управления в отношении активных «игроков» ПП РТ, их целевых групп и имплементации общественных интересов, формирование на основе эмпирических исследований рекомендаций по совершенствованию субъектных срезов поля публичной политики в РТ в целом.

Для реализации этих целей были использованы следующие методы: проведение опроса трех целевых групп по специально разработанной анкете в 4-х городах РТ. Всего было опрошено 368 респондентов, представляющих наиболее активных и компетентных представителей трех сегментов городских сообществ – муниципальной власти (108 респондентов), малого и среднего бизнеса (130 респондентов), руководителей и членов некоммерческих организаций (130 респондентов). Рассчитанные количественные показатели субрегионального ЯН-индекса были сопоставлены с качественными интерпретациями, которые дали представители основных субъектов и акторов взаимодействия в поле публичной политики в 4-х городах – *представители муниципальной власти, бизнес-ассоциаций и НКО-сектора*, интерпретируя адекватность и точность полученных количественных результатов.

Суть предложенного критерия функциональной состоятельности субъектов и акторов ПП состояла в том, чтобы определить сколь полно и качественно реализует свой функционал каждый из изучаемых субъектов и акторов взаимодействия власти и общества. Для расчета значений критерия использовались оценки респондентов в отношении соответствия реализации субъектом (или актором) его максимально возможного функционала. На основе рассчитанных значений функциональности выделились три группы:

- *субъекты (акторы) высокой функциональности*, если более половины (50%) респондентов от всех 3 групп оценили их деятельность в 4 или 5 баллов (по пятибалльной шкале);
- *субъекты (акторы) средней функциональности*, если от 33 до 50% респондентов дали оценки в 4 или 5 баллов;
- *субъекты (акторы) низкой функциональности*, если до трети респондентов (33%) оценили их деятельность баллами 4 или 5.

В целом за период с 2011 г. (года первого замера региональной ПП) по 2017 г. публичная политика в РТ прибавила в позитивном содержании. Практически во всех 4-х городах, за исключением Нижнекамска, оценки всех трех групп расположились в позитивном – партнерском – правом верхнем квадранте, что свидетельствует об общем конструктивном настрое положительного взаимодействия власти и гражданского общества в публичной сфере. И хотя в каждом из 4-х городов имеются тенденции к некоторому «разбеганию» оценок представителей НКО-сектора и малого бизнеса (далее МСБ), все равно ответ партнерского позитивного квадранта присутствует и «пропитывает» значения всех интерпретаций полученных данных!

Кратко дадим оценку по данному критерию для ряда городов РТ.

Состояние институтов и субъектов публичной политики в Альметьевске, одном из развитых в промышленном отношении городов РТ, характеризуется самыми лучшими свойствами из всех 4-х городов: позиции всех трех групп расположились в верхнем правом – партнерском – квадранте с мягкой тенденцией к «разбеганию».

На рис. 1 приводится рассчитанная оценка успешной функциональности субъектов и акторов публичной политики в Альметьевске



Рис. 1. Функциональность субъектов и акторов ПП. Альметьевск

Как видно из данных, лишь профсоюзы попали в категорию акторов публичной политики, реализация функционала которых в отношении защиты прав наемных работников оценена ниже среднего. Заметим также, что реальность участия самого населения в обсуждении социально-экономических вопросов в диалоге с властью попала на границу между средней и высокой функциональностью.

В целом же в Альметьевске на муниципальном уровне 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.

Для Набережных Челнов характерна иная картина состояния институтов и субъектов публичной политики. Согласно сводному ЯН-индексу публичной политики, город характеризуется большим «разбеганием» и отрывом оценок малого и среднего бизнеса и НКО-сообщества от оценок муниципальной власти. При этом все три группы (НКО, власть и бизнес) находятся в положительном – партнерском – квадранте. Однако консолидированы лишь оценки бизнеса и НКО, а власть находится в отрыве с более высокими значениями субиндексов.

Интересна оценка субъектной составляющей публичного взаимодействия власти и гражданского общества в Набережных Челнах. По критерию успешности функциональной деятельности в зону слабой и средней успешности попали три субъекта: профсоюзы, деятельность региональных отделений политических партий и само население. Самая низкая оценка функциональности у профсоюзов как защитников интересов наемных работников (рисунок 2): «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» (из интервью с представителем муницип.вл.).

Функциональность отделений федеральных партий оценена как средняя (рисунок 2): «Тут дело в формировании депутатского корпуса. Есть по партийным спискам, есть одномандатные округа. В одномандатном может любой участвовать, по партийным – думские партии, т.е. в депутатском корпусе, хотим мы или нет, выигрывает та партия, которая имеет большинство. (У нас в городе 45 депутатов, 42 – Единая Россия)» (материалы Фокус-группы).

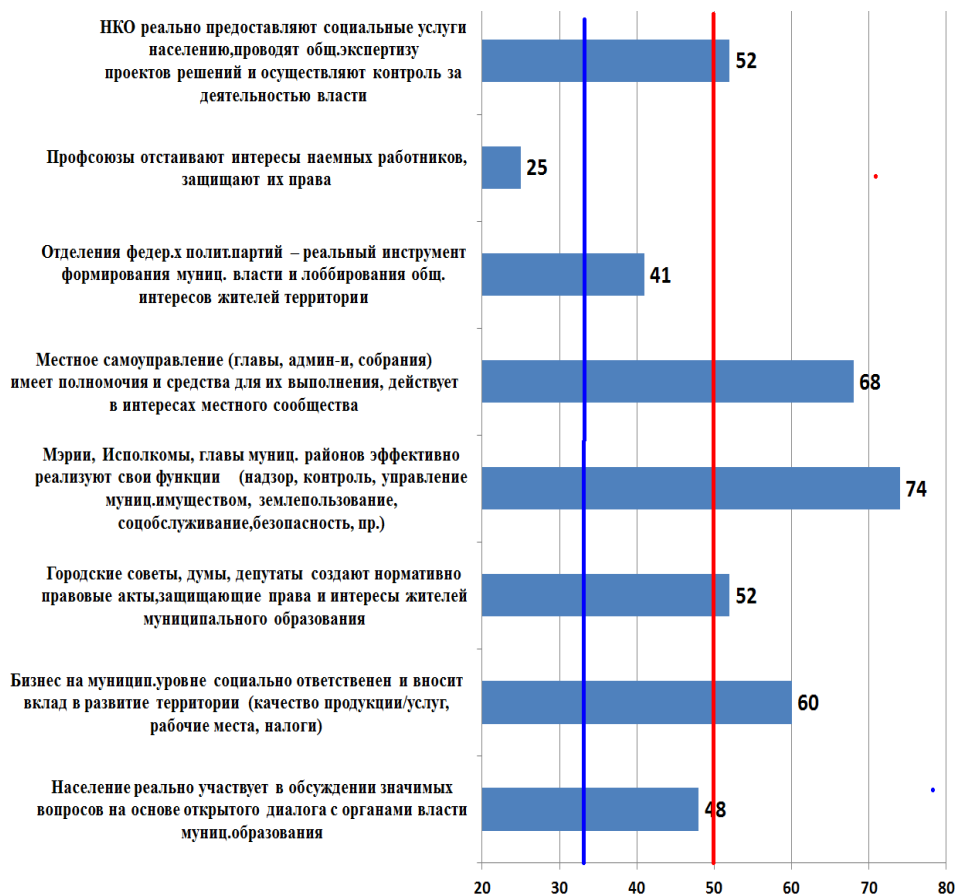


Рис.2. Функциональность субъектов и акторов ПП. Наб. Челны

Средне оценена функциональность населения в его реальном участии в обсуждении значимых проблем в диалоге с властью: невысока оценка его информированности. Но имеются положительные сдвиги. Исполком начал использовать краудсорсинговые платформы: «Общество подключили к обсуждению концепции реконструкции площади Азатлык и реконструкции Шишкинского бульвара. Были собраны предложения. Народу понравилось» (из материалов интервью с органами муницип. власти).

Кардинально отличается состояние публичной политики в Нижнекамске. Индексные оценки власти и НКО находятся в партнерском квадранте, но не консолидированы, а вот сводный индекс бизнеса попал в самый худший квадрант – нижний левый! Характеризуя в общем оценку состояния публичной политики в Нижнекамске, отметим, что в городе реализуется патерналистская схема выстраивания взаимодействия с общественностью, с явной доминантой Главы района.

Согласно показателю успешности функциональной деятельности в зону средней успешности попали три актора ПП (рисунок 3) – профсоюзы (более низкая оценка), и чуть лучше оценена деятельность федеральных отделений политических партий и участие самого населения.



Рис.3. Функциональность субъектов и акторов ПП. Нижнекамск

Интересно выглядит «индексный портрет» состояния публичной политики Казани. НКО и бизнес консолидировались около средних индексных значений (но в партнерском квадранте), а власть оторвалась от них с более высокими значениями в этом же квадранте. Это свидетельствует о наличии некоторых разрывных моментах в системе взаимных оценок и ожиданий всех акторов публичного взаимодействия: власть большего ждет от деловой и гражданской инициативы, задает им более высокие планки задач, а представители гражданского общества считают, что они достойны больших ресурсов для деятельности и большей поддержки своей активности: «Власть должна опираться на гражданский сектор. Пусть в нем будет 10% оппозиции, но поддерживать надо всех, тогда и они будут поддерживать власть. Пока этого не делают, и это неправильно» (материалы Фокус–группы).

Субъектная составляющая ПП в Казани показательна тем, что представители муниципальной 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» (из интервью с представителем мун. власти). Власть рассматривает себя более информированной, активной и направляющей силой.

Только по двум позициям оценки у всех трех групп совпали – по роли социально ответственного бизнеса в публичном взаимодействии и НКО–сообщества.



Рис.4. Оценка функциональности субъектов и акторов ПП, Казань

По критерию полноты субъектного функционала, как видно из рис. 4, в зону слабой состоятельности попали профсоюзы, на границе высокой–средней зоны оказалось само население, и чуть перевалил за эту границу депутатский корпус Гордумы. Это говорит о том, что субъектный срез публичной политики в столице РТ находится в достаточно неплохом состоянии. У гражданского общества высокие ожидания и растущий запрос на публичность городского управления: «Моя основная рекомендация – власть должна опираться на гражданский сектор. Причем всегда должна быть оппозиция, альтернативная точка зрения. К ней надо прислушиваться. Не говорим о неадекватных людях. Но есть политики, гражданские активисты, которые говорят разумные вещи. Если будет одна прилизанная точка зрения, власть никогда не узнает о проблемах. У нас такое есть. Есть организации, которые привлекают к проблемам, порой они стихийно возникают, но их нужно всех поддерживать, материально, финансово, что бы они могли существовать» (материалы Фокус–группы в Казани).

В рассмотренных нами городах РТ гражданское общество и деловая инициатива в лице МСБ продемонстрировали готовность к ответственному участию в процессах управления публичной политикой, формирования местной «повестки дня», артикуляции интересов своих целевых групп. Наиболее благоприятная ситуация в этом отношении сложилась в Альметьевске: новый Глава, придя к власти, провел предварительные консультации со всеми значимыми представителями публичного поля города, что приятно поразило общественность и позитивно ее настроило в пользу конструктивного взаимодействия. Формат работы все более четко приобретает свойства публичного «со–управления»: «... у нас постоянно проводится проектная сессия, приглашается общественность, за основу берется любая тема. Для того, чтобы правильно создать программу чего–то, мы спрашиваем общественное мнение. Все сессии при главе района, он сам активно в них участвует. Совместно вырабатываем предложения» (из материалов ФГ). Глава активно взаимодействует со всеми общественными организациями, в публичном пространстве выстроена инфраструктура взаимодействия – Общественный Совет, молодежный парламент, консультации со всеми ведущими общественными, профсоюзными организациями, с муниципальным депутатским корпусом.

Два следующих больших города – Н. Челны и Казань – уже характеризуются несколько большим разрывом представителей МСБ и некоммерческого сообщества по отношению

к муниципальной власти. В этих городах уже нарастает многообразие гражданской и деловой инициативы, ее ожидания часто опережают более взвешенную и постепенную линию на расширение участия гражданского общества в жизни местного сообщества со стороны власти, которая согласовывает региональные и муниципальные проекты, ищет действенные формы и методы взаимодействия с растущим корпусом организаций и самим населением (напр., успешные краудсорсинговые проекты Н. Челнов по благоустройству города). Но – тем не менее – взаимодействие сохраняется в поле «партнерского квадранта», что говорит о конструктивном настрое и ориентации на кооперативную и солидарную деятельность всех трех секторов городского сообщества.

Нижнекамск в этой смысле стоит несколько особняком. Здесь из публичного взаимодействия с общественностью, из слаженной работы с общественным и некоммерческим сектором, устойчивой линией на сотрудничество и ресурсную подпитку его деятельности, выпадают представители МСБ. Именно они «вывалились» в неблагоприятную нижнюю зону левого квадранта. Поскольку большинство его представителей сосредоточены в услуговой и торговой деятельности, они недовольны сложившимися «правилами игры» в этой сфере (постоянно меняющиеся ставки аренды, высокие налоги, определенная степень монополизации рынка и пр.): «В малом бизнесе – нет профсоюзов. Многие официально не устроены, серые зарплаты. Я хочу открыть ИП, но не буду, потому что там бешенные налоги. Очень высокая аренда» (из материалов Фокус–группы).

Ощущение неорганизованности, незащищенности у представителей малого и среднего бизнеса не могло не сказаться на поле публичного взаимодействия: «Малый бизнес во многом – это сфера услуг и торговли. В РТ – 6,5 тысяч предпринимателей, из них 70 % работают в сфере торговли и услуг. Там ничего нет в плане защиты интересов работников. Ветеранов там много, но мы их называем «бесхозные» ветераны. Мы бьемся. Они приходят к нам в Совет ветеранов, спрашивают «Что делать? Мы ничейные». Поэтому мы создали Советы ветеранов по месту жительства, чтобы их как-то охватить» (материалы Фокус–группы).

В целом же по субъектному срезу в поле субрегиональной публичной политики четырех городов наблюдается одна и та же устойчивая тенденция: три актора – *профсоюзы, отделения федеральных политических партий и население* – попадают в зону средне успешных в функциональном смысле акторов взаимодействия. Причем хуже всего ситуация у профсоюзов. И, несмотря на то, что Федерация независимых профсоюзов в РТ достаточно сильная, довольно успешно действует на крупных предприятиях, развивается, как об этом говорили их представители в выступлениях на Экспертной сессии, на уровне социологии повседневности, в территориях РТ ощущается некоторый провал в их позитивной оценке. Эта ситуация характерна не только для Татарстана, но и для других регионов страны.

Политические партии как акторы ПП лишней раз доказали, что они являются пограничными структурами гражданского общества, созданы и функционируют, главным образом, в целях легитимной борьбы за политическую власть и ее завоевание в правовых рамках. В «межсезонье» партии особо себя не проявляют, разве что за исключением основной доминантной партии «Единая Россия», которая пытается встроиться в горизонт общественной и гражданской активности местного сообщества.

Население как субъект публичной политики в реальности представлено диффузно и аморфно. Оно либо структурируется в гражданские инициативы НКО или движения «одной проблемы» для решения актуальной, предметно выделенной области интересов, либо уходит в сетевую публичную активность, пытаясь через сети вступить в контакт с властью для продвижения своего мнения или позиции.

Еще одна особенность проведенного исследования: во всех 4 городах оценки респондентов из 3 групп «вложены» друг в друга, что означает, что оценки представителей малого и среднего бизнеса были самыми критичными и низкими, оценки представителей некоммерческого сообщества намного лучше, и лучше всех выглядели оценки муниципальной власти.

В целом, характер сложившейся публичной политики в РТ характеризуется свойствами государственного патернализма. Государство распределяет, контролирует основные ресур-

сы и выступает в роли основного субъекта, поддерживая и выращивая полезные и социально–значимые проекты и сферы активности представителей гражданского общества и деловой инициативы. И это оправданно. В условиях ужесточения «санкционной» войны, непростых социально–экономических условий кризисного развития, неустойчивой системы бюджетного федерализма, доминирующие позиции региональной государственной власти оправданны. В непростых и сложных условиях турбулентности формирования миросистемных отношений, переходного состояния российской экономики, как для страны в целом, так и для ее регионов, сохранение исторической и политической субъектности государственной власти является основным рычагом агрегирования общезначимых целей и ценностей.

Более того, на примере РТ мы видим, что государство очень взвешенно и постепенно подходит к перераспределению ответственности и функциональной нагрузки в социальной сфере между государством и гражданским обществом. Опыт развития межсекторного партнерства, практики деятельности СО–НКО, социального предпринимательства, где Республика Татарстан входит в десятку лучших регионов страны, показывает, что руководство региона постепенно готовит и формирует, опираясь на мнение научно–экспертного корпуса, способность и возможность институтов гражданского общества и коммерческого сектора взять на себя ряд функций в социально–значимых сферах общественного развития территорий.

Разработанный нами инструментарий оценки полноты функционала субъектов и акторов ПП на субрегиональном уровне позволяет получать важную информацию, которая может быть использована для выработки решений по совершенствованию отдельных институтов ПП и повышению эффективности функционирования субъектов и акторов ПП.

### **Литература**

1. *Якимец В.Н.* Индекс для оценки и мониторинга публичной политики / Сб. «Публичное пространство, гражданское общество и власть: опыт развития и взаимодействия. – Москва: РАПН, РОССПЭН. – 2008. – С. 107–121.
2. *Никовская Л.И., Якимец В.Н.* Публичная политика в регионах России: типы, субъекты, институты и современные вызовы // Полис (Политические исследования). – 2011.– № 1. – С. 80–96.

## **МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ: В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ**

**Салахова Э.И.**

*Казанский федеральный университет, Казань, Россия*

*Аннотация.* В статье рассматриваются модели управления образованием в разных странах. Приведена сравнительная характеристика централизованной и децентрализованной моделей управления образованием. Проведен анализ рейтинга стран 2018 года по уровню образования. Даны рекомендации российской системе образования по переходу к децентрализованной системе управления, которая расширит полномочия субъектов РФ, органов местного самоуправления и городских округов.

*Ключевые слова:* система управления образованием, централизация, децентрализация, модель управления.

Технологический прогресс, вынужденный переход на дистанционное обучение требуют использования новых подходов организации образовательного процесса, поэтому на сегодняшний момент вопрос о необходимости модернизации системы управления образованием является наиболее актуальным.

Для повышения эффективности управления образованием целесообразно проанализировать опыт стран с развитой экономикой. Это поможет: во–первых, заимствованию некото-