

Проблема определения местного самоуправления как ключевого актора единой системы публичной власти и управления (анализ проблемного поля)*

Вульфович Р. М.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; vulfovich-rm@ranepa.ru

РЕФЕРАТ

Анализ проблемного поля представляет собой серьезную проблему с методологической и методической точки зрения. Особую сложность решение этой проблемы приобретает в тех случаях, когда исследуемый объект отличается высоким уровнем структурного и процессного разнообразия, носит динамический характер, т. е. постоянно эволюционирует, а также существует в множестве вариантов при наличии закрепленного в международных актах и законодательстве большинства государств инварианта.

Конец прошлого столетия стал периодом переосмысления многих понятий, определяющих сложные процессы политического и социального взаимодействия различных уровней и элементов системы власти и управления в нашей стране. Принятие Конституции РФ в 1993 г. выдвинуло фундаментальные проблемы, которые требовали решения для продвижения страны по пути демократизации, строительства рыночной экономики и формирования эффективной управляющей системы.

Статья 12 первой главы закрепила автономию местного самоуправления как института, гарантировала его защиту от избыточного государственного воздействия. Это положение отражает общемировую тенденцию закрепления права на местное самоуправление в демократических государствах. Однако Европейская хартия местного самоуправления включает положение о самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения только в рамках государственного законодательства, т. е. закрепляет его подзаконный характер.

Последнее положение автоматически делает местное самоуправление частью единой системы публичной власти и публичного управления, что нашло отражение во внесении соответствующей поправки в гл. 8 Конституции РФ «Местное самоуправление» в 2020 г. Это повышает актуальность проблемы определения собственных полномочий органов местной власти, разделение между ними и органами государственной власти функций по достижению фундаментальной цели современного государства — обеспечения оптимального единообразного качества жизни на всей территории.

Целью статьи является характеристика проблемного поля, в котором понятия «публичная власть» и «публичное управление» определяются и анализируются в контексте рассмотрения местного самоуправления как ключевого актора обеих систем. Задачами проводимого исследования являются определение границ данного проблемного поля, его структуры, а также различие подходов к данной проблематике в работах российских и зарубежных авторов, включая ученых стран Центральной Азии.

Ключевые слова: система публичной власти, государственное управление, местное самоуправление, проблемное поле, местное самоуправление как уровень публичной власти

Для цитирования: Вульфович Р. М. Проблема определения местного самоуправления как ключевого актора единой системы публичной власти и управления (анализ проблемного поля) // Управленческое консультирование. 2021. № 12. С. 17–32.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке Фонда развития научных исследований и прикладных разработок СЗИУ РАНХиГС.

The Problem of Defining Local Self-Government as a Key Actor of a Unified System of Public Power and Administration (Analysis of the Problem Field)

Revekka M. Vulfovich

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management, Branch of RANEPa), Saint-Petersburg, Russian Federation; vulfovich-rm@ranepa.ru

ABSTRACT

The analysis of the problem field is a serious problem from the methodological and methodical point of view. The solution of this problem becomes particularly difficult in cases when the object under study is characterized by a high level of structural and process diversity, has a dynamic character, i.e. it is constantly evolving, and exists in many variants with the presence of the invariant enshrined in international acts and legislation of most states.

The end of the last century was a period of rethinking of many concepts that define the complex processes of political and social interaction of various levels and elements of the system of power and public administration in Russia. The adoption of the Constitution of the Russian Federation in 1993 put forward fundamental problems that needed to be solved to move the country along the path of democratization, build a market economy and form an effective governing system.

Article 12 of the first chapter establishes the autonomy of local self-government as an institution, guarantees its protection from excessive state influence. This provision reflects the global trend of consolidating the right to local self-government in democratic states. However, the European Charter of Local Self-Government includes a provision on the independence of local self-government in resolving issues of local significance only within the framework of state legislation, i.e. it establishes its subordinate nature.

The latter provision automatically makes local self-government part of the unified system of public power and public administration, which is reflected in the corresponding amendment to Ch. 8 of the Constitution of the Russian Federation "Local self-government" in 2020. This makes relevant the problem of the local authorities' own powers, the division of functions between them and state authorities to achieve the fundamental goal of the modern state — to ensure an optimal uniform quality of life throughout the territory.

The purpose of the article is to characterize the problem field in which the concepts of "public power" and "public administration" are defined and analysed in the context of considering local self-government as a key actor of both systems. The objectives of the research are to determine the boundaries of this problem field, its structure, as well as the difference in approaches to this problem in the works of Russian and foreign authors, including scientists from Central Asian countries.

Keywords: public power system, public administration, local self-government, problem field, local self-government as the level of public power

For citing: Vulfovich R. M. The Problem of Defining Local Self-Government as a Key Actor of a Unified System of Public Power and Administration (Analysis of the Problem Field) // Administrative consulting. 2021. N 12. P. 17–32.

Введение

Изучение проблемного поля, в рамках которого осуществляется анализ структур и процессов, связанных с системами местного самоуправления и их функционированием, представляет собой комплексное и объемное исследование, включающее понятия, составляющие предмет целого ряда научных дисциплин: права, политической науки, различных областей экономических исследований, а также истории, географии, социологии и т.д. Многочисленные исследования проводятся на стыке указанных выше областей научного знания, например, социальной психологии, политической и экономической географии, финансов и т.п.

Целью данной статьи является формирование конкретных представлений о масштабах и структуре исследуемого проблемного поля и выявление взаимосвязи между его базовыми характеристиками и общим состоянием непосредственно местного самоуправления как автономной системы и подсистемы обществ.

В качестве *исследовательского вопроса* может быть сформулирован следующий: существует ли более выраженный интерес к проблемам местного самоуправления как уровня публичной власти в странах, где оно проходит процесс становления, или в развитых странах с богатыми и длительными традициями его функционирования, а также какой из уровней публичной власти доминирует в управляющих системах.

Огромный объем периодической литературы по вопросам местного самоуправления свидетельствует об исключительной значимости этого уровня публичной власти для создания в территориальных единицах оптимального единообразного качества жизни. В связи с высоким уровнем разнообразия анализируемых авторами проблем и подходов к проведению данных исследований структурирование проблемного поля в сфере местного самоуправления затруднено. Дополнительные сложности возникают при сравнительном анализе англоязычной и русскоязычной литературы, так как часто понятия, используемые авторами, не совпадают полностью или обозначают разные структуры, процессы и явления.

Анализ затрудняют также различия между политическими и правовыми системами государств, на территории которых осуществляется процесс местного самоуправления, степень зрелости самих систем, а также существующее в обществе отношение к ним. В зависимости от соотношения множества внутренних и внешних факторов в соответствующей системе складывается определенное понимание тех или иных процессов и явлений, что, в свою очередь, влияет на систему понятий и категории, к которым они могут быть отнесены.

В соответствии с условиями конкурса обзорных статей, в рамках которого проводилось представляемое исследование, анализу подлежали статьи из 50 научных журналов, включенных в международную базу Scopus. Однако нам представляется, что данный подход является не полностью корректным, так как в ней представлены только англоязычные журналы, в то время как для российских исследователей и ученых стран СНГ существенный интерес представляет как раз соотношение понятий и категорий в сфере МСУ, составляющих основное содержание англоязычных источников, с близкими по смыслу, но не всегда совпадающими по содержанию понятиями из российских журналов, а также журналов стран СНГ. В представляемом исследовании были использованы для анализа журналы, включенные в список ВАК РФ, и ряд наиболее известных научных журналов стран Центральной Азии, где роль местного самоуправления в системе публичной власти имеет ряд особенностей.

Что касается присутствия в ряду исследованных материалов обзорных статей по материалам местного самоуправления, можно отметить их крайне малое количество при общем значительном объеме проблемных статей.

Методология и материалы

В связи с очень большим объемом используемого для анализа материала временной интервал выхода журналов, а также всех материалов, используемых для конкретизации границ проблемного поля и верификации полученных результатов, ограничен 2018–2020 гг.

Методология исследования включала несколько этапов, что позволило получить достаточно полные результаты и верифицировать их с помощью ряда методических инструментов. В качестве основных подходов были выбраны следующие: количественный подход для определения масштабов проблемного поля, его структуры

(наиболее часто рассматриваемые проблемы), частотность использования понятий, относящихся к базовым категориям; сравнительный подход для выявления соответствий и расхождений в анализе схожих процессов и явлений и употреблении наиболее часто встречающихся понятий в англоязычных статьях и русскоязычных материалах, а также в работах авторов из разных стран: России, стран Центральной Азии, европейских государств, США и т. д.

Для большей четкости определения границ проблемного поля проведен общий анализ монографических исследований, включенных в каталоги Библиотеки Конгресса США и Российской государственной библиотеки.

С методической точки зрения работа состояла из восьми этапов.

1. Отбор 50 англоязычных журналов политологической и управленческой тематики из списка.
2. Отбор 50 российских журналов (в основном русскоязычных, в ряде случаев — англоязычных) по аналогичной тематике.
3. Отбор 30 преимущественно русскоязычных журналов стран Центральной Азии, в основном общенаучной тематики, а также журналов образовательных учреждений по направлению государственное и муниципальное управление.
4. Отбор статей, связанных с проблематикой местного самоуправления, во всех трех группах.
5. Анализ текстов аннотаций и полнотекстовых вариантов из англоязычных, российских журналов и журналов стран Центральной Азии с целью выделения ключевых слов (понятий) и распределение их по выделенным автором категориям.
6. Определение частотности употребления наиболее значимых понятий из каждой категории в англоязычных и русскоязычных журналах.
7. Верификация полученных данных путем анализа исследований из каталогов Библиотеки Конгресса США и Российской государственной библиотеки за период 2018–2020 гг.
8. Формулировка выводов об основных характеристиках проблемного поля.

Результаты

Все результаты проведенного исследования контента по проблемам местного самоуправления могут быть разделены на три группы.

1. В журналах базы Scopus было выделено 247 статей, затрагивающих различные аспекты проблемы организации и функционирования систем местного самоуправления, в том числе, определением этого уровня власти как автономного элемента систем публичной власти: в «Международном журнале публичного администрирования» (International Journal of Public Administration) — 55 статей (22%) и в «Американском обозрении публичного администрирования» (American Review of Public Administration) — 41 статья (17%). Данные результаты свидетельствуют о высоком уровне интереса к проблемам местного самоуправления в международном научном сообществе специалистов различных секторов проблемного поля публичного администрирования, а также о том, что в США принцип субсидиарности как основа публичной власти сохраняет свою значимость, отводя местному уровню власти особое место в этой многоуровневой конструкции (рис. 3).

2. В журналах из списка ВАК были выделены 124 статьи, как связанные непосредственно с вопросами местного самоуправления, так и включающие анализ проблем публичной власти, развития местной экономики и демократии в целом. Это позволяет сравнить уровень заинтересованности российского научного сообщества в секторах данного проблемного поля, а также выделить основные проблемные точки формирования глоссария терминов для научной дискуссии по этой проблематике на русском языке, в том числе, с привлечением зарубежных материалов.

Внимание также обращалось на публикации на английском языке в российских научных журналах. Общее количество статей в российских журналах существенно меньше, однако существуют журналы, полностью посвященные муниципальной проблематике — «Муниципалитет: экономика и управление», «Муниципальное имущество: экономика, право, управление», «Самоуправление». Особого внимания заслуживает то, что в англоязычных выпусках журнала «Вопросы государственного и муниципального управления» за 2018–2020 гг. 20 статей посвящены именно вопросам организации местной власти (рис. 1).

3. Анализ журналов стран Центральной Азии показал, что в большинстве случаев во всех государствах (Казахстан, Кыргызстан, Туркмения, Таджикистан, Узбекистан) проблематика политических исследований в целом и местного самоуправления в частности представлена скупо — выявлены всего 33 статьи, причем преимущественно в журналах образовательных учреждений высшего профессионального образования при президентах этих стран, осуществляющих подготовку и повышение квалификации государственных и муниципальных служащих (рис. 2). Это не вызывает удивления, так как ведущим политическим и административным институтом в этих странах с экономикой переходного периода и политической системой, включающей элементы демократии и авторитаризма одновременно, является государство. Государствоцентризм выражен в них еще более ярко, чем в России¹.

В каждой из обозначенных выше групп были выделены *ключевые слова*, объединенные в категории, отражающие структуру проблемного поля (табл. 1).

1. География. В данную категорию вошли названия государств, системы МСУ которых анализируются в рассматриваемых материалах. Наиболее часто исследователи обращаются к опыту США, а также отдельных штатов США (США в целом — 17, отдельные штаты — 8, города — 4, графства — 1, деревни — 1). Значительный массив статей посвящен также развитию местного самоуправления в условиях отчетливо выраженного авторитарного политического режима КНР (КНР в целом — 7, Шанхай — 1, Луодонг-Тайвань — 1). Среди статей в англоязычных журналах широко представлены материалы, посвященные странам Европы, Азии, Латинской Америки. Обзор, посвященный проблемам преодоления бедности в муниципалитетах, включает данные о состоянии этого процесса в 71 стране. Большой объем материалов посвящен также городам различного масштаба, в том числе, «умным городам» — новой модели организации управления на основе современных информационных технологий. В журналах ВАК России значительное внимание уделяется МСУ в различных субъектах РФ. Как среди англоязычных, так и среди русскоязычных материалов за период 2018–2020 гг. не выделено ни одной статьи, посвященной проблемам МСУ в Центральной Азии. Последнее не означает, что данные проблемы не играют роли в развитии современного публичного управления в данных государствах, так как в научных изданиях Центрально-Азиатского региона выявлены также статьи, входящие в данное проблемное поле.

2. Многоуровневые системы. Место и роль самоуправления (различных уровней и форм) рассматриваются в самом большом количестве материалов, что свидетельствует об исключительной значимости определения места самоуправления (муниципальных образований разных уровней, общественного территориального самоуправления, форм самоорганизации граждан, а также структур управления на территориях проживания малочисленных коренных народов) в многоуровневых системах публичной власти современных государств. Поиск механизмов разграничения полномочий и разделения функций с целью обеспечения большего единообразия качества жизни не только в отдельных регионах и государствах, но и в таких макрорегионах, как ЕС и другие объединения государств, а также выработка форм координации управлен-

¹ Этой проблеме посвящена наша статья. См.: [3].

Категории (количество ключевых понятий)
 Table 1. Categories (number of key concepts)

Название категории	Количество (английский)	Количество (русский)
География	27 государств + 5 (российские журналы); 3 обзора макрорегионов (ЕС, Латинская Америка, Южная Европа); обзор муниципалитетов 71 страны (борьба с бедностью), анализ функционирования муниципалитетов 19 европейских стран, 1 обзор муниципалитетов развивающихся стран; 19 регионов различных государств (в том числе — 8 штатов и графства США); 3 региона (российские журналы); 10 городов	3 государства, 20 регионов РФ, 13 городов (в том числе — 10 городов РФ)
Базовые элементы и процессы функционирования систем МСУ	84	3
Местная демократия	22 + 7 (российские журналы)	8
Муниципальная экономика и финансы	48	19
Многоуровневые системы	108	16
Организационная структура	13	3
Муниципальные реформы	9	3
Инновации	21	12
Информатизация	11 + 7 (российские журналы)	1
Направления муниципальной политики	23	13
Муниципальные услуги	8 + 5 (российские журналы)	4
Муниципальные служащие	7 + 3 (российские журналы)	12
Дисфункции	14 + 6 (российские журналы)	5
Обзоры статей	1	
Использование зарубежного опыта	—	6
Теоретические подходы	41 + 6 (российские журналы)	9

ческих воздействий различных уровней и их кооперации при решении конкретных проблем, постепенное становление коллаборативных форм взаимодействия, в которых отдельный гражданин оказывается на равных с властными структурами, являются предметом исследования ученых разных научных дисциплин во многих странах, в том числе в России [11; 12; 20; 21; 23; 27; 35].

3. Значительное место занимают в общем проблемном поле МСУ исследования, посвященные различным элементам, базовым функциям, основным факторам, влияющим на эффективность систем местного самоуправления: местным административ-

ным структурам, муниципальным лидерам, документам развития (стратегии, доктрины, сценарии), ценностным ориентациям, ментальным моделям, прозрачности управленческой деятельности, социальному доверию местной власти, развитию моделей «нового административного менеджмента» и «эффективного управления» (good governance). Не менее значимыми являются также проблемы муниципальной экономики и финансов, являющихся основой муниципального развития и определяющим фактором сохранения автономии муниципалитетов, в том числе в составе крупных метрополитенских регионов, независимо от масштаба муниципалитета. В этом секторе проблемного поля значительное место занимают такие процессы, как сохранение налоговой и бюджетной автономии муниципалитетов в условиях сокращения их собственных доходов и повышения расходов в связи с повышением требований к уровню качества жизни на их территории, муниципально-частное партнерство, место и роль государственных трансфертов в развитии городов и сельских муниципалитетов. Данные проблемы исследуются как российскими, так и зарубежными специалистами. При этом в англоязычных материалах больше внимания уделяется муниципальной финансовой автономии и экономической самостоятельности, а в русскоязычных — государственной финансовой поддержке местного уровня. При этом в ряде статей российских авторов рассматриваются проблемы «теневой занятости» в различных регионах, где населенные пункты существуют в условиях пространственной изоляции или в составе депрессивных регионов [26; 34].

4. Значительную часть проблемного поля занимают работы, в которых анализируются различные аспекты процесса совершенствования местного самоуправления: внедрение инновационных инструментов управления, в том числе модели «умного города», проведение муниципальных реформ, среди которых анализируются территориальные реформы, связанные, как правило, со слиянием муниципальных образований. Существенное место занимают также различные аспекты информатизации и цифровизации всех процессов, включая функционирование муниципальных учреждений и контроль их деятельности [6; 29].

5. Направления муниципальной политики (инфраструктура, социальное развитие, культурное совершенствование, внедрение новых технологий и т. п.), а также проблема предоставления муниципальных услуг и их качества представлены в исследованиях как зарубежных, так и российских авторов [1; 32].

6. По-прежнему сохраняют актуальность проблемы местной демократии. В числе рассматриваемых в материалах этой тематики проблем и инициативное (парситипативное) бюджетирование, позволяющее гражданам влиять на принятие финансовых решений [1; 32].

7. Организационная структура системы управления отдельного муниципалитета, а также люди, которые приводят ее «в движение», т. е. муниципальные служащие, также являются предметом рассмотрения в достаточно большом количестве статей, как в англоязычных зарубежных периодических изданиях, так и в статьях на русском и английском языках в российских журналах. Данные статьи исследуют проблемы оптимизации структур, формирование ценностей, способствующих эффективной деятельности в направлении этой цели. Сложности конкурсного отбора на должности муниципальной службы и процессов адаптации служащих к стремительным изменениям технологий управления и требований местного сообщества, в котором граждане стремятся более активно участвовать в коллаборативных процессах как равные партнеры, анализируются в достаточно большом количестве исследований [22; 31; 36].

8. Значительное место во всех рассмотренных изданиях занимают также работы, посвященные наиболее распространенным дисфункциям в сфере организации и функционирования систем МСУ: коррупции, высоким социальным расходам, разрушению демократического участия и исключение из него мигрантов и др.,

снижение роли муниципалитетов в предоставлении муниципальных услуг (приватизация, реализация моделей «нового публичного менеджмента»), повышение административных расходов и стоимости экстерналий, инфляция ожиданий граждан, провалы при формировании нового организационного дизайна и адаптации к нему базовых процессов, серьезные побочные эффекты реформ и инноваций, в том числе цифровизации. Исследуются также финансовые и экономические проблемы (рост задолженностей муниципалитетов, нестабильность доходов местных бюджетов, тенденция расширения продажи муниципальной собственности, нелегальная экономическая деятельность), а также недостаточная квалификация персонала, избыточный контроль со стороны и органов государственной власти, дефицит в развитии инфраструктуры и сложности функционирования населенных пунктов в условиях пространственной изоляции, часто встречающихся на «бескрайних» российских и не только просторах [33; 30; 7].

9. В отдельную категорию необходимо выделить исследования из российских периодических изданий, посвященных необходимости и возможности использования российскими муниципалитетами зарубежного опыта развития систем местного самоуправления [4; 13].

10. При рассмотрении анализируемого проблемного поля: его структуры и наполнения различных секторов — нельзя не исследовать вопрос о том, на каких методологических подходах основываются исследования, опубликованные в зарубежных и российских изданиях за 2018–2020 гг.

В работах зарубежных авторов широко представлены междисциплинарный и межапарадигмальный подход, так как одновременно проводится анализ функционирования с трех позиций: политического и правового анализа, а также их менеджериального подтипа. Проводится анализ процессов местного самоуправления как части сбалансированной многоуровневой системы публичной администрации с позиций ценностно и культурно ориентированных подходов, анализ инструментализации местного самоуправления, специальных проблем — инфраструктурных, финансовых, социально-экономических, территориального развития и т.п. — на основе разнообразных теоретических подходов: политического рынка, открытой модели прогнозирования развития МО, теории предоставления муниципальных услуг, эффективной прозрачности, стейкхолдеров, теории социальных систем Н. Лумана, теории агентств и принципал-агентской модели, сравнительного анализа функционирования организаций, теории мотивации, теории комплексных систем. В процессе развития модели «умных городов» выработаны подходы к оценке результатов их формирования и его воздействия на качество жизни, при анализе парситипативного бюджетирования используется модель Арнаштайн («лестница участия») для оценки целостного процесса включения граждан в принятие бюджетно-финансовых решений.

Российские авторы в основном используют системный и институциональный подходы, а также анализируют неформальные и сетевые элементы в рамках неинституционального подхода.

В статьях, опубликованных в российских изданиях на английском языке, используются: теория коммуникативного действия, графическая визуализация, теория определения компетенций, анализ политических нарративов, теория бюджетной децентрализации.

В русскоязычном проблемном поле можно выделить комплекс более частных подходов, направленных на анализ ценностных ориентаций муниципальных служащих, ретроспективные исследования изменений роли местной власти внутри систем более высокого порядка (регион, государство в целом), структуралистско-конструктивистский подход к анализу местного сообщества как особого актора местного самоуправления, социологический подход, исследование политической культуры и паттернов поведения муниципальных акторов в различных типах структуры (ие-

рархизм, индивидуализм, коммунитаризм и эгалитаризм), а также подход с точки зрения «многоместной этнографии» для анализа функционирования муниципалитетов в условиях различного этнического контекста.

Ограниченный объем данной статьи не позволяет подробно представить все варианты, в связи с чем мы ограничиваемся только их кратким описанием, данным выше.

Дискуссия

На основе описанных выше результатов количественного исследования автор пришел к выводу, что самым значительным в проблемном поле исследований различных аспектов функционирования и развития института местного самоуправления в современном мире является сектор, связанный с определением места и роли этого уровня власти и управления в многоуровневых системах. Начиная с глобального уровня (анализ проблем бедности в муниципалитетах 71 государства), через макрорегиональный уровень (проблемы на территории ЕС, группы стран Латинской Америки, постсоциалистического и постсоветского пространства и т. п.), уровень национальных государств, субнациональный уровень (в том числе, крупных метрополитенских регионов) вплоть до уровня отдельных муниципалитетов (различного масштаба, в городской и сельской местности, в одно-, двух- и многоуровневых системах МСУ, на внутригородских территориях крупнейших городов и т. д.).

В соответствии с этими результатами автором проанализирован в рамках качественного анализа комплекс статей из журналов базы «Scopus», журналов ВАК РФ, а также научных журналов стран Центральной Азии с целью определения основных выводов авторов по вышеназванным аспектам проблемы организации, функционирования и развития местного самоуправления в многоуровневых системах публичной власти.

При этом выявлена общая для всех материалов тенденция к доминированию во всех системах государственного управления. Местное самоуправление решает вопросы местного значения в рамках государственных законов, а также в значительной степени зависит от общегосударственного подхода к проблеме обеспечения оптимального единообразного качества жизни на всей территории страны. Необходимость его обеспечения усиливает действие центростремительных сил, централизацию процесса принятия решений, а также требует, как правило, государственного финансирования исполнения базовых функций по жизнеобеспечению территорий. При этом в федеративных государствах, которые наиболее подходят для сравнения с Россией, данными проблемами активно занимается субнациональный уровень управления — уровень субъектов федеративного государства.

Все вышеприведенные выводы подтверждаются результатами проведенного автором контент-анализа ряда статей (рис. 1, 2, 3), наиболее ярко иллюстрирующих проблему функционирования многоуровневых систем управления, а также роль в данных системах местного уровня¹.

Лидерство государства во всех процессах, осуществляемых органами власти и управления, не вызывает сомнения, особенно с учетом того, что субъекты РФ также осуществляют государственное управление в соответствии с Конституцией РФ, а под региональным уровнем понимается именно уровень субъекта. Преобладание централизации над децентрализацией, также выявленное в ходе анализа, еще более усиливает данные тенденции. Понятие публичной власти достаточно часто встречается в текстах, посвященных местному самоуправлению, однако,

¹ Анализ проведен с помощью продукта QDA Miner 6.0 [Электронный ресурс] URL: <https://provalisresearch.com/products/qualitative-data-analysis-software/> (дата обращения: 20.10.2021).

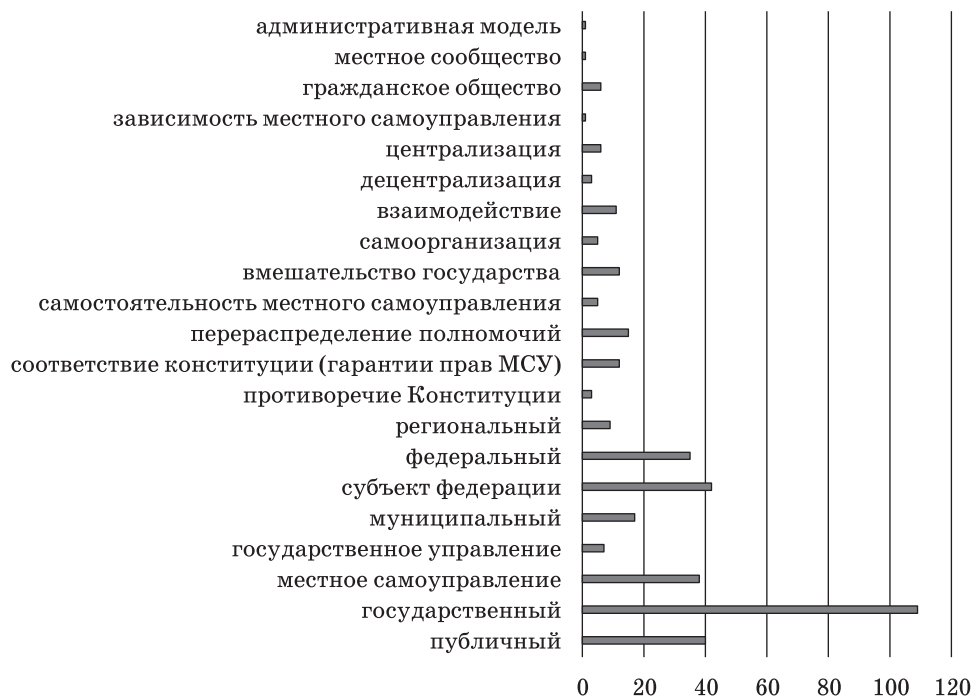


Рис. 1. Результаты анализа статей из российских журналов (список ВАК)

Fig. 1. Results of analysis of articles from Russian journals (HAC list)



Рис. 2. Результаты анализа статей из журналов стран Центрально-Азиатского региона

Fig. 2. Results of analysis of articles from journals of Central Asian countries

тревогу вызывает наличие в государственных законах и подзаконных актах несоответствий тексту Конституции, что снижает уровень гарантий прав муниципальных органов. Как указывают авторы исследованных материалов [11], в новых условиях, сложившихся после принятия поправок 2020 г., усиливается огосударствление

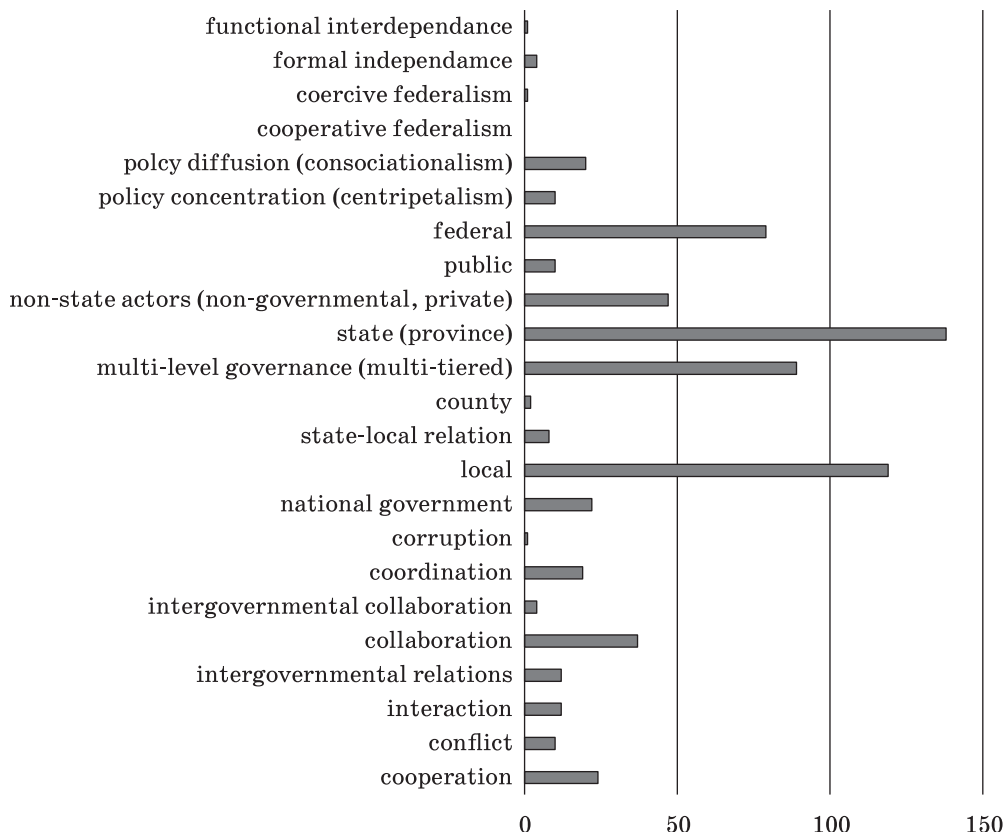


Рис. 3. Результаты анализа статей из журналов базы Scopus
Fig. 3. Scopus Database Journal Article Analysis Results

местного самоуправления, происходит все интенсивнее перераспределение полномочий в пользу субъектов РФ, т. е. органов государственной власти. Роль гражданского общества и местного сообщества как одного из его элементов не представляется существенной.

При сравнении результатов анализа статей из журналов России и Центрально-Азиатского региона отчетливо видно сходство обоих вариантов. Доминирование государства в системах управления этих государств выражено еще сильнее. Так, в Республике Казахстан [15] местные органы власти одновременно исполняют комплекс государственных полномочий. В соответствующем законе используется термин «местное государственное управление». В Кыргызстане при предоставлении услуг населению с целью обеспечения единообразия качества жизни роль местного самоуправления является минимальной [14].

В «старых демократиях», имеющих давние традиции развития и функционирования местного самоуправления, в условиях усиливающегося стремления к обеспечению единообразия качества жизни, происходит унификация процессов, слияние муниципалитетов с целью повышения их функциональности в рамках этого процесса, снижается многообразие форм местного самоуправления.

Главным отличием от российского и центрально-азиатского вариантов является формирование многоуровневых систем с интенсивным взаимодействием всех уровней и активной ролью в рамках взаимодействия местного самоуправления, во многих

странах функционирующего на двух уровнях — муниципальном и надмуниципальном.

В статьях активно используются понятия кооперация, координация, взаимодействие, взаимоотношения между государственными и муниципальными структурами. В рамках этих взаимодействий особо выделяется роль уровня субъектов федеративных государств: штатов США и провинций Канады. В рамках исследований роли местного самоуправления и государственного управления существует целое направление, анализирующее многоуровневые системы управления и оценивающее их эффективность, а также условия ее повышения. Чрезвычайно интересным представляется подход, который подчеркивает, что в современных условиях (глобализации экономических процессов, усложнения и удорожания инфраструктуры, информационной революции, интенсивной урбанизации и миграции) во многих случаях независимость местного уровня власти и управления как самостоятельного политического актора и гаранта высокого качества жизни на территории муниципального образования ограничена по объективным причинам.

Верификация данных путем соотнесения полученной информации с исследованиями рассматриваемой проблематики, содержащимися в каталогах Библиотеки Конгресса США и Российской государственной библиотеки за период 2018–2020 гг.

Анализ статей из научных журналов позволяет определить границы и структуру проблемного поля, однако, уточнение этих его параметров требует верификации на основе информации о монографических изданиях, вышедших за рассматриваемый период из печати и включенных в наиболее полные каталоги литературы. Таковыми, с точки зрения автора, являются каталог Библиотеки Конгресса США и каталог Российской государственной библиотеки.

В процессе изучения данного вопроса нами были выявлены соответственно 18 монографических работ на английском языке в каталоге Библиотеки Конгресса США и 9 исследований на русском языке в каталоге Российской государственной библиотеки. Также за рассматриваемый период была защищена одна диссертация [10] по данной проблематике. Соответственно, соотношение исследований, опубликованных на английском и на русском языках, подтверждает выводы, сделанные на основе количества статей, выделенных в периодических изданиях из базы Scopus и списка ВАК.

Англоязычные работы имеют широкую географию: большинство посвящено развитию местного уровня власти в развивающихся странах [17; 25] (Зимбабве, Индия, Коста-Рика, Уганда, Пакистан, Индонезия), где эти процессы более динамичны и представляют интерес для исследователей. Одна из работ посвящена Польше, где развитие МСУ активно осуществляется в постсоциалистический период [19]. Затрагиваются также общеевропейские проблемы и актуальные процессы в развитых странах (Япония, Канада). Особое место занимают справочники [24; 28], посвященные глобальному управлению, механизмам повышения жизнеспособности городов. Другие проблемы управления городами также представлены среди выявленных исследований [37].

Работы российских авторов [2; 8] в основном посвящены общим проблемам развития местного самоуправления, а также определению его места в единой системе публичной власти в соответствии с измененным текстом Конституции РФ.

Выводы

Количественный анализ статей всех трех отобранных групп, результаты которого также подтверждены элементами качественного анализа отдельных материалов, тематикой монографических работ, выявленных в каталогах крупнейших библиотек,

контент-анализом ряда полнотекстовых материалов, позволяет сделать ряд выводов.

1. Массив статей в периодической печати, посвященных проблемам многоуровневых систем публичной власти и роли в них местного уровня, является достаточно большим, что свидетельствует о значимости института местного самоуправления в современном мире. Это подтверждается и наличием значительного количества монографических исследований по данной проблематике.

2. При этом контент-анализ полнотекстовых материалов свидетельствует о постоянном усилении централизации даже в традиционно децентрализованных системах (например, США и Канада), а также усилении роли государственного управления — общенационального и субнационального уровня.

3. В статьях, посвященных системам публичной власти развитых стран, так называемых «старых демократий» обращают внимание работы, анализирующие главные инструменты и уровень интенсивности взаимодействия уровней власти — кооперацию, координацию, а также коллаборацию как процесс максимально интенсивного вовлечения граждан в процесс принятия политических решений, их детальной проработки для обеспечения реализации определенной политики и сам процесс реализации.

4. Большой массив материалов посвящен в проблемном поле различного рода инновациям — цифровизации, разработке моделей «умных городов», применению вариантов «нового публичного менеджмента» на различных уровнях публичной системы, включая муниципалитет.

5. При сравнении проблемного поля, связанного с местным уровнем публичной власти в разных группах источников — англоязычные материалы, российские исследования, работы авторов стран Центральной Азии — следует отметить абсолютное доминирование в двух последних системах государства как ведущего актора, несущего практически полную ответственность за качество жизни на всей территории страны. Оно еще более усиливается с принятием соответствующей поправки в главу «Местное самоуправление» Конституции РФ.

Литература

1. Агаджанян А. С. Эффективность и качество в категориальном поле оценки предоставления государственных и муниципальных услуг // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2020. № 2. С. 248–254.
2. Брызгалова И. Г., Галич Ж. В. Местное самоуправление: опыт решения социально-экономических и общественно-политических проблем. общероссийский и региональный аспект (на материалах Дона и Северного Кавказа): исторические практики XX–XXI вв. : монография. Ростов-на-Дону, 2018.
3. Вульфович Р. М. Проблемы и противоречия в процессе становления местного самоуправления на постсоветском пространстве (на примере стран Центральной Азии) // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2021. № 14 (2). С. 97–106.
4. Гаврилова Н. В. Анализ зарубежных практик парситипаторного управления // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2018. № 2. С. 27–34.
5. Гончаров М. В. Перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 2 (27). С. 82–90.
6. Грибанова Г. И., Соотла Г., Каттаи К. Реформы местного самоуправления в Эстонии: институциональный контекст, намерения и результаты // Балтийский регион. 2020. Т. 12, № 1. С. 4–15.
7. Дятлов А. В., Ковалев В. В., Сериков А. В. Риски от введения института сити-менеджмента (в оценках экспертов Южного федерального округа) // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2018. № 4. С. 39–42.
8. Кожевников О. А. и др. Местное самоуправление в единой системе публичной власти: вектор и последствия конституционной реформы в Российской Федерации : монография. М. : ЮНИТИ, 2020.

9. Мальцева И. В., Уханова А. П. Проблемы осуществления народовластия через местные референдумы и местные выборы (на примере Республики Карелия) // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 2. С. 52–59.
10. Никитина В. М. Местное самоуправление в системе публичной власти и публичного управления Италии : дис. ... канд. юр. наук. М., 2018.
11. Пешин Н. Л. Конституционная реформа местного самоуправления: единство публичной власти как новый всеобщий принцип организации местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 11. С. 24–29.
12. Санжаревский И. А., Александров А. Р. Историческая ретроспектива местного самоуправления в системе разделения публичной власти в России // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2018. № 3. С. 166–173.
13. Тимофеев Н. С. Евразийские идеи местного самоуправления в российской государственности // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 11. С. 62–67.
14. Шадыбеков К. Б., Бекташев К. Ж. Вопросы централизации и децентрализации в контексте реформы сферы государственных и муниципальных услуг в Кыргызской Республике // Вестник АГУПР. 2018. № 24. С. 18–26.
15. Шериязданов Б. Местное самоуправление Казахстана и России (сравнительный анализ) // Казахстан. Спектр. Научный журнал. 2020. № 4 (96). С. 63–76.
16. Berry D. Rejecting 'all the faces of subjugation': Daniel Guérin on direct democracy, self-management and individual autonomy // Journal of Political Ideologies. 2019. Vol. 24. Is. 3. P. 314–336.
17. Brasher R. (ed.) Politics of ethnicity and federalism in Pakistan: local, national, and comparative perspectives. Karachi : Oxford University Press, 2020.
18. Calabrese T., Williams D., Gupta A. Does Participatory Budgeting Alter Public Spending? Evidence from New York City // Administration & Society. 2020. Vol. 52. Is. 9. P. 1382–1409.
19. Chmielewska-Szlaifler H. Reshaping Poland's Community after Communism: Ordinary Celebrations. Cham : Springer International Publishing: Palgrave Macmillan, 2019.
20. Conteh Ch. Multilevel governance through a strategic lens: Innovation policy delivery in Ontario // Canadian Public Administration. 2020. Vol. 63. Is. 3. P. 429–449.
21. Fox C. A. Is All Politics Local? Determinants of Local and National Election Campaigns // Comparative Political Studies. 2018. Vol. 51. Is. 14. P. 1899–1934.
22. Gronow A., Wagner P., Ylä-Anttila T. Explaining collaboration in consensual and conflictual governance networks // Public Administration. 2020. Vol. 98. Is. 3, P. 730–745.
23. Hendrick R., Degnan R. P. In the Shadow of State Government: Changes in Municipal Spending After Two Recessions // American Review of Public Administration. 2020. Vol. 50. Is. 2.
24. Huff G. B., Thomas E. A., McNabb N. (eds.) Community resilience handbook. Chicago, Illinois : American Bar Association, 2020.
25. India VNR 2020: decade of action, taking SDGs from global to local. New Delhi : Niti Aayog, Government of India, 2020.
26. Jimenez B. S. Municipal Government Form and Budget Outcomes: Political Responsiveness, Bureaucratic Insulation, and the Budgetary Solvency of Cities // Journal of Public Administration Research and Theory. 2020. Vol. 30. Is. 1. January. P. 161–177.
27. Mallinson D. J. Cooperation and Conflict in State and Local Innovation during COVID-19 // American Review of Public Administration. 2020. Vol. 50 (6–7). P. 543–550.
28. Malito D. V., Umbach G., Bhuta N. (eds.) Palgrave Handbook of Indicators in Global Governance. Cham : Springer International Publishing: Palgrave Macmillan, 2018.
29. Mlambo V. H., Zubane S. P., Mlambo D. N. Conceptualization to amendment: Kakinada as a smart city // Journal of Public Affairs. 2018. Vol. 19. Is. 1.
30. Molyneux L., Head B. Why information and transparency about electricity matter: Fragmentation of governance and accountability under New Public Management // Australian Journal of Public Administration. 2020. Vol. 79. Is. 1. P. 143–164.
31. Piñeira Mantiñán M. J., González J. R., González Pérez L. M. New models of urban governance in Spain during the post-crisis period: the fight against vulnerability on a local scale // Territory, Politics, Governance. 2019. Vol. 7. Is. 3. P. 336–364.
32. Purwanto E. A., Pramusinto A. Decentralization and functional assignment in Indonesia: the case of health and education services // Policy Studies. 2018. Vol. 39. Is. 6. P. 589–606.
33. Smékalová L. Evaluating the cohesion policy: targeting of disadvantaged municipalities. Administration si Management Public. 2018. Vol. 31. P. 143–154.
34. Shockley B. et al. Exaggerating good governance: Regime type and score inflation among executive survey informants // Governance. 2017. Vol. 31. Is. 4. P. 643–664.

35. *Vantaggiato F. P.* Regulatory relationships across levels of multilevel governance systems: From collaboration to competition // *Governance*. 2019. Vol. 33. Special Issue: Modes of Regulatory Governance: A Political Economy Perspective. P. 173–189.
36. *Zaytseva T., Nezhdina T.* Involving Young People in State and Municipal Service: The Experience of Russian Regions // *Public Administration Issues*. 2019. N 1. P. 160–189.
37. *Zhang X.* (ed.) *Remaking Sustainable Urbanism: Space, Scale and Governance in the New Urban Era*. Singapore : Springer Singapore: Palgrave Macmillan, 2019.

Об авторе:

Вульфович Ревекка Михайловна, профессор кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор политических наук, профессор; vulfovich-rm@ranepa.ru

References

1. Agadzhanian A. S. Efficiency and Quality in the Category field of public services evaluation // *Public administration. Scientific notes* [Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski]. 2020. N 2. P. 248–254. (In Rus).
2. Bryzgalova I. G., Galich Zh. V. Local self-government: experience in solving socio-economic and socio-political problems. The All-Russian and regional aspect (based on the materials of the Don and the North Caucasus): historical practices of the XX–XXI centuries: a monograph. Rostov-on-Don, 2018. (In Rus).
3. Vulfovich R. M. Problems and contradictions in the process of formation of local self-government in the post-Soviet space (on the example of Central Asian countries) // *Eurasian integration: economics, law, politics* [Evraziiskaya integratsiya: ekonomika, pravo, politika]. 2021. N 14 (2). C. 97–106. (In Rus).
4. Gavrilova N. V. Analysis of foreign practices of participatory management // *Public administration. Scientific notes* [Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski]. 2018. N 2. P. 27–34. (In Rus).
5. Goncharov M. V. Redistribution of powers between local self-government bodies and state authorities of a subject of the Russian Federation // *Municipality: Economics and Management* [Municipalitet: ekonomika i upravlenie]. 2019. N 2 (27). P. 82–90. (In Rus).
6. Gribanova G. I., Sootla G., Kattai K. Local self-government Reforms in Estonia: Institutional context, intentions and results // *Baltic Region* [Baltiiskii region]. 2020. Vol. 12. N 1. P. 4–15. (In Rus).
7. Diatlov A. V., Kovalev V. V., Serikov A. V. Risks from the introduction of the Institute of city management (in the assessments of experts of the Southern Federal District) // *Public Administration. Scientific Notes* [Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski]. 2018. N 4. P. 39–42. (In Rus).
8. Kozhevnikov O. A. et al. Local self-government in the unified system of public power: the vector and consequences of constitutional reform in the Russian Federation: monograph. Moscow: UNITY, 2020. (In Rus).
9. Maltseva I. V., Uhanova A. P. Problems of the implementation of democracy through local referendums and local elections (on the example of the Republic of Karelia) // *Constitutional and Municipal Law* [Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo]. 2019. N 2. P. 52–59. (In Rus).
10. Nikitina V. M. Local self-government in the system of public power and public administration in Italy: PhD dissertation. M., 2018. (In Rus).
11. Peshin N. L. Constitutional reform of local self-government: the unity of public power as a new universal principle of the organization of local self-government // *Constitutional and Municipal Law* [Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo]. 2020. N 11. P. 24–29. (In Rus).
12. Sanzharevskii I. A., Aleksandrov A. R. Historical retrospective of local self-government in the system of separation of public power in Russia // *Public administration. Scientific notes* [Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski]. 2018. N 3. P. 166–173. (In Rus).
13. Timofeev N. S. Eurasian Ideas of local Self-government in the Russian Statehood // *Constitutional and Municipal Law* [Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo]. 2019. № 11. P. 62–67. (In Rus).
14. Shadybekov K. B., Bektashev K. D. Issues of centralization and decentralization in the context of the reform of the sphere of state and municipal services in the Kyrgyz Republic // *Bulletin AGUPKR* [Vestnik AGUPKR]. 2018. N 24. P. 18–26. (In Rus).

15. Sheriiazdanov B. Local self-government of Kazakhstan and Russia (comparative analysis) // Kazakhstan. Spectrum. Scientific journal [Kazakhstan. Spektr. Nauchnyi zhurnal]. 2020. N 4 (96). P. 63–76. (In Rus).
16. Berry D. Rejecting 'all the faces of subjugation': Daniel Guérin on direct democracy, self-management and individual autonomy // Journal of Political Ideologies. 2019. Vol. 24. Is. 3. P. 314–336.
17. Brasher R. (ed.) Politics of ethnicity and federalism in Pakistan: local, national, and comparative perspectives. Karachi : Oxford University Press, 2020.
18. Calabrese T., Williams D., Gupta A. Does Participatory Budgeting Alter Public Spending? Evidence from New York City // Administration & Society. 2020. Vol. 52. Is. 9. P. 1382–1409.
19. Chmielewska-Szljajfer H. Reshaping Poland's Community after Communism: Ordinary Celebrations. Cham : Springer International Publishing: Palgrave Macmillan, 2019.
20. Conteh Ch. Multilevel governance through a strategic lens: Innovation policy delivery in Ontario // Canadian Public Administration. 2020. Vol. 63. Is. 3. P. 429–449.
21. Fox C.A. Is All Politics Local? Determinants of Local and National Election Campaigns // Comparative Political Studies. 2018. Vol. 51. Is. 14. P. 1899–1934.
22. Gronow A., Wagner P., Ylä-Anttila T. Explaining collaboration in consensual and conflictual governance networks // Public Administration. 2020. Vol. 98. Is. 3, P. 730–745.
23. Hendrick R., Degnan R.P. In the Shadow of State Government: Changes in Municipal Spending After Two Recessions // American Review of Public Administration. 2020. Vol. 50. Is. 2.
24. Huff G.B., Thomas E.A., McNabb N. (eds.) Community resilience handbook. Chicago, Illinois : American Bar Association, 2020.
25. India VNR 2020: decade of action, taking SDGs from global to local. New Delhi : Niti Aayog, Government of India, 2020.
26. Jimenez B.S. Municipal Government Form and Budget Outcomes: Political Responsiveness, Bureaucratic Insulation, and the Budgetary Solvency of Cities // Journal of Public Administration Research and Theory. 2020. Vol. 30. Is. 1. January. P. 161–177.
27. Mallinson D.J. Cooperation and Conflict in State and Local Innovation during COVID-19 // American Review of Public Administration. 2020. Vol. 50 (6–7). P. 543–550.
28. Malito D.V., Umbach G., Bhuta N. (eds.) Palgrave Handbook of Indicators in Global Governance. Cham : Springer International Publishing: Palgrave Macmillan, 2018.
29. Mlambo V.H., Zubane S.P., Mlambo D.N. Conceptualization to amendment: Kakinada as a smart city // Journal of Public Affairs. 2018. Vol. 19. Is. 1.
30. Molyneux L., Head B. Why information and transparency about electricity matter: Fragmentation of governance and accountability under New Public Management // Australian Journal of Public Administration. 2020. Vol. 79. Is. 1. P. 143–164.
31. Piñeira Mantiñán M.J., González J.R., González Pérez L.M. New models of urban governance in Spain during the post-crisis period: the fight against vulnerability on a local scale // Territory, Politics, Governance. 2019. Vol. 7. Is. 3. P. 336–364.
32. Purwanto E.A., Pramusinto A. Decentralization and functional assignment in Indonesia: the case of health and education services // Policy Studies. 2018. Vol. 39. Is. 6. P. 589–606.
33. Smékalová L. Evaluating the cohesion policy: targeting of disadvantaged municipalities. Administration & Society. 2018. Vol. 31. P. 143–154.
34. Shockley B. et al. Exaggerating good governance: Regime type and score inflation among executive survey informants // Governance. 2017. Vol. 31. Is. 4. P. 643–664.
35. Vantaggiato F.P. Regulatory relationships across levels of multilevel governance systems: From collaboration to competition // Governance. 2019. Vol. 33. Special Issue: Modes of Regulatory Governance: A Political Economy Perspective. P. 173–189.
36. Zaytseva T., Nezhdina T. Involving Young People in State and Municipal Service: The Experience of Russian Regions // Public Administration Issues. 2019. N 1. P. 160–189.
37. Zhang X. (ed.) Remaking Sustainable Urbanism: Space, Scale and Governance in the New Urban Era. Singapore : Springer Singapore: Palgrave Macmillan, 2019.

About the author:

Revecka M. Vulfovich, Professor of the Chair of the State and Municipal Management of North-West Institute of Management, Branch of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Political Science), Professor; vulfovich-rm@ranepa.ru