

Анализ политико-правовых моделей организации местного самоуправления

Куценко Д. О.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; dkutsenko-17-01@edu.ru

РЕФЕРАТ

Данная статья посвящена теоретическому анализу политико-правовых моделей организации местного самоуправления и имеет *целью* определение основных составляющих модели местного самоуправления в современной России, выявление точек роста и развития. *Теоретическую базу* исследования составили теория свободной общины, общественно-хозяйственная теория, государственная теория местного самоуправления, а также теория дуализма. Кроме того, был проведен анализ существующих моделей местного самоуправления: англосаксонской, континентальной (французской) и германской. Наряду с анализом концепций местного самоуправления также рассмотрены примеры государств, применяющих различные модели управления. Благодаря проведенному теоретическому исследованию выделены ключевые характеристики каждой из моделей, а также некоторые особенности их применения в современных условиях. Было обосновано, что важным элементом системы местного самоуправления, который признается в рамках каждой модели, а также в «смешанных» моделях, является высокий уровень доверия и партисипаторной активности со стороны граждан. Проанализировав теоретические основы местного самоуправления, а также опыт применения различных моделей управления в различных странах, автор пришел к *выводу*, что совмещение принципов различных концепций и моделей местного самоуправления является актуальным в условиях глобализации, а также преобразований в общественных и политических институтах. Сегодня в молодых демократиях, в том числе и в России, перед государственными управленцами, гражданами и общественными организациями стоит важный вопрос по поиску оптимальной модели управления на местном уровне. С точки зрения устойчивой и эффективной системы местного самоуправления принцип индивидуального подхода к субъектам и населенным пунктам может сыграть ключевую роль. Основное значение здесь играет акцент на формирование практик доверия и партисипативности. Именно они являются ключевыми точками роста и развития модели местного самоуправления в современных условиях. Развитие партисипативности и доверия способствует повышению эффективности расходования бюджетных средств, сплоченности и ответственности граждан, их заинтересованности в решении проблем местного сообщества.

Ключевые слова: местное самоуправление в России, смешанная модель местного самоуправления, теории местного самоуправления, доверие, партисипативность

Для цитирования: Куценко Д. О. Анализ политико-правовых моделей организации местного самоуправления // Управленческое консультирование. 2020. № 5. С. 154–165.

Analysis of Political and Legal Models of Local Self-Government

Dariya O. Kutsenko

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management, Branch of RANEPA), Saint-Petersburg, Russian Federation; dkutsenko-17-01@edu.ru

ABSTRACT

This article is devoted to the theoretical analysis of political and legal models of the organization of local self-government and *aims* to identify the main components of the model of local self-government in Russia, as well as to identifying points of growth and development. The *theoretical basis* of the research was formed by the theory of free community, social and economic theory, state theory of local government, as well as the dualism theory. The existing

models of local self-government: Anglo-Saxon, Continental, and German were analyzed. In addition to the analysis of local self-government concepts, examples of states applying different governance models were also considered. The analysis highlighted the key characteristics of each model, as well as some features of their application in the contemporary context. It was argued that an important element of local governance, which is recognized in each model, as well as in “mixed” models, is a high level of trust and participatory activity on the part of citizens. Having analyzed the theoretical foundations of local self-government, as well as the experience of applying different models of governance in different countries, the author came to the *conclusion* that the combination of principles of different concepts and models of local governance is relevant in the conditions of globalization, as well as changes in social and political institutions. Today, in young democracies, including Russia, public administrators, citizens, and public organizations face an important question in search of an optimal model of governance at the local level. Forming a sustainable and effective system of local self-government supposes that the principle of individual approach to subjects and settlements can play a key role. The main importance here is the emphasis on the formation of practices of trust and civic participation. These are the key points of growth and development of the emerging model of local governance. The development of civic participation and trust contributes to the efficiency of budget spending, solidarity and responsibility of citizens and their interest in solving the problems of the local community.

Keywords: local governance in Russia, mixed model of local governance, theories of local governance, trust, civic participation

For citing: Kutsenko D. O. Analysis of Political and Legal Models of Local Self-Government // Administrative consulting. 2020. No. 5. P. 154–165.

Введение

Понятие местного самоуправления имеет множество определений. Основоположающим считается определение, содержащееся в Европейской Хартии местного самоуправления 1985 г. Согласно Хартии, местное самоуправление представляет собой право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения¹. Несмотря на то, что данное определение является общепризнанным и часто используется как в научной литературе, так и практиками публичного управления, сегодня можно наблюдать множество различий в системах местного самоуправления разных стран. Местное самоуправление представляет собой важнейший элемент функционирования государства. Изначально оно было призвано решать каждодневные вопросы сообществ, однако по прошествии времени ситуация начала меняться.

Сегодня роль местного самоуправления признается не только на локальном уровне, но и на общегосударственном и даже на глобальном, общемировом. Поиск оптимальной модели местного самоуправления является важнейшей задачей любого государства, стремящегося к социально-экономическому развитию, повышению вовлеченности граждан в процесс управления, а также к высокому уровню доверия к власти. Это, в свою очередь, обеспечивает максимально гармоничное и устойчивое развитие общества, а значит, способствует мировому прогрессу.

С развитием экономики, политики и общественных институтов должны меняться и методы управления. Важно понимать, что модель управления, сформулированная теоретиками, никогда в полной мере не может быть реализована в реальном государстве. Сегодня в молодых демократиях и развивающихся странах перед государственными управленцами, гражданами и общественными организациями стоит

¹ [Электронный ресурс]. European Charter of Local Self-Government // Council of Europe URL: <https://rm.coe.int/168007a088> (дата обращения: 12.02.2020).

важный вопрос по поиску оптимальной модели управления на местном уровне [18]. С точки зрения формирования устойчивой и эффективной системы местного самоуправления принцип индивидуального подхода к субъектам и населенным пунктам может сыграть ключевую роль.

Правильно сформированная и качественно регулируемая система местного самоуправления способна оказать значительное воздействие не только на вопросы местного значения, такие как: развитие и облагораживание территорий, состояние социальной инфраструктуры, но в долгосрочной перспективе она может отразиться на социально-экономическом развитии региона и даже государства. Благодаря своей специфике местный уровень власти также имеет больше возможностей для снижения административного барьера между государством и гражданами, что также положительным образом отражается не только на удовлетворенности граждан государственными услугами, но и на уровне развития системы управления [32, с. 15].

Именно поэтому с научной точки зрения важны анализ процесса трансформации моделей местного самоуправления, идентификация причин тех или иных преобразований, а также аналитическая составляющая применения сложившихся подходов в управлении. В данной работе рассмотрены позиции основоположников ключевых теорий местного самоуправления и современных исследователей об оптимальности применения моделей местного самоуправления: англосаксонской, континентальной и германской. Важность такого теоретического анализа обусловлена основополагающей значимостью понимания специфики каждой из моделей, а также особенностей их применения в современных условиях в различных странах, в том числе и в России.

Теоретические основы

Местное самоуправление представляет интерес зарубежных исследователей: философов, политологов и экономистов — уже достаточно долгое время. Так, в специализированных журналах Великобритании уже в конце XIX в. публиковались статьи, в которых рассматривались проблемы в данной области [27]. Согласно Google статистике, цитируемость термина «local self-government» (с англ. местное самоуправление) в англоязычной литературе была довольно высокой с конца XIX в. и достигла максимума в начале XX в. (рис. 1). В русскоязычной научной литературе



Рис. 1. Цитируемость термина «local self-government» в период 1800–2020 гг.

Fig. 1. Citation of the term “local self-government” in the period 1800–2020

Источник: Google Books Ngram Viewer

термин «местное самоуправление» также применялся с XIX в., однако пик цитируемости был достигнут позднее, чем в зарубежной литературе — в 2000-х гг. (см. рис. 2). Сегодня тема местного самоуправления также актуальна, однако в рамках данной работы прежде всего необходимо рассмотреть фундаментальные теории местного самоуправления. Основополагающими теориями, в частности, являются: теория свободной общины, общественно-хозяйственная теория, государственная теория местного самоуправления, а также теория дуализма.

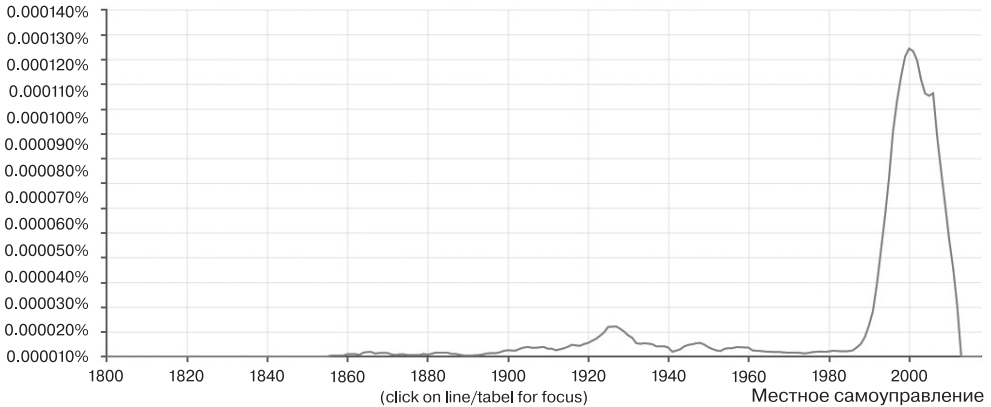


Рис. 2. Цитируемость термина «местное самоуправление» в период 1800–2020 гг.

Fig. 2. Citation of the term “local self-government (in russ.)” in the period 1800–2020

Источник: Google Books Ngram Viewer

Теория свободной общины (или теория естественных прав общин) является одной из важнейших с точки зрения развития политической мысли в сфере местного самоуправления. Данная теория была разработана в начале XIX в. Над развитием теории свободной общины работал ряд известных ученых, в частности: А. Токвиль, О. Лабанд, Г. Арсенс, К. Гербер и другие. Согласно теории естественных прав общин, система местного самоуправления в первую очередь должна характеризоваться высокой степенью автономии по отношению к государственной системе власти [4, с. 22]. Права общины на волеизъявление в рамках данной концепции являются естественными и неотъемлемыми. Это, в свою очередь, свидетельствует о том, что государственная власть не вправе вмешиваться в сферу местного самоуправления. Государство также не вправе создавать органы власти на муниципальном уровне — они должны формироваться членами общины. Однако уже из этого принципа вытекает определенное противоречие. Вопросы ведения системы местного самоуправления и принципы работы местных органов власти изначально определяются на государственном уровне, что обуславливает невозможность соблюдения полной автономии. Несмотря на идеалистический характер данной теории, она послужила основой для дальнейших исследований в этой области, а также для разработки новых теорий о местном самоуправлении. Так, общественно-хозяйственная теория во многом появилась благодаря теории свободной общины.

Среди ученых, придерживавшихся *общественно-хозяйственной теории*, были О. Гирке, О. Ресслер, Р. Моль и другие. В рамках данной теории местная власть рассматривается как наиболее автономная целостность: она должна не просто находиться в автономии от государственной власти, но и противопоставляться ей [4, с. 23]. Однако в отличие от теории естественных прав общин, данная теория предусматривает наличие отдельного органа, призванного контролировать

законность действий местных властей [11, с. 174]. Важно отметить, что контроль законности не является тождественным контролю легитимности. Например, органы государственной власти не могут вмешиваться в процесс выборов глав муниципальных образований или осуществлять их назначение. Общественно-хозяйственная теория внесла важный вклад в формирование когнитивного потенциала местного самоуправления, однако не получила широкого развития вследствие определенной утопичности строго разделения государства и местных сообществ.

Если у теории свободной общины и общественно-хозяйственной теории можно выделить сходные принципы в их основах, то *государственная теория местного самоуправления* является их антагонистом. Данную теорию основали ученые немецкой школы — Р. Гнейст и Л. Штейн. Развитием идей государственной теории местного самоуправления занимались такие ученые, как В. П. Безобразов, А. Д. Градовский и другие. Последователи общественно-хозяйственной теории противопоставляли местную власть государственной, однако представители государственной теории самоуправления придерживались противоположной точки зрения. Согласно данной теории, интересы общин или местные интересы в итоге неотделимы от общегосударственных [5, с. 83]. Авторы государственной теории местного самоуправления в первую очередь руководствовались принципом государственной целесообразности, что подразумевало периодическое преобразование спектра прав и обязанностей местных органов власти [17, с. 375]. Последователи государственной теории полагали, что полномочия, возложенные на органы местного самоуправления, являются разновидностью государственных функций. Таким образом, в рамках данной теории местная власть является составной частью государственной [19, с. 27].

В развитие государственной теории местного самоуправления возникла *теория дуализма*. Возникновение данной теории можно объяснить тем, что существовавшие теории не могли в полной мере отражать новые модели местного самоуправления [6, с. 270]. Согласно теории дуализма, ни одна из теорий, существовавших на момент ее создания, не демонстрировали реальных характеристик практики управления на местном уровне. Тем не менее, теория дуализма вобрала в себя черты как теории свободной общины, так и государственной теории. Например, согласно теории дуализма, права общин должны безусловно признаваться, однако регулирование полномочий и вопросов ведения местного уровня власти должны определяться исключительно на государственном уровне. Таким образом, теория демонстрирует наличие в современном обществе запроса на одновременное соблюдение государственных и местных интересов. Таким образом, в рамках теории дуализма ключевым вопросом является поиск оптимальных методов управления, удовлетворяющих интересы обеих сторон.

Тенденции в развитии теорий местного самоуправления говорят о том, что совмещение принципов из различных концепций является актуальным в условиях глобализации, а также преобразований в общественных и политических институтах. Благодаря обзору теоретических основ местного самоуправления при дальнейшем анализе моделей, применяемых в различных странах, можно сделать выводы о влиянии рассмотренных концепций на практику развития местного самоуправления.

Анализ моделей организации местного самоуправления

Традиционно выделяют три основные модели местного самоуправления: англосаксонскую, континентальную (французскую) и германскую. Безусловно, существуют и другие классификации, в которых есть смешанные типы, однако типология с тремя моделями получила в политической науке наибольшее распространение, и именно ее принято считать основополагающей [16, с. 64].

Англосаксонская модель местного самоуправления впервые возникла в Великобритании. Развитие системы местного самоуправления в Великобритании началось в средние века, поэтому эмпирический бэкграунд данной модели можно считать значительным. Важнейшей характеристикой англосаксонской модели местного самоуправления является высокая степень автономии от государственной власти. В рамках данной модели не предусмотрено прямое подчинение местной власти государственной [8, с. 171]. Великобритания, будучи многонациональным государством, применяющим англосаксонскую модель, также характеризуется наличием множества форм управления на данном уровне. С одной стороны, подобная ситуация усиливает автономию местного самоуправления, а с другой — способствует неоднородности системы. При этом нет оснований делать выводы о негативном воздействии неоднородности на систему местного самоуправления в Великобритании ввиду ее устойчивости [14, с. 132].

Англосаксонская модель получила большое распространение: ее адаптировали в США, Новой Зеландии, Канаде и Австралии. Однако дискуссии о неоспоримом и естественном праве общин на местное самоуправление по сей день является актуальными среди специалистов в области юридических и в политических наук. Многие современные специалисты полагают, что право на местное самоуправление, равно как и право на городскую территорию, является разновидностью коллективного права, которое принадлежит всем гражданам, проживающим на определенной территории [28, с. 377]. Подобная позиция согласуется с теорией свободной общины и англосаксонской моделью местного самоуправления. В связи с этим, она нашла отражение и в законодательстве стран с подобной моделью управления, в частности, в Великобритании и Канаде. В данных странах существуют нормативно-правовые акты «о правах сообществ». [9, с. 93] Далеко не в каждой стране с англосаксонской моделью местного самоуправления зафиксированы права общины на законодательном уровне, и здесь вновь имеют место различия даже в рамках одного подхода к управлению. Несмотря на то, что ряд исследователей определяет модель местного самоуправления в Соединенных Штатах Америки как англосаксонскую, существует и иная точка зрения на данный вопрос. Так, например, существует мнение, что в США система местного самоуправления основана на принципах англосаксонской модели, однако наряду с этим она обладает и характеристиками германской модели [1, с. 14]

Противоположной англосаксонской модели во многом является французская или континентальная. Ключевая отличительная черта французской системы местного самоуправления заключается в особенностях взаимоотношений между государственной властью и органами местного самоуправления. Континентальная система чаще всего применяется в странах, где государственные органы в значительной степени контролируют местные органы власти. Так, Франция, в которой появилась данная модель, является страной, обладающей многовековой традицией централизации власти [2, с. 24]. Система местного самоуправления во Франции является одной из наиболее сложных по своей структуре. Она также является максимально приближенной к той, которая описана в государственной теории местного самоуправления. На сегодняшний день во Франции хоть и действует три уровня власти, но эта классификация подразделяется на составляющие. Так, во Франции действуют областные советы, генеральные советы, муниципальные советы общин, а также комиссии и учреждения, выполняющие роли медиаторов между парламентом и местной властью [2, с. 25]. Сложность системы местного самоуправления может объясняться стремлением к контролю, но вместе с тем и к удовлетворению интересов коммун. Черты французской или континентальной модели местного самоуправления можно также наблюдать в странах Латинской Америки. Тем не менее, в этих странах применяется модель, предусматривающая меньшую, чем во Франции степень свободы местных властей.

Германская модель местного самоуправления в отличие от англосаксонской характеризуется меньшей степенью автономии от системы государственной власти [8, с. 172]. В Германии существует система органов, которая представляет собой промежуточный уровень власти между государственной и местной. Эти органы выполняют надзорные функции, однако их работа основана не только на директивных принципах. Так, в случае несогласия местных властей с определенным нормативно-правовым актом, изданным государственной властью, они обладают правом подать заявление в суд [8, с. 173]. При этом отмечается, что уровень контроля местного самоуправления со стороны государственных властей излишне высок. Помимо этого, модель регулирования местного самоуправления в Германии не всегда учитывает индивидуальные характеристики земель и местных общин, а основывается на единых для всех земель нормах [20, с. 26]. Помимо Германии данная модель также применяется в Австрии, Японии и ряде других стран. Модели местного самоуправления в Австрии, Германии и Японии также могут характеризоваться как смешанные, в связи с этим нельзя в полной мере говорить о том, что германская модель полностью основана на государственной теории управления [3, с. 27].

Таким образом, для любого государства важен процесс выбора оптимальной модели местного самоуправления, однако не во всех случаях сочетание черт различных моделей может привести к положительному результату. Важным элементом системы местного самоуправления, который признается в рамках каждой из названных моделей, а также в «смешанных» моделях, является высокий уровень доверия и партисипаторной активности со стороны граждан. Доверие на любом уровне представляет собой важнейший элемент для осуществления качественного государственного управления. Существуют различные политические методы, которые направлены на повышение уровня доверия власти со стороны граждан. В разных государствах в зависимости от политического режима, социально-экономических показателей, правовых традиций и ряда иных факторов эти методы могут отличаться друг от друга. Наиболее распространенным способом, позволяющим обеспечить доверие власти на всех уровнях, является повышение прозрачности. Множество исследователей занимаются проблематикой соотношения прозрачности и отчетности в системе местного самоуправления. Так, исследования на примере Великобритании показывают, что стремление к прозрачности управленческих действий не всегда вносит вклад в установление эффективной и качественной системы отчетности [25, с. 357]. В постиндустриальном обществе интернет-технологии, безусловно, внесли колоссальный вклад в развитие систему публичного управления и, в частности, в повышение прозрачности ее процедур. Тем не менее, наличие открытых данных само по себе не являются гарантией того, что со стороны граждан им будет дана верная интерпретация. Сегодня решение проблемы доступности административных данных, в особенности муниципальных представляет собой важную задачу для государственных управленцев. В данном случае подразумевается скорее не доступность не в физическом смысле, а с точки зрения возможности граждан верно интерпретировать муниципальные данные. Независимо от применяемой модели местного самоуправления интернет-технологии сегодня также активно применяются в рамках партисипаторных методов управления.

Безусловно — и наш анализ это показал — в современных условиях не существует единообразия. В значительной степени на форму местного самоуправления повлияли исторические предпосылки. В Великобритании на протяжении долгого времени применялись принципы англосаксонской модели управления, которая, в свою очередь, обладает характеристиками, сформулированными в теории свободной общины. В Германии же напротив, наиболее сильное влияние на модель местного самоуправления оказала государственная теория. Этим можно объяснить то, что помимо вопросов местного значения, установленных государственными

актами, на органы местного самоуправления могут возлагаться дополнительные функции в общегосударственных интересах. Опыт Германии демонстрирует принцип неотделимости государственных и местных интересов, сформулированный последователями государственной теории местного самоуправления. Тем не менее нельзя сказать, что модель местного самоуправления в Германии или в других странах, где применяется данная модель, не трансформировалась. Со временем она так же, как и модель англосаксонская, вобрала в себя черты других моделей. Трансформируясь, модели местного самоуправления начинают вбирать в себя новые, ранее не свойственные им черты [15, с. 51]. Так, в результате подобного процесса адаптации может иметь место ситуация, при которой государство, применявшее континентальную модель и государство с англосаксонской моделью, станут во многом идентичными. В данном случае можно отметить, что имеет место теория дуализма. Примером могут служить некоторые территориальные образования Франции, применяющие континентальную модель управления и территориальные единицы Северной Ирландии, изначально основывавшие самоуправление на англосаксонской модели. Таким образом, концепция дуализма в современных условиях является наиболее актуальной, так как в полной мере ни одна из существующих моделей сложно применима к определенному государству [29, с. 156].

Обсуждение и выводы

Обобщенный теоретический анализ опыта применения моделей местного самоуправления в различных странах мира позволяет показать, что опыт становления местного самоуправления в России можно назвать уникальным, включающим черты каждой из названных моделей. На сегодняшний день система местного самоуправления в Российской Федерации обладает множеством характеристик, присутствующих в континентальной и немецкой модели [3, с. 30]. В частности, среди подобных характеристик присутствуют: высокий уровень контроля со стороны централизованной государственной власти, значительное число субъектов, важная роль главы муниципального образования в системе. Применение принципов общественной теории самоуправления способствовало развитию демократии [21, с. 186] в нашей стране, хотя низкий уровень вовлеченности граждан в управленческий процесс, а также в то же время относительно невысокий уровень индивидуализма является результатом применения консервативного государственного подхода к формированию системы местного самоуправления в России [7, с. 61].

Местное самоуправление является важной составляющей коммуникации между государством и гражданами. На данном уровне выполняется множество важных государственных обязанностей. Например, происходит предоставление государственных благ и услуг. На уровне местного самоуправления также регулируются каждодневные, но оттого не менее значимые для граждан вопросы. Уровень благоустройства домов, оснащенности и безопасности улиц, их окрестностей и, как следствие, городского пространства во многом зависит от качества местного самоуправления. Некоторые исследователи даже полагают, что налаженные коммуникации между гражданами и властью на местном уровне способствуют установлению в государстве демократии [24, с. 332]. С этой точки зрения развитие практик доверия и партисипативности является точками роста и развития модели местного самоуправления в современной России.

Повышение осознанной вовлеченности граждан в местное самоуправление является одной из важнейших задач управленцев. Оптимально подобранная модель местного самоуправления в том числе содействует вовлеченности граждан в дела сообщества [22, с. 24]. С 1980-х гг. во многих развивающихся государствах

с высоким уровнем централизации наблюдалась тенденция по развитию системы местного самоуправления. Предпринимаемые государствами меры в направлении децентрализации представляли собой способ сократить дистанцию между гражданами, лицами, принимающими решения, и поставщиками общественных услуг. Это, в свою очередь, должно было повысить вовлеченность граждан в управленческий процесс для повышения эффективности государственной политики. Приближая государство к общественности, децентрализация была призвана способствовать участию граждан в местных демократических структурах, а также повышению ответственности с их стороны [23, с. 2].

Безусловно, партисипаторные механизмы используются на всех уровнях власти, однако именно на местном уровне они наиболее актуальны. Например, вовлечение граждан крайне важно при принятии решений о развитии территорий, об их функциональном назначении и т. д. Применение партисипаторных принципов на уровне местного самоуправления обусловлено не только повышением эффективности расходования бюджетных средств, но и рядом других факторов. Участвуя в процессе принятия решений, граждане становятся более сплоченными, ответственными и заинтересованными в решении проблем местного сообщества [30, с. 92]. Помимо этого, согласно эмпирическим исследованиям применения партисипаторных механизмов на местном уровне, их эффективная работа способствует повышению уровня доверия и власти в целом. Безусловно, доверие власти, вовлеченность граждан в процесс управления, прозрачность процессов представляют собой основу эффективной государственной политики [31, с. 205]. Тем не менее, не всегда эти элементы присутствуют в системе власти одновременно и не всегда государственным управленцам удается повлиять на каждый из них путем одной политики. Зачастую каждое из названных направлений по совершенствованию систему публичной власти требует индивидуальных мер, в чем система местного самоуправления обладает рядом преимуществ по сравнению с более высокими уровнями власти. Так, именно местный уровень власти в России ввиду своей специфики и масштаба обладает большими возможностями для совершенствования системы публичной власти с точки зрения перечисленных элементов.

Как молодая демократия, Россия должна применять зарубежный опыт развития системы местного самоуправления и адаптировать его в зависимости от особенностей того региона или территории, где эта система будет имплементироваться [12, с. 22]. Сегодня во многих государствах можно наблюдать системы местного самоуправления, которые вобрали в себя черты нескольких моделей, однако российская ситуация «смешанности» осложняется отсутствием исторически определенных тенденций формирования доверительных и партисипативных практик населения. В условиях молодой демократии или переходного периода в развитии политических институтов развитие именно этих практик представляется обоснованным, так как только с опорой на доверие и партисипативность применение нескольких типов местного самоуправления позволяет выбрать оптимальный [10, с. 621]. Кроме того, сложность обусловлена тем, что в разных сообществах факторы, повышающие уровень доверия власти, отличаются [26, с. 142]. Однако важно отметить, что наличие различных форм организации местного самоуправления не всегда является гарантией нахождения наиболее эффективной и оптимальной для данной территориальной единицы модели управления. Подобный плюрализм лишь предоставляет новые возможности, однако в большей степени влияние на развитие местного самоуправления оказывает качество работы управленцев и степень вовлеченности самих сообществ [13, с. 58].

В качестве продолжения данной работы обоснованным представляется применение статистических методов анализа проводимой в стране политики в сфере развития партисипативности, доверия и системы местного самоуправления в целом.

В частности, большую роль могут сыграть методы оценки регулирующего воздействия. В сочетании с теоретическим анализом эмпирически и практико-ориентированные методики позволят выработать рекомендации относительно отбора оптимальной модели местного самоуправления в стране и ее развития.

Литература

1. Барабашев Г. В. Местное самоуправление. М., 1996.
2. Большаков С. Н., Григорьев А. Н. Трансформация системы территориального управления во Франции: роль и функции местного самоуправления // Муниципалитет: экономика и управление. 2015. № 1 (10). С. 22–29.
3. Велибекова Л. А., Борисова Л. А. Отечественный и зарубежный опыт организации местного самоуправления // Управление экономическими системами. 2017. № 3 (97).
4. Горбатьюк Е. С. Основные теории местного самоуправления: аналитический обзор // Вестник СПбГУ. Серия 6. Политология. Международные отношения. 2015. № 1. С. 21–27.
5. Градовский А. Д. Собрание сочинений. в 9 т. Т. 9. СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1908.
6. Дунаева Н. С. Теории происхождения института местного самоуправления: концептуальное осмысление // Проблемы Науки. 2015. № 12 (42). С. 269–271.
7. Дуреев С. П. Консерватизм в российской модели местного самоуправления // Вестник Московского университета имени С. Ю. Витте. Сер. 1: Экономика и управление. 2017. № 2 (21). С. 54–62.
8. Киятова З. А., Марков П. Н. Организация власти в англосаксонской и немецкой моделях местного самоуправления // Colloquium-Journal. 2019. № 24 (48). С. 17–19.
9. Ларичев А. А. Специфика корпоративной модели местного самоуправления и дивергенция современных подходов к самоуправлению на местах в странах Содружества наций // Правоприменение. 2018. № 4. С. 86–97.
10. Малый А. Ф., Никитенко И. Г. Система местного самоуправления: поиск оптимальной модели // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманит. науки. 2016. № 2. С. 617–624.
11. Матвеев В. Ф. Теории самоуправления в современной науке // Вестник права. 1905. № 1. С. 165–183.
12. Переходов В. А. Зарубежные модели взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления: сравнительный анализ // Вестник ПАГС. 2012. № 32. С. 22–23.
13. Приймак А. А. Модели формирования органов местного самоуправления и их влияние на статус главы муниципального образования // Научный журнал. 2020. № 1 (46). С. 56–58.
14. Тхаркахо М. М., Марков П. Н., Ешев М. А. К вопросу об особенностях британской модели местного самоуправления (управления) // Colloquium-Journal. 2019. № 15 (39). С. 24–26.
15. Хозикова Е. С. Современные подходы к местному управлению и самоуправлению в зарубежных странах // Закон и право. 2018. № 9. С. 48–52.
16. Чиркин В. Е. Современные модели местного самоуправления // Российский юридический журнал. 1995. № 3.
17. Чичерин Б. Н. Курс государственной науки. В 3 ч. М. : Типо-лит. т-ва И. Н. Кушнерев и К, 1894–1899. ч. 1.
18. Шамахов В. А., Балашов А. И. Новая общественно-политическая нормальность и уроки модернизации постсоветской системы управления // Управленческое консультирование. 2016. № 12(96). С. 6–15.
19. Штейн Л. Учение об управлении и право управления со сравнением литературы и законодательства Франции, Англии и Германии. СПб. : А. С. Гиероглифов, 1874. 594 с.
20. Штобер Р. Практические требования и опасности местного самоуправления в Германии // Местное самоуправление: теория и практика. М., 1997.
21. Шутов А. Ю. Земские выборы в истории России (1864–1917): Исследование избирательных систем. М., 1997.
22. Akudugu, J. Accountability in local government revenue management: Who does what. In Information and Knowledge Management .Vol. 2. N 8. 2012. P. 22–32.
23. Ardió I. A. et al. Local government accountability mechanisms. Transparency International, 2019.
24. Barnett S., Townend J. Plurality, policy and the local. Journalism Practice, 2015. N 9 (3). P. 332–349.
25. Ferry L., Eckersley P., Zakaria Z. Accountability and transparency in English local government: moving from «matching parts» to «awkward couple»? Financial Accountability & Management, 2015. N 31 (3). P. 345–361.

26. *Fitzgerald J., Wolak J.* The Roots of Trust in Local Government in Western Europe. *International Political Science Review / Revue Internationale De Science Politique*. Vol. 37. 2016. N 1. P. 130–146.
27. *Grant B., Drew J.* Local government in Australia: History, theory and public policy. Springer, 2017.
28. *Magnusson W.* Local Self-Government and the Right to the City. Montreal-Kingston: McGill-Queen's Press, 2015.
29. *Naumkina S.* The basic European models of the local government system and their creative implementations in modern Ukraine // *PolitBook*. 2015. N 2. P. 149–157.
30. *Pandeya G. P.* Does citizen participation in local government decision-making contribute to strengthening local planning and accountability systems? An empirical assessment of stakeholders' perceptions in Nepal. *International Public Management Review*. 2015. N 16 (1). P. 67–98.
31. *Porumbescu G.* Using transparency to enhance responsiveness and trust in local government: can it work? *State and Local Government Review*. 2015. N 47 (3). P. 205–213.
32. *Shipman M.* Research and Local Government. *Research Intelligence*. 1976. Vol. 2. N 2. P. 14–15.

Об авторе:

Кущенко Дарья Олеговна, аспирант кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация); dkutsenko-17-01@edu.ru

References

1. Barabashev G. V. Local self-government. M., 1996. (In rus)
2. Bolshakov S. N., Grigoryev A. N. Transformation of the system of territorial administration in France: role and functions of local self-government // *Municipality: economy and management [Munitsipalitet: ekonomika i upravlenie]*. 2015. № 1 (10). P. 22–29. (In rus)
3. Velibekova L. A., Borisova L. A. Domestic and foreign experience of organization of local self-government // *Management of economic systems [Upravlenie ekonomicheskimi sistemami]*. 2017. № 3 (97). (In rus)
4. Gorbatuk E. S. Basic theories of local self-government: analytical review // *SPbSU Journal. Series 6. Political science. International relations [Vestnik SPbGU. Seriya 6. Politologiya. Mezhdunarodnye otnosheniya]*. 2015. № 1. P. 21–27. (In rus)
5. Gradovsky A. D. Collection of works. In 9 vol. Vol. 9. SPb.: Publishing house of M. M. Stasyulevich, 1908. (In rus)
6. Dunaeva N. S. Theories of Origin of the Institute of Local Self-Government: Conceptual Thinking // *Problems of Science [Problemy Nauki]*. 2015. № 12 (42). P. 269–271. (In rus)
7. Dureev S. P. Conservatism in the Russian model of local self-government // *Journal of Moscow University named after S. Yu Witte. Series 1: Economics and Governance [Vestnik Moskovskogo universiteta imeni S. Yu. Vitte. Ser. 1: Ekonomika i upravlenie]*. 2017. № 2 (21). P. 54–62. (In rus)
8. Kiyatova Z. A., Markov P. N. Organization of power in Anglo-Saxon and German models of local self-government // *Colloquium-Journal*. 2019. № 24 (48). P. 17–19. (In rus)
9. Larichev A. A. Specifics of the corporate model of local self-government and divergence of modern approaches to local self-government in the countries of the Commonwealth of Nations // *Law enforcement [Pravoprimerenie]*. 2018. № 4. P. 86–97. (In rus)
10. Maliy A. F., Nikitenko I. G. System of local self-government: search for the optimal model // *Scientific writings of Kazan University. Series Humanities [Uchen. zap. Kazan. un-ta. Ser. Gumanit. Nauki]*. 2016. № 2. P. 617–624. (In rus)
11. Matveev V. F. Theories of Self-Government in Modern Science // *Journal of Law [Vestnik prava]*. 1905. № 1. P. 165–183. (In rus)
12. Perekhodov V. A. Foreign models of interaction between state and local self-government bodies: comparative analysis // *Journal of PAPA [Vestnik PAGS]*. 2012. № 32. P. 22–23. (In rus)
13. Priymak A. A. Models of formation of local self-government bodies and their influence on the status of the head of the municipality // *Scientific journal [Nauchnyi zhurnal]*. 2020. № 1 (46). P. 56–58. (In rus)
14. Tharkaho M. M., Markov P. N., Yeshev M. A. To the question of the peculiarities of the British model of local self-government (governance) // *Colloquium-Journal*. 2019. № 15 (39). P. 24–26. (In rus)
15. Khozikova E. S. Modern Approaches to Local Government and Self-Government in Foreign Countries // *Law and Legislation [Zakon i pravo]*. 2018. № 9. P. 48–52. (In rus)

16. Chirkin V. E. Modern Models of Local Self-Government // Russian Legal Journal [Rossiiskii yuridicheskii zhurnal]. 1995. № 3. (In rus)
17. Chicherin B. N. Course of State Science. In 3 parts: M., 1894–1899. Part 1. 492 p. (In rus)
18. Shamakhov V. A., Balashov A. I. New social and political normality and lessons of modernization of the post-Soviet management system // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsultirovanie]. 2016. № 12(96). P. 6–15. (In rus)
19. Shtein L. The Teaching of Governance and the Law of Governance with a Comparison of Literature and Legislation of France, England and Germany. SPb.: A. S. Gieroglypov, 1874. 594 p. (In rus)
20. Shtober R. Practical requirements and dangers of local self-government in Germany // Local self-government: theory and practice. M., 1997. (In rus)
21. Shutov A. Yu. Zemsky elections in the history of Russia (1864–1917): Research of electoral systems. M., 1997. (In rus)
22. Akudugu, J. Accountability in local government revenue management: Who does what. In Information and Knowledge Management .Vol. 2. No. 8. 2012. P. 22–32.
23. Ardigó I. A. et al. Local government accountability mechanisms. Transparency International, 2019.
24. Barnett S., Townend J. Plurality, policy and the local. Journalism Practice, 2015. No. 9 (3). P. 332–349.
25. Ferry L., Eckersley P., Zakaria Z. Accountability and transparency in English local government: moving from «matching parts» to «awkward couple»? Financial Accountability & Management, 2015. No. 31 (3). P. 345–361.
26. Fitzgerald J., Wolak J. The Roots of Trust in Local Government in Western Europe. International Political Science Review / Revue Internationale De Science Politique. Vol. 37. 2016. No. 1. P. 130–146.
27. Grant B., Drew J. Local government in Australia: History, theory and public policy. Springer, 2017.
28. Magnusson W. Local Self-Government and the Right to the City. Montreal-Kingston: McGill-Queen's Press, 2015.
29. Naumkina S. The basic European models of the local government system and their creative implementations in modern Ukraine // PolitBook. 2015. No. 2. P. 149–157.
30. Pandeya G. P. Does citizen participation in local government decision-making contribute to strengthening local planning and accountability systems? An empirical assessment of stakeholders' perceptions in Nepal. International Public Management Review. 2015. No. 16 (1). P. 67–98.
31. Porumbescu G. Using transparency to enhance responsiveness and trust in local government: can it work? State and Local Government Review. 2015. N 47 (3). P. 205–213.
32. Shipman M. Research and Local Government. Research Intelligence. 1976. Vol. 2. N 2. P. 14–15.

About the author:

Dariya O. Kutsenko, Graduate Student the Chair of State and Municipal administration of North-West Institute of Management, Branch of RANEPa (St. Petersburg, Russian Federation); dkutsenko-17-01@edu.ru