

УДК 323.2

**МУНИЦИПАЛЬНАЯ ПУБЛИЧНАЯ ПОЛИТИКА  
В КОНТЕКСТЕ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ\***

**Л. И. Никовская**

Институт социологии Федерального научно-исследовательского  
социологического центра РАН,  
Российская Федерация, 117218, Москва, ул. Кржижановского 24/35  
Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте РФ,  
Российская Федерация, 119571, Москва, пр. Вернадского, 82

**В. Н. Якимец**

Институт проблем передачи информации им. Харкевича РАН,  
Российская Федерация, 127994, Москва, Большой Каретный пер., 19  
Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте РФ,  
Российская Федерация, 119571, Москва, пр. Вернадского, 82

В статье представлен анализ основных новелл реорганизации местного самоуправления, связанных с предложенным законопроектом № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», сквозь призму феномена публичной политики. Последнее представляет собой рамочное понятие, связанное с гражданскими компетенциями государственного/муниципального управления, качеством и уровнем общественной активности гражданского общества, позволяющей влиять на принятие социально-значимых решений. Муниципальная публичная политика в большей степени опирается на использование инструментов межсекторного социального партнерства, способствующего выстраиванию публичного диалога всех активных сторон местного сообщества и формированию «повестки дня». Предложенная законопроектом реформа «централизует» местное самоуправление, существенно меняя принципы его территориально-организационного устройства, укрупняя муниципальные образования посредством упразднения поселенческого уровня и перехода к одноуровневой модели МСУ; значительно урезает его полномочия, передавая значительную их часть на усмотрение регионов. В создаваемой на этой основе системе публичной власти местное самоуправление может вести к формированию дефицита репрезентативности общественных интересов и окончательной утрате его собственного предназначения. Многослойность концепта муниципальной публичной политики позволяет судить об оптимальном соотношении по-

---

\* Исследование выполнено в рамках госзадания ФНИСЦ РАН № 123091900007-6 за 2023 год по теме «Муниципальная публичная политика в России — 2023: возможности выстраивания местных партнерских институтов и механизмов в рамках единой публичной власти».

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2024

литических и административных свойств государственной и муниципальной власти, сочетающих административное регулирование и использование форм общественного участия населения. С точки зрения интересов развития гражданской самоорганизации и «низовых» общественных инициатив несомненную тревогу вызывает стремление через понятие «единство публичной власти» сделать органы местного самоуправления нижним уровнем государственной власти, что может привести к его административизации, сказаться на качестве реализации принципов муниципальной публичной политики, снизить возможности для субъектного становления усложняющегося социума.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, муниципальная публичная политика, реформа, законопроект, поселение, полномочия, вертикаль власти, публичная власть, общественные интересы.

## ВВЕДЕНИЕ

Местное самоуправление — это не просто элемент организации публичной власти и политики на местном уровне, но и образование, которое имеет двойственную природу. В институциональном аспекте органы местного самоуправления (МСУ) интегрированы в единый государственный механизм управления страной; в функциональном же смысле МСУ являются важным элементом гражданского общества, формой социально-политической самоорганизации локальных сообществ. Это предполагает особую исследовательскую «настройку» инструментария для оценки состояния муниципальной публичной политики и ее компонентов на местном уровне с учетом интересов различных субъектов и акторов публичной сферы местного сообщества (малого и среднего бизнеса, муниципальной власти, НКО-сообщества и др.).

Для нас индикативным значением в этом смысле выступает феномен публичной политики (ПП), который позволяет снять информацию об управленческом контуре власти, т. е. умении работать с обратной связью, опираясь на основные ожидания больших целевых групп, а также особенности общественного участия основных акторов и субъектов публичного пространства и возможности их влияния на власть со стороны «горизонталей». Интерес к феномену публичной политики возник в середине прошлого века в рамках потребности повышения эффективности государственного управления и, соответственно, реализации государственной политики [Heidenheimer, 1990]. Последняя должна была соответствовать общественным потребностям, предполагала взаимодействие государственных и негосударственных структур на всех стадиях принятия, реализации, контроля и оценки результатов государственных программ, проектов и решений [Мэнниг, Парисон, 2003]. Отсюда очевидна связь ПП с понятием общественного участия в принятии властных решений. Не удивительно, что именно континентальная (европейская) традиция исследования ПП в большей степени концентрировалась на действиях различных акторов государственного и негосударственного характера в процессе разработки и принятия социально-значимых решений, на процессах их делиберации [Habermas, 2000], т. е. функционировании публичного поля политики [Anderson, 2003; Риттер, 2001]. Американская специфика исследования ПП в большей степени связана с инструментальными проблемами повышения эффективности государственного управления и реали-

зации государственной политики [Heidenheimer, 1990]. Но и у американского, и у европейского подходов есть общий знаменатель: в центр исследовательского внимания возводится принцип согласования общественных интересов как цель политики; трактовка процесса управления как коллективного решения общих проблем. Соответственно, особое значение при изучении ПП придается *открытости* публичного пространства для действий заинтересованных участников и опоре *на коллективное согласование* как принцип принятия решений вместо административного давления [Беляева, 2011; Риттер, 2001; Сунгуров, 2017].

Представители российской политологической науки отмечают многослойность концепта ПП, указывая на его рамочный характер [Публичная политика..., 2018], позволяющий выделить в нем «информационно-дискурсивное, деятельностно-активистское и управленческое измерения одновременно. При этом подвижность границ публичной политики, ее аутентичность и действенность обуславливаются как характером публичного администрирования (политическим режимом), так и практикой гражданского самоопределения» [Мирошниченко, 2015, с. 31]. Многослойность концепта ПП особенно актуальна в связи с выстраиванием в стране единой системы публичной власти, основы которой заложены конституционной реформой 2020 г., поскольку позволяет судить об оптимальном соотношении политических и административных свойств государственной и муниципальной власти, о качестве и эффективности современного государственного/муниципального управления, сочетающих административное регулирование и использование форм общественного участия населения [Fung, 2006].

Именно представители европейской школы государственного управления во многом заложили многие концептуальные положения изучения муниципальной ПП (МПП). В их трактовке она представляет собой «относительно автономное политическое создание, которое осуществляет на своем уровне регулирование конфликтов между заинтересованными сторонами, а также обеспечивает артикуляцию и приводит в соответствие их индивидуальные и коллективные цели и интересы» [Friedberg, 2015, p. 35]. На важность понимания МПП как локального порядка, который строится на принципах межсекторного партнерства и позволяет преодолевать асимметрию интересов на местном уровне, указывают П. Мюллер и Ж. Сюрель. Именно муниципальная публичная политика, по их мысли, привносит социальную связанность во взаимодействие на уровне локального порядка основных акторов межсекторного взаимодействия [Muller, Surel, 1998].

Исходя из этого в данной статье мы будем понимать под МПП такое социально-политическое явление, которое связано с особенностями локального порядка социально ориентированного свойства, опирающегося на баланс интересов основных социальных групп местного сообщества и власти, межсекторное партнерство и принципы согласования интересов во имя общего блага развития территории<sup>1</sup>. Для местных сообществ МПП выступает интегрирующим фактором; она может способствовать предотвращению социальных, экономи-

---

<sup>1</sup> Отметим, что данное концептуальное понимание МПП в определенном смысле находит отражение в практике и направленности действий профильного Комитета ГД РФ по региональной политике и местному самоуправлению [Диденко, Бабичев, 2023].

ческих, этнических, религиозных конфликтов; является хорошим полигоном для большинства инновационных социальных проектов. Именно на местном уровне публичная политика получает свое полное выражение. Главный акцент при изучении МПП делается на гражданском и деловом участии в решении социально-значимых проблем местного сообщества во взаимодействии с властью [Gaventa, 2004] в рамках технологий межсекторного социального партнерства.

### **АНАЛИЗ ОСНОВНЫХ МОМЕНТОВ ПРЕДПОЛАГАЕМОЙ РЕФОРМЫ МСУ И ИХ ВЛИЯНИЯ НА ПРИНЦИПЫ РЕАЛИЗАЦИИ МПП**

Когда мы приступаем к исследованию МПП в контексте очередной реформы местной власти, то основная научная проблема заключается в поиске оптимума между набирающей обороты «централизацией», «административизацией» местного самоуправления — и потребностью в развитии гражданского участия местного сообщества, которое демонстрирует большую гибкость и чувствительность в диагностировании и урегулировании назревших проблем на территории в условиях кризиса и геополитической турбулентности. Степень и качество публичной политики на местном уровне являются важным фактором, определяющим социальное равновесие и стабильность локального порядка и местного сообщества, особенно в кризисных условиях. Публичный принцип взаимодействия с гражданским обществом выступает существенным ресурсом развития территорий и формирования доверия к деятельности власти, тем самым создавая условия для общественного диалога и улучшения качества гражданского участия, что существенно минимизирует возможную десинхронизацию власти и общества.

В этом отношении важно рассмотреть те реформенные процессы, которые планируется запустить в связи с продвижением законопроекта № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», который может лишит муниципальную власть самостоятельности и сделать ее менее доступной для граждан. Законопроект прошел первое чтение в 2022 г., но дальнейшее его продвижение застопорилось из-за негативной реакции большей части экспертного сообщества. Самые резкие возражения вызвали вопросы территориальной организации МСУ и существенное сокращение его полномочий.

Новая система организации местной власти становится одноуровневой, полностью уничтожается базовая поселенческая единица МСУ — *поселение*, т. е. в основу территориальной организации муниципальной власти закладывается не территориальный принцип, а принцип привязки к населению. По мнению специалистов-правоведов, «впервые в России более чем за 100 лет в нарушение исторических традиций предполагается отказаться от поселенческого принципа территориальной организации местного самоуправления и ликвидировать самый близкий к гражданам уровень публичной власти — уровень городских и сельских поселений. Органы местной власти этого уровня предполагается заменить старостами-общественниками и назначаемыми территориальными администрациями» [Дементьев, Матвеев, 2022, с. 18].

Сравним в этой связи новеллы законопроекта с нормами действующего ФЗ-№131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Было, согласно ФЗ-№131 (ред. от 30.12.2021):

- муниципальное образование — городское или сельское поселение, муниципальный район;
- муниципальный округ, городской округ;
- городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения.

Станет по законопроекту:

- 1) городской округ;
- 2) муниципальный округ;
- 3) внутригородская территория (внутригородское МО) города федерального значения.

Итак, получается, что, согласно новому законопроекту, остается три (из шести ранее существовавших) вида муниципальных образований (далее МО):

1. **Городской округ** — МО, в состав территории которого входят один или несколько городов и (или) иных городских населенных пунктов, не являющихся МО, в которых проживает не менее двух третей населения городского округа, при этом в состав территории городского округа также могут входить территории сельских населенных пунктов, не являющихся МО, и территории, предназначенные для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры городского округа, размер которых не может превышать в два и более раза площадь территорий городов и (или) иных городских населенных пунктов, входящих в состав городского округа. На территории городского округа *плотность населения должна в пять и более раз превышать среднюю плотность населения в РФ<sup>2</sup>*.

2. **Муниципальный округ** — это МО, не соответствующее требованиям к доле населения, проживающего в городах и (или) иных городских населенных пунктах, и площади территории городского округа либо к плотности населения на территории городского округа, которые предусмотрены пунктом 1 данной статьи (см. абзац выше).

3. **Внутригородская территория** (внутригородское МО) города федерального значения — МО, расположенное на территории города федерального значения.

Таким образом, на уровне сельских и городских поселений, муниципальных районов предполагается сократить достаточно много представителей муниципальной службы, депутатского корпуса. В целом — около 100 тыс. инициативных граждан. При этом ликвидируется не менее 30 тыс. муниципальных должностей.

Ныне еще действующий Федеральный закон № 131-ФЗ дает возможность упразднить муниципальные районы и поселения и переходить к муниципальным округам (или городским округам, в зависимости от критериев урбанизации). Ряд регионов начали этот процесс. Но он шел эволюционно и не тотально:

---

<sup>2</sup> Законопроект 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 03.08.2023).

с 2009–2014 гг. наметилась постепенная тенденция перехода от двухуровневой системы МСУ к одноуровневой за счет укрупнения муниципальных образований. Этот процесс начался в формате слияния сельских поселений между собой и присоединения сельских поселений к городским. С 2015–2019 гг. четко обозначилось преобразование муниципальных районов в городские округа. Для упорядочивания данного процесса в № 131-ФЗ были введены критерии, согласно которым не менее  $\frac{2}{3}$  населения городского округа должно проживать в городских условиях, в иных случаях образуется муниципальный округ. И преобразования в этом направлении с 2019 г. начали разворачиваться в Кемеровской и Тверской областях, чуть позже — Пермском, Приморских краях, Кировской области и т.д. Ниже представлена таблица, которая показывает трансформацию территориально-поселенческого уровня местного самоуправления в течение последних 10 лет [Зикеев, 2023].

**Таблица. Трансформация территориально-поселенческого уровня МСУ в течение последних 10 лет**

Вид муниципального образования	Количество образований		
	2010 г.	2015 г.	2021 г.
Муниципальные районы	1829	1823	1606
Городские округа	512	535	630
Муниципальные округа	–	–	100
Городские округа с внутригородским делением	–	–	3
Внутригородские районы	–	–	19
Внутригородская территория города федерального значения (внутригородское МО)	236	267	267
Городские поселения	1739	1644	1346
Сельские поселения	18 525	17 772	16 332

Предлагаемый законопроект планирует провести этот процесс повсеместно и одновременно: упразднить 19 тыс. поселений и 1800 муниципальных районов, преобразовать их в округа. Причем не считаясь с целесообразностью этого в каждом конкретном случае. Так, по мнению профильного Комитета Государственной думы по региональной политике и местному самоуправлению, предложенный законопроект в этом отношении должен быть очень вариативен, поскольку Россия достаточно территориально разнообразна: как, например, образовывать в Дагестане муниципальный округ, когда исторически внутри него сложились этнические поселения? Муниципальные образования должны быть многослойными<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Выступление А. Н. Диденко, председателя Комитета Государственной Думы по региональной политике и вопросам местного самоуправления, на заседании экспертного круглого стола в рамках обсуждения проекта федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти в Российской Федерации»

Упрощение системы МСУ за счет радикального преобразования территориального принципа его организации исходя из экономических, финансовых, иных ресурсных соображений — не отвечает реальным социальным процессам развития российского общества, поскольку неминуемо приведет к депопуляции сельской местности, нарастанию «внутренней периферии» укрупненных муниципальных образований и, соответственно, формированию дифференциации уровня и качества жизни населения на местах.

Наше общество сложно устроено и в этно-национальном плане, и в административно-территориальном, оно вступило в этап формирования сетевых принципов трансформации [Социальная реальность..., 2020, с. 201]. Помимо этого единообразие его социального развития в кризисных условиях снижается. Мировые аналоги муниципального структурирования сложносоставных обществ свидетельствуют об обратном: так, например, в Китае существует четыре уровня местного самоуправления; в Индии в каждом штате своя система местного самоуправления: где-то два, где-то три уровня; в Бразилии сложилась более унифицированная двухуровневая система; в Канаде в каждой провинции тоже своя территориальная система, потому что так же, как и в России, много различных особенностей, связанных, например, с жизнью северных регионов.

С точки зрения процессов МПП данные тенденции муниципального строительства ударят прежде всего по проблематике репрезентативности общественных интересов населения «упраздняемых» поселений, поскольку неизбежно приведут к деградации представительства их интересов на местном уровне из-за существенного сокращения поселенческого депутатского корпуса. Предложенный законопроект пошел по пути усиления централизации и «административизации» МСУ, встраиваемого в единую систему публичной власти, где бюрократические методы консолидации общества становятся ведущими.

Согласно нашим результатам качественных исследований особенностей публичной политики на местном уровне, уже в 2019–2020 гг. мы фиксировали сложности продвижения и решения общественных проблем по выше описанным основаниям: в зоне несостоятельных институтов ПП в исследуемых областях Центрального федерального округа постоянно оказывался институт защиты и продвижения общественных интересов, в силу высокой зарегламентированности этого чувствительного для местного сообщества института, требующего правовой согласованности всех уровней вертикали власти [Никовская, Якимец, 2021]. Предложенный законопроект структурно закладывает сложности с публичной репрезентацией интересов периферийных территорий, снижение управленческих возможностей их продвижения.

Экспертная муниципальная общественность предлагает компенсировать данный перекос за счет усиления роли представительных органов в укрупненных МО, куда возможно привлечь дополнительно более 1,5 тыс. высвобождающихся поселенческих муниципальных депутатов и тем самым сохранить

---

(территориальные аспекты). Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 20 января 2022 г. URL: [https://www.youtube.com/watch?v=pTKakp\\_Yim0&t=4640s](https://www.youtube.com/watch?v=pTKakp_Yim0&t=4640s) (дата обращения: 10.08.2023).

инициативный корпус уже сформировавшегося местного актива. Сократить репрезентативный дефицит возможно также с помощью повсеместного формирования муниципальных общественных палат, которые должны стать репрезентантами интересов местных сообществ и выступить в роли посредников между местной властью и населением. В настоящий момент данный институт МПП представлен не во всех МО. Но он может весьма успешно стать публичной площадкой для взаимодействия организаций территориального общественного самоуправления, НКО-сообщества, волонтерского движения, функционирующих на территориях, и встроить их в механизм «консультативной демократии» на местном уровне. В стране сложился корпус региональных общественных палат, их деятельность на постоянной основе закреплена законодательно. Следует эту практику распространить на муниципальный уровень, что позволит ей стать гражданским институтом развития местного сообщества, институциональным каналом общественного контроля

Следующей чувствительной темой для реализации принципов реальной МПП является перераспределение полномочий с уровня МСУ вверх по «вертикали власти»: согласно законопроекту, за ними оставляют всего лишь восемь полномочий, даже для крупных муниципалитетов, остальное — на усмотрение регионов. Это настоящая муниципальная революция, которая грозит в последующем фактически выхолостить демократическую природу местного самоуправления. Региональную власть предлагается наделить объемом полномочий, не свойственных по сути «субъектовому» уровню: таких, как организация в границах муниципального образования электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом и др., связанных с обеспечением жизнедеятельности населения местных территорий<sup>4</sup>. По предварительным оценкам, на региональный уровень будет передано от  $\frac{2}{3}$  до 80 % всего объема полномочий органов местного самоуправления, реализуемых в настоящее время, что составит от 3,31 трлн руб. до 4,064 трлн руб. [Дементьев, Матвеев, 2022, с. 20]. Таким образом, можно говорить о существенном сокращении объема полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Помимо этого вводится категория «перераспределенных полномочий», которые вменяются органам МСУ законом соответствующего субъекта РФ. Среди них достаточно значимые и ресурсоемкие полномочия по обеспечению системной жизнедеятельности МО: организация дорожной сети местного значения, градостроительной политики, программ коммунальной и социальной инфраструктуры, обеспечение всей системы дошкольного и школьного образования, содействие в развитии малого и среднего предпринимательства и т. д. Единобразия перераспределяемых полномочий не предполагается, это решение остается на усмотрение субъекта РФ. По мнению специалистов, установление

---

<sup>4</sup> Отзыв Фонда «Институт экономики города» на проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: [https://urbaneconomics.ru/sites/default/files/zp\\_otzyv\\_ieg.pdf](https://urbaneconomics.ru/sites/default/files/zp_otzyv_ieg.pdf) (дата обращения: 15.08.2023).

различного объема полномочий для разных муниципальных образований на территории субъекта РФ будет сдерживать развитие межмуниципального сотрудничества. Но главное состоит не в этом, а в том, что «проектируемый объем полномочий органов местного самоуправления демонстрирует их существенную централизацию (выделено нами. — Л. Н., В. Я.), так как ключевые вопросы местного значения, как правило, будут находиться в ведении органов государственной власти субъекта Российской Федерации»<sup>5</sup>.

Скажется ли это на качестве реализации МПП? Думается, да, и существенно. Что нам позволяет об этом судить? Дело в том, что практика постепенного перераспределения полномочий началась еще с 2014 г. благодаря действию Федерального закона № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 263 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”», которые, собственно, и ввели в оборот институт «перераспределения полномочий» между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ. Так, в 2015 г. эти законы затронули 3200 муниципальных образований в 28 субъектах РФ, в 2016 г. — 5200 муниципальных образований в 39 субъектах РФ<sup>6</sup>. В Московской области этот процесс принял самые масштабные размеры: у городских поселений было изъято 19 полномочий, у сельских поселений — 7, у муниципальных районов — 23, у муниципальных округов — 21 полномочие.

К 2019–2020 гг., исследуя состояние МПП в Костромской и Ярославской областях [Никовская, Якимец, 2021], мы уже вполне могли фиксировать сформировавшуюся реакцию гражданской общественности, депутатского муниципального корпуса и муниципальных служащих на явно обозначившуюся тенденцию встраивания МСУ в единую систему вертикали власти за счет ощутимого уменьшения самостоятельности органов местной власти. Она утрачивала свойство полноценно решать проблемы общественного характера, реально задевающие интересы людей: *«Самый страшный ужас сотрудника органа муниципальной власти — прийти к общественности, выслушать ее и понять, что ты не можешь удовлетворить все то, что хотят от тебя люди, к которым ты пришел. Этот механизм требует правовой согласованности действий всех уровней и органов “властной вертикали”, и поэтому, чтобы удовлетворить запрос населения по проблеме общедомового имущества (ОДИ) многоквартирных домов, нам пришлось много поработать... Почему власти не идут к народу? Потому что ты идешь к народу и понимаешь, что нет быстрых способов и механизмов, чтобы помочь*

---

<sup>5</sup> Отзыв Фонда «Институт экономики города» на проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: [https://urbaneconomics.ru/sites/default/files/zp\\_otzyv\\_ieg.pdf](https://urbaneconomics.ru/sites/default/files/zp_otzyv_ieg.pdf) (дата обращения: 15.08.2023).

<sup>6</sup> Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: современные вызовы и перспективы развития. 2016. М.: РАНХиГС; ВШЭ. С. 42–43. URL: [http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2016/10/28-10-2016\\_1.pdf](http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2016/10/28-10-2016_1.pdf) (дата обращения: 10.05.2022).

реализовать этот запрос, правовые рамки стали громоздкими...» (из интервью руководителя Управления по работе с общественностью Администрации г. Кострома). Местное (прежде всего городское) руководство лишалось достаточных стимулов и возможностей для эффективного, оперативного и гибкого управления территорией, а население практически отчуждалось от активных практик участия в самоуправлении: «Государство в принципе сформировало такую систему управления и финансового обеспечения принимаемых решений и полномочий, что каждая нижняя ветвь власти или местного самоуправления не имеет возможности эти полномочия реализовывать. С одной стороны, политика федералов понятна, но с другой стороны, у нас пропадает конкуренция за принятие решения!.. Эта реформа давно идет, и полномочия забирают на уровень выше, и мы к чему сейчас приходим, по сути? К тому, что городская власть становится “городским дворником”, потому что, по сути, остались единственные полноценные полномочия — проблемы благоустройства территории» (из интервью депутата муниципалитета г. Ярославля).

Нарастающее снижение возможностей для гибкого и оперативного реагирования на проблемы внутренней политики органов МСУ позволяло нашим экспертам уже тогда говорить о формировании такой модальности его функционирования, как *реверсивная власть*, т.е. изменяющая свою природу на противоположную самоуправленческим принципам ее сути. То есть уже с этого времени концепция и практика перераспределения полномочий начали входить в серьезный конфликт с конституционным положением о самостоятельности институтов местного самоуправления (ст. 12 Конституции). На уровне действия принципов МПП, которая связана с реализацией технологий межсекторного партнерства и преодолением асимметрии интересов в публичном пространстве на местном уровне всех ее активных сторон (представителей малого и среднего бизнеса, общественного и некоммерческого сообщества, местной власти) [Muller, Surel, 1998], это получит выражение в формировании разрывных типов их взаимодействия и нарастании социальной напряженности, что в итоге может привести к разбалансированности МПП и ее дисфункциям. На скрытую угрозу развития событий именно в этом направлении указывают и многие авторитетные исследователи МСУ [Моляренко, 2021; Широков, Юркова, 2022].

Чувствительной точкой для судьбы местного самоуправления стало также изменение трактовки его сути в новом законопроекте. Авторы законопроекта предложили определить МСУ как *форму самоорганизации* граждан, а не как *форму народовластия* (как это было представлено ФЗ-№131). Но следует заметить, что такой формат определения природы местного самоуправления указывает на его добровольность, самодеятельность, которые не обладают атрибутами правовой обязательности для всей территории РФ, где осуществляется местное самоуправление, а главное, их деятельность не несет никаких юридических последствий<sup>7</sup>. МСУ как конституционно признанную форму на-

---

<sup>7</sup> Заключение Общественной палаты Российской Федерации по результатам общественной экспертизы проекта федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» и актуальных вопросах муни-

родовластия и как определенный инструмент властеотношений, обладающий определенной автономией (ст. 3, 12 Конституции РФ), в новом законопроекте, в силу скрытой угрозы единой системе публичной политико-государственной власти, по сути, лишают самостоятельности, превращая в придаток вертикали власти. «В создаваемой на этой основе системе публичной власти местное самоуправление окончательно теряет собственное предназначение и предстает — как с точки зрения используемых способов управления, так и с точки зрения своей организации — не более чем ее нижним административным звеном, ответственным за решение вопросов непосредственного жизнеобеспечения граждан, при том что объем таких вопросов во многом зависит от усмотрения государства (в лице субъектов Федерации)» [Баженова, 2022, с. 11]. А ведь политическое предназначение местного самоуправления — быть «школой демократии» [Токвиль, 1992, с. 6], приучать население приобщаться к публичным делам, совместно решать социально-значимые проблемы, формировать у него «чувство хозяина» своей территории, создавать в публичном пространстве единое местное сообщество, консолидировать действия власти и общества во имя общего (публичного) блага. Собственно в этом и находит свое полное воплощение МПП, которая по своей природе именно на местном уровне не признает никаких ведомственных границ при решении общественных проблем, стремясь выстроить локальный порядок на принципах единства активных местных публичных сил и власти. Именно поэтому МПП можно рассматривать и как важнейший и стратегический ресурс развития территорий, и как важнейший рычаг выстраивания интеграционного единства общества и власти.

Иными словами, МСУ лишили властного атрибутивного признака, превращая его просто в функциональное проявление: в локальный институт гражданского участия. Предложенные поправки профильного Комитета ГД РФ в законопроект возвращают властный статус МСУ, определяя его через «признаваемую и гарантируемую Конституцией Российской Федерации форму осуществления народом своей власти и форму самоорганизации граждан, обеспечивающие в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций»<sup>8</sup>. Думается, что именно на пути практического выстраивания баланса между политическим предназначением местного самоуправления (быть противовесом чрезмерной бюрократизации и административизации государственной власти) и созданием эффективной управленческой модели государственно-

---

ципального строительства». URL: <https://files.oprf.ru/storage/documents/zakl-40361-8-organy-mest-samouprav.pdf> (дата обращения: 10.07.2023).

<sup>8</sup> Законопроект 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 03.08.2023).

го/муниципального управления, опирающегося на принципы со-участия, со-управления, и может быть создана жизнеспособная система единой публичной власти, отвечающая вызовам поддержки политического суверенитета (целостности) государства и уважения (признания) политических и социальных прав граждан.

### **ЭМПИРИЧЕСКИЙ ОПЫТ МУНИЦИПАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА С УЧЕТОМ СОХРАНЕНИЯ ПОЗИТИВНОГО РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦИАЛА МПП**

Многие руководители муниципальных образований «на земле», которые постепенно включаются в преобразовательные процессы в сфере муниципального строительства, понимают объем и сложность социальных и публичных проблем, возникающих при переходе к одноуровневой системе местного самоуправления, имеющей тенденцию к централизации, связанных в первую очередь, повторим, с необходимостью трудоустройства работников администраций «упраздняемых» поселений, а также со всей палитрой проблем «отдаления» власти и муниципальных общественных услуг от населения, а также угрозу — в крайних случаях — возникновения протестных настроений. Все это стимулирует к активизации поиска социально-экономических и организационно-правовых решений, позволяющих органам местной власти укрупненных МО создавать условия для адаптации местного сообщества к возникающим переменам, используя различные практики стимулирования самоорганизации граждан: а это и создание, и расширение поддержки территориального общественного самоуправления; поддержка и укрепление статуса института старост населенных пунктов, вошедших в округ; развитие принципов межсекторного партнерства местных НКО-сообществ; стимулирование проектных инициатив граждан и их объединений; расширение практик инициативного бюджетирования.

Проиллюстрируем указанные направления деятельности на успешном примере Вологодского муниципального округа, созданного на основе Закона Вологодской области от 6 мая 2022 г. № 5122-ОЗ «О преобразовании всех поселений, входящих в состав Вологодского муниципального района Вологодской области, путем их объединения и наделении вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа и о внесении изменений в отдельные законы области». При этом Вологодский район, насчитывающий 52 тыс. жителей, занимал в 2018–2021 гг. 1-е место в региональных рейтингах муниципальных районов Вологодской области по результатам оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, инвестиционной активности, абсолютным объемам жилищного строительства, развитию спорта, расширению туристического потока и пр. Руководство округа сразу же взяло курс на усиление работы с местным сообществом соединившихся десяти сельских поселений, подключение территориальных институтов к участию в Стратегии социально-экономического развития Вологодского округа. Укрупнение поселений шло постепенно начиная с 2017 г. и, по мнению руководителя округа, привело к повышению инвестиционной привлекательности территорий объединенных поселений, увеличению налогооблагаемой базы по

налогу на доходы физических лиц; повышению эффективности управления налоговым потенциалом собственной налоговой базы в целом на 127 % по сравнению с 2017 г. Дополнительно поступившие налоги позволили увеличить финансирование социальной сферы в области культуры (на 130 %) и физической культуры и спорта (на 123 %), а также снизить расходы на аппарат управления. С 2022 г. была активизирована работа с семьей ТОСами, представляющими интересы вошедших в МО сельских поселений. Была образована Ассоциация ТОСов, а также предложен конкурсный отбор проектов ТОС для предоставления субсидий местного бюджета. С 2022 г. началась работа по созданию объединения местных старост для стимулирования участия в грантовых конкурсах Вологодского округа. При этом, что интересно, — 70 % проектов «Народный бюджет» реализуется именно по инициативе сельских старост. На территории округа действуют 50 социально ориентированных НКО, которые ежегодно принимают участие в муниципальном грантовом конкурсе: поддержку получают три лучших проекта. Вологодский округ имеет хорошую репутацию по использованию практик инициативного бюджетирования. Объем финансирования проектов в рамках программы «Народный бюджет» в 2015–2022 гг. составил 239 млн рублей, при этом если в 2015 г. он был в объеме 1,1 млн рублей, то в 2022 г. — 232,0 млн. Если охват жителей инициативным бюджетированием составил в 2015 г. 248 человек, то в 2022 г. — 18 400 человек. За семилетний период было реализовано 247 проектов. При этом к моменту объединения поселений Вологодский район подошел, используя практику краудсорсинговой коммуникационной платформы «Заяви о проблеме», развивающей принципы муниципального диалога с инициативными гражданами и их объединениями. К 2022 г. более 40 % местного населения приняло участие в практиках муниципального диалога. «Ценность использования такого публичного сервиса определялась возможностями управления муниципальным развитием, а именно конвертацией проблем различного масштаба в конкретные решения на основе применения инструментов многоканального финансирования, использования возможностей национальных и региональных проектов, а также муниципальных программ, [в] грантовую поддержку на основе конкурса межсекторного социального партнерства, инициативного бюджетирования и др.» [Жестянников, 2023, с. 13]. Иными словами, использование технологий межсекторного партнерства, проектно-сетевое публичное вовлечение граждан в созидательную деятельность, направленную на благоустройство и развитие своих территорий, позволило сохранить позитивную динамику развития прежнего муниципального района и избежать негативных социальных процессов. Более того, руководитель округа С.Г. Жестянников, который является победителем IV сезона конкурса управленцев «Лидеры России», понимает, что вовлечение местного сообщества — целенаправленный и постоянно воспроизводимый процесс, который позволяет аккумулировать интересы и активность граждан вокруг проектов развития различного масштаба и объединять население в различных формах самоорганизации. Казалось бы, данный кейс несколько противоречит общей негативной тенденции, связанной с централизацией МСУ. Но в том-то и уникальность данного примера, что он показывает, что

проблемы муниципального строительства в свете задач формирования единой системы публичной власти вполне можно решать в рамках действующего (пока) Закона № 131-ФЗ, который впитал в себя за все время своего существования много полезных и проверенных практикой поправок, позволяющих соединять активность множества локальных деловых и гражданских форм местного уровня с возможностями государственных программ и проектов, увеличить финансовый и бюджетный ресурс укрупняющихся муниципальных образований. Новый законопроект будет в этом случае беспощаден, поскольку подчинит местный уровень действиям региональной власти, существенно ограничив объем полномочий и усилив политико-административный контроль за распределением ресурсов, что, соответственно, скажется на активности и местной власти, и местного сообщества<sup>9</sup>. Усиление административных подходов в реформировании МСУ с большей опорой на административно-бюрократические рычаги преобразований вызовет существенные изменения в публичном пространстве и, соответственно, скажется на качестве реализации публичной политики, поскольку последняя очень чувствительна к характеру организации коммуникативных и дискурсивных практик между властью и обществом [Двадцать пять лет социальных трансформаций..., 2018]. Движение в этом направлении предопределила реализация требований Закона № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ», который привел в 2022 г. к серьезной перестройке органов исполнительной власти субъектов Федерации в рамках развития конституционных норм, принятых в 2020 г., постулирующих единство системы публичной власти в России. Можно согласиться со справедливостью экспертного заключения, согласно которому «ключевым приоритетом осуществленных и предполагаемых изменений в организации публичной власти на региональном и местном уровне является закрепление системы вертикального политического и ресурсного контроля вышестоящих уровней публичной власти над нижестоящими. В качестве основных ожидаемых эффектов функционирования данной конструкции выступают расширение политического контроля над общественными процессами, а также политико-управленческое обеспечение общенациональной экономической и социальной политики, основанной на перераспределении ресурсов, аккумулируемых в федеральном центре, вниз по “вертикали” через “проектные” и “программные” инструменты. Данные тренды в настоящий момент имеют тенденцию к усилению в связи с переключением хозяйственной, социальной и общественной жизни страны под задачи СВО» [Слатинов, 2023, с. 58]. Тут уж остается надеяться, что личный управленческий талант руководителя Вологодского округа и его хорошие отношения с губернатором Вологодской области О. Н. Кувшинниковым помогут смягчить возможные дисфункции муниципальных преобразований и разрывные моменты МПП.

---

<sup>9</sup> Отзыв Фонда «Институт экономики города» на проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: [https://urbaneconomics.ru/sites/default/files/zp\\_otzyv\\_ieg.pdf](https://urbaneconomics.ru/sites/default/files/zp_otzyv_ieg.pdf) (дата обращения: 15.08.2023).

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Как показали наши исследования состояния муниципальной публичной политики в двух регионах ЦФО (Костромской и Ярославской областях) в 2019–2020 гг., начавшееся с 2014 г. «тихое» и постепенное встраивание МСУ в единую систему вертикальной власти (отмена всенародных выборов глав муниципалитетов, перераспределение полномочий в пользу субъектов Федерации и пр.) в целом привело к тому, что **низкой** состоятельностью стали обладать такие важные институциональные показатели публичной политики, как институты общественных сходов, собраний и деятельности Общественных палат города и пр. В зону **несостоятельных** попали институты публичного контроля, защиты частной и муниципальной собственности, противодействия коррупции и — что тревожнее всего — институт отстаивания общественных интересов. По этим показателям видно, насколько «просела» гражданская, демократическая составляющая местного самоуправления. Иными словами, анализ институционального среза муниципальной публичной политики по критерию *состоятельности* в целом показывал, что институты и механизмы, посредством которых общество может влиять на местную власть, не отличаются высокой дееспособностью, а инструменты, с помощью которых власть может управлять местным сообществом, напротив, доминируют. Качественный анализ выявил запрос представителей гражданской и деловой инициативы на улучшение функционирования институтов и механизмов публичного взаимодействия муниципальной власти и активных групп местного сообщества в направлении нарастания интенсивности и действенности диалоговых и переговорных площадок на местном уровне, усиления ответственности и отзывчивости муниципальной власти. Гражданская и деловая инициатива на местном уровне демонстрируют готовность к ответственному участию в процессах управления муниципальной публичной политикой, формирования местной повестки дня, артикуляции интересов своих целевых групп. Власть этот гражданский и деловой потенциал, за редким исключением, пока существенно недоиспользует.

Нынешний этап реформы местного самоуправления четко обозначил политико-смысловую развилку его встраивания в единую систему публичной власти. Качественные и структурные моменты такого «встраивания» обозначил законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», который прошел первое чтение и застопорился на решающем втором. С точки зрения интересов развития гражданской самоорганизации, «низовых» общественных инициатив, углубления диалоговых и партнерских практик, что является сутью феномена публичной политики, несомненную тревогу вызывает стремление через понятие «единство публичной власти» сделать органы местного самоуправления нижним уровнем государственной власти, что может сказаться на качестве публичной сферы и реализации принципов МПП, снизить возможности для субъектного становления усложняющегося социума.

## Литература

Баженова О. И. Демократия и эффективность: местное самоуправление в поисках баланса // Местное право. 2022. № 2. С. 3–12.

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

Дементьев А. Н., Матвеев М. Н. Прогнозные последствия реформы местной власти, предложенной проектом федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Местное право. 2022. № 6. С. 13–26.

Диденко А. Н., Бабичев И. В. Нормативные и социально-экономические условия формирования межсекторного взаимодействия (местные сообщества-бизнес-муниципалитет-государство-научные и экспертные сообщества) на региональном и муниципальном уровнях как технологии комплексного и устойчивого развития территории и повышения ее человеческого потенциала // Местное право. 2023. № 2. С. 3–32.

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

Жестянный С. Г. Повышение эффективности реализации задач, возложенных на органы местного самоуправления, в единой системе публичной власти // Местное право. 2023. № 1. С. 9–14.

Зикеев В. А. Технократизация местного самоуправления. URL: <https://zakon.ru/vzikeev> (дата обращения: 13.08.2023).

Мирошниченко И. В. Публичная политика как сложносоставной концепт политической науки // Современная политическая реальность и государство: сложные методы исследования. Краснодар: Кубанский госуниверситет, 2015. С. 31–49.

Моляренко О. А. Местное самоуправление в современной России, или хроники крайней власти // Мир России. Социология и этнология. 2021. Т. 30, № 1. С. 8–28.

Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. М.: Весь мир, 2003. 496 с.

Никовская Л. И., Якимец В. Н. Муниципальная публичная политика: к вопросу о состоятельности институтов и субъектов общественного взаимодействия (по результатам социологического исследования в Костромской и Ярославской областях) // ПОЛИС. Политические исследования. 2021. № 3. С. 38–56. <https://doi.org/10.17976/jpps/2021.03.04>

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

Риттер М. Публичная сфера как идеал политической культуры // Граждане и власть: проблемы и подходы. СПб.: Летний сад, 2001. С. 38–45.

Слатинов В. Б. Изменения в организации публичной власти регионов Центрального Черноземья: приоритеты и ожидаемые эффекты // Среднерусский вестник общественных наук. 2023. Т. 18, № 1. С. 43–58.

Социальная реальность и политические отношения в контексте сетевой парадигмы: проблемы и перспективы исследования. Круглый стол // Социально-гуманитарные знания. 2020. № 3. С. 201–241.

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

Токвиль А. де. Демократия в Америке / пер. с франц.; предисл. Г. Дж. Ласки. М.: Прогресс, 1992. 554 с.

Федеральные экспертные слушания «Об актуальных вопросах муниципального строительства и развития законодательства в сфере местного самоуправления в Российской Федерации» (г. Москва, Общественная палата Российской Федерации, 24 января 2022 г.) // Местное право. 2022. № 1. С. 79–131.

Широков А. Н., Юркова С. Н. Местное самоуправление: большая реформа или упразднение // Журнал «Бюджет». 2022. № 1. С. 70–74.

- Anderson J. E. Public Policymaking: An Introduction. Boston: Houghton Mifflin Company, 2003.
- Fung A. Varieties of Participation in Complex Governance // Public Administration Review. 2006. December. Spec. Iss. P. 66–72.
- Friedberg E. Le pouvoir et la regles. Dynamiques de l'action organisée. Paris: Seuil, 2015. 329 p.
- Gaventa J. Towards Participatory Local Governance: Assessing the Transformative Possibilities // Participation: From Tyranny to Transformation / ed. by S. Hickey, G. Mohan. London: Zed Books, 2004. P. 25–41.
- Habermas J. The Public Sphere // Readings in Contemporary Political Sociology. Oxford: Oxford University Press, 2000. P. 288–299.
- Heidenheimer A. J., Hecl H., Adams C. T. Comparative public policy: the politics of social choice in America, Europe, and Japan. 3<sup>rd</sup> ed. New York: St. Martin's Press, 1990. 416 p.
- Muller P., Surel Y. L'analyse des politiques publiques. Paris: Montchrestien, 1998. 153 p.

**Никовская Лариса Игоревна** — д-р социол. наук, проф., гл. науч. сотр., nikovsky@inbox.ru;

**Якимец Владимир Николаевич** — д-р социол. наук, проф., гл. науч. сотр., iakimets@mail.ru

**Статья поступила в редакцию:** 8 октября 2023 г.;

**рекомендована к печати:** 10 ноября 2023 г.

**Для цитирования:** *Никовская Л. И., Якимец В. Н.* Муниципальная публичная политика в контексте реформы местного самоуправления // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2024. Т. 20, № 1. С. 4–22. <https://doi.org/10.21638/spbu23.2024.101>

## **MUNICIPAL PUBLIC POLICY IN THE CONTEXT OF LOCAL GOVERNMENT REFORM\***

### **Larissa I. Nikovskaya**

Institute of Sociology of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences, 24/35, ul. Krzhizhanovskogo, Moscow, 117218, Russian Federation; nikovsky@inbox.ru  
Russian Academy of National Economy and Public Administration, 82, pr. Vernadskogo, Moscow, 119571, Russian Federation

### **Vladimir V. Yakimets**

Institute for Information Transmission Problems of the Russian Academy of Sciences, 19, Bolshoy Karetny per., Moscow, 127051, Russian Federation; iakimets@mail.ru  
Russian Academy of National Economy and Public Administration, 82, pr. Vernadskogo, Moscow, 119571, Russian Federation

The article presents an analysis of the main novelties of the reorganization of local self-government related to the proposed draft law no. 40361-8 “On the general principles of the organization of local self-government in a unified system of public power” through the prism of the phenomenon of public policy. The latter is a framework concept related to the civil competencies of state/municipal management, the quality and level of public activity of civil society, which allows influ-

---

\* The article was prepared within the framework of the scientific project no. 123091900007-6 “Municipal Public Policy in Russia — 2023: opportunities for building local partner institutions and mechanisms within a single public authority”. The project is being implemented at the Institute of Sociology of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences following the selection of scientific projects supported by the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation and the Expert Institute for Social Research.

encing the adoption of socially significant decisions. Municipal public policy is more based on the use of tools of intersectoral social partnership, which contributes to building a public dialogue of all active parties of the local community and the formation of an “agenda”. The reform proposed by the bill “centralizes” local self-government, significantly changing the principles of its territorial and organizational structure, enlarging municipalities by abolishing the settlement level. The multilayered concept of municipal public policy allows us to judge the optimal ratio of political and administrative properties of state and municipal authorities, combining administrative regulation and the use of forms of public participation of the population. From the point of view of the interests of the development of civil self-organization and “grassroots” public initiatives, the desire to make local self-government bodies the lower level of state power through the concept of “unity of public power” is undoubtedly alarming, which can lead to its administratization, affect the quality of the implementation of the principles of municipal public policy, reduce the opportunities for the subjective formation of an increasingly complex society.

**Keywords:** local self-government, municipal public policy, reform, bill, settlement, powers, vertical of power, public power, public interests.

## References

- Anderson J. E. *Public Policymaking: An Introduction*. Boston: Houghton Mifflin Company, 2003, pp. 1–34.
- Bazhenova O. I. Democracy and efficiency: local self-government in search of balance. *Mestnoe pravo*, 2022, no. 2, pp. 3–12. (In Russian)
- Belyaeva N. Yu. Development of the concept of public policy: attention to the driving forces and governing entities. *Polis. Political studies*, 2011, no. 3, pp. 72–87. (In Russian)
- Dementiev A. N., Matveev M. N. Forecast consequences of the reform of local government proposed by the draft Federal Law no. 40361-8 “On general principles of the organization of local self-government in a unified system of public power”. *Mestnoe pravo*, 2022, no. 6, pp. 13–26. (In Russian)
- Didenko A. N., Babichev I. V. Normative and socio-economic conditions for the formation of intersectoral interaction (local communities-business-municipality-state-scientific and expert communities) at the regional and municipal levels as a technology for integrated and sustainable development of the territory and increasing its human potential. *Mestnoe pravo*, 2023, no. 2, pp. 3–32. (In Russian)
- Federal Expert Hearings “On topical issues of municipal construction and development of legislation in the field of local self-government in the Russian Federation” (Moscow, Public Chamber of the Russian Federation, January 24, 2022). *Mestnoe pravo*, 2022, no. 1, pp. 79–131. (In Russian)
- Friedberg E. *Le pouvoir et la regles. Dynamiques de l'action organisée*. Paris: Seuil, 2015. 329 p.
- Fung A. Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Rev.*, 2006, December. Spec. iss., pp. 66–72.
- Gaventa J. Towards Participatory Local Governance: Assessing the Transformative Possibilities. *Participation: From Tyranny to Transformation*, ed. by S. Hickey, G. Mohan. London: Zed Books, 2004, pp. 25–41.
- Habermas J. The Public Sphere. *Readings in Contemporary Political Sociology*. Oxford: Oxford University Press, 2000, pp. 288–299.
- Heidenheimer A. J., Hecl H., Adams C. T. Comparative public policy: the politics of social choice in America, Europe, and Japan, 3<sup>rd</sup> ed. New York: St. Martin's Press, 1990. 416 p.
- Kutuzova E. *Didenko: Settlements should be registered in the bill on local government*. Available at: <https://www.pnp.ru/economics/didenko-poseleniya-nuzhno-propisat-v-zakonoproekte-o-municipalnoy-vlasti.html> (accessed: 23.09.2023). (In Russian)
- Manning N., Parison N. *Public administration reform: international experience*. Moscow: Ves Mir Publ., 2003. 496 p. (In Russian)
- Miroshnichenko I. V. Public policy as a composite concept of political science. In: *Modern political reality and the state: complex research methods*. Krasnodar: Kubanskii gosuniversitet Publ., 2015, p. 31–49. (In Russian)

Molyarenko O. A. Local self-government in modern Russia, or chronicles of extreme power. *Mir Rossii. Sotsiologiya i etnologiya*, 2021, vol. 30, no. 1. pp. 8–28. (In Russian)

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

Nikovskaya L. I., Yakimets V. N. Municipal public policy: questions about the viability of institutions and subjects of public interaction (based on the results of a sociological study in the Kostroma and Yaroslavl regions). *Polis. Political studies*, 2021, no. 3, pp. 38–56. (In Russian)

Public policy: Institutions, digitalization, development, ed. by L. V. Smorgunov. Moscow: Aspekt Press Publ., 2018. 384 p. (In Russian)

Ritter M. Public sphere as an ideal of political culture. *Citizens and authorities: problems and approaches*. St Petersburg: Letnii sad Publ., 2001, pp. 38–45. (In Russian)

Shirokov A. N., Yurkova S. N. Local self-government: big reform or abolition. *Zhurnal "Biudzhet"*. 2022, no. 1, pp. 70–74. (In Russian)

Slatinov V. B. Changes in the organization of public power in the regions of the Central Chernozem region: priorities and expected effects. *Central Russian Journal of Social Sciences*, 2023, vol. 18, no. 1, pp. 43–58. (In Russian)

Social reality and political relations in the context of the network paradigm: problems and prospects of research. Round table. *Social and humanitarian knowledge*, 2020, no. 3, pp. 201–241. (In Russian)

Sungurov A. Y. Public policy: the main directions of research (world and Russian experience). *Public policy*, 2017, no. 1, pp. 8–28. (In Russian)

Tocqueville A. de. *Democracy in America*, transl. from French, preface by H. J. Lasky. Moscow: Progress Publ., 1992. 554 p. (In Russian)

*Twenty-five years of social transformations in the assessments and judgments of Russians: the experience of sociological analysis*, ed. by M. K. Gorshkov, V. V. Petukhov. Moscow: Ves' Mir Publ., 2018. 384 p. (In Russian)

Zhestyannikov S. G. Improving the effectiveness of the implementation of tasks assigned to local self-government bodies in the unified system of public authority. *Mestnoe pravo*, 2023, no. 1, pp. 9–14. (In Russian)

Zikeev V. A. *Technocratization of local self-government*. Available at: <https://zakon.ru/vzikeev> (accessed: 13.08.2023). (In Russian)

**Received:** October 8, 2023

**Accepted:** November 10, 2023

**For citation:** Nikovskaya L. I., Yakimets V. V. Municipal public policy in the context of local government reform. *Political Expertise: POLITEX*, 2024, vol. 20, no. 1, pp. 4–22. <https://doi.org/10.21638/spbu23.2024.101> (In Russian)