

Научная статья  
УДК 352/354-1 + 353.2  
DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-1-101-123

## МУНИЦИПАЛЬНЫЕ СТРАТЕГИИ УПРАВЛЕНИЯ И ФАКТОРЫ ИХ ФОРМИРОВАНИЯ

<sup>1</sup> **Плюснин Юрий Михайлович**

<sup>1</sup> Профессор, доктор философских наук, Факультет социальных наук,  
Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики;  
101000 Москва, Мясницкая, 20; jplusnin@hse.ru; juri.plusnin@gmail.com;  
ORCID: 0000-0002-9576-4921

**Аннотация.** Предметом обсуждения являются феноменологическая типология реализуемых муниципальных управленческих стратегий и влияние внешних факторов на предпочтение муниципальными руководителями определенной стратегии. Выдвинута гипотеза, что выбор муниципальными лидерами определенной стратегии управления во многом зависит от внешних, прежде всего неполитических факторов. В исследовании обобщены материалы нескольких сотен полевых исследований практики муниципального управления в провинциальных местных обществах за период 2006–2021 гг. Цель исследования – подтверждение и обоснование предложенной ранее типологии управленческих стратегий, представленной четырьмя полярными типами: (1) реального местного самоуправления; (2) «поместного» управления; (3) «советского» типа управления; (4) «политизированного» управления. В результате показано, что предпочитаемые стратегии управления остаются неизменными продолжительное время в конкретных муниципалитетах. Было установлено, что выбор определенной стратегии обусловлен преимущественно такими факторами, как (1) степень пространственной изоляции местного общества, (2) длительность его непрерывного существования, (3) возможности использования населением местных природных ресурсов, (4) возможности контроля ресурсов представителями местной власти, (5) зависимость местного общества и, соответственно, муниципалитета от внешней государственной финансово-экономической поддержки. Выявленные факторы имеют прогностическую ценность для системы публичного управления как с точки зрения повышения управляемости местного уровня власти, так и возможности достижения идеала реализации местного самоуправления.

**Ключевые слова:** муниципальное управление, стратегии управления, местное общество, природные ресурсы, государственная поддержка, пространственная изоляция, местное самоуправление

**Для цитирования:** Плюснин Ю.М. Муниципальные стратегии управления и факторы их формирования // Вопросы государственного и муниципального управления. 2022. № 1. С. 101–123. DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-1-101-123.

Original article

## MUNICIPAL MANAGEMENT STRATEGIES AND THEIR FORMATION FACTORS

<sup>1</sup> **Juri M. Plusnin**

<sup>1</sup> Professor, Doctor of Philosophy, Faculty of Social Sciences,  
National Research University Higher School of Economics (HSE University);  
20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow; jplusnin@hse.ru; juri.plusnin@gmail.com;  
ORCID: 0000-0002-9576-4921

**Abstract.** The subject of discussion is the phenomenological typology of practically implemented municipal management strategies, as well as the influence of external factors on the preference of a certain type of strategy. The research hypothesis assumes that the choice and preference of a certain management strategy depends on external non-political factors. Using a qualitative methodology (direct observation and in-deep interviews) the materials of several hundred field studies of the municipal government experience in provincial local communities in 2006–2021 were summarized. We have previously described four extreme cases of management strategies: (1) real local self-government; (2) «landlord» management; (3) «Soviet-type» governance; (4) «politicized» governance. The used management strategies remain unchanged in municipalities for a long time. The preference for a certain strategy is mainly due to several factors. Those are (1) spatial isolation of the local society, (2) the length of community's live, (3) possibilities for the population to use local natural resources and ownerless property, (4) the ability to resources' control by representatives of local authorities, (5) dependence of the municipality on external state financial and economic support. The revealed non-political factors have predictive value for the governmental administration from the point of view of the local level of public authority.

**Keywords:** municipal government, local self-government, management strategies, local community, natural resources, governmental support, spatial isolation

**For citation:** Plusnin, J.M. (2022) 'Municipal management strategies and their formation factors', *Public Administration Issues*, 1, pp. 101–123 (in Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-1-101-123.

## Введение

Некоторое время назад мы предложили феноменологическую типологию муниципальных управленческих стратегий, основанную на материалах собственных полевых наблюдений в муниципалитетах страны (Плюснин, 2009; Кордонский и др., 2009; Кордонский, Плюснин, 2011)<sup>1</sup>. В результате почти сотни эмпирических наблюдений текущей деятельности администраций поселенческого, районного и окружного уровней мы обнаружили, что стили управления муниципальных руководителей имеют характерные различия, которые могут быть классифицированы как стратегии их взаимодействия с органами государственной власти с одной стороны и с жителями – с другой. В зависимости от того, что является приоритетом деятельности муниципальных лидеров и их ближайших сподвижников в администрации – эффективное решение местных вопросов, борьба за власть, безусловное подчинение региональной администрации, стремление поддержать статус или личное обогащение – мы выделили разные управленческие стратегии. Но поскольку никогда не бывает так, чтобы управленческие стратегии носили откровенно односторонний характер или их субъекты демонстрировали вызывающе прямолинейные стили, то такого рода классификация являлась определенной идеализацией<sup>2</sup>. В ней прежде всего фиксировалась выраженная тенденция к какому-то конкретному стилю. В таком случае всегда имеет место значительное количество наблюдений, которые нельзя отнести к одному четко выраженному стилю управления. Таким образом, были установлены (в случае их выраженного предпочтения) четыре альтернативных типа стратегий (или стилей) управления, предпочитаемых местной властью, прежде всего муниципальными лидерами. Такие «предельные» управленческие стратегии были нами названы (1) реальным местным самоуправлением; (2) «поместным» управлением; (3) «советским» типом управления; (4) «политизированным» управлением. Соответственно этому выделялись и четыре типа муниципалитетов: (1) «реального самоуправления», (2) «муниципалитеты-поместья», (3) «советские» и (4) «политизированные». За истекшее десятилетие 2011–2021 гг. было проведено множество новых полевых исследований (наблюдения еще в 314 муниципальных образованиях), и полученные результаты позволили, с одной стороны, существенно дополнить уже имевшиеся эмпирические данные, а с другой стороны, подтвердить и обосновать предложенную типологию.

<sup>1</sup> На тот период (2006–2010 гг.) мы провели 30 экспедиций в 26 регионов страны, где обследовали деятельность органов местного самоуправления 93 муниципальных образований в статусе городского округа (18), муниципального района (28), городского поселения (23) и сельского поселения (24).

<sup>2</sup> Здесь необходимо указать, что мы следуем обычному для современной науки пути «...по организации и представлению в обозримой форме больших массивов эмпирического материала, подлежащего дальнейшему исследованию» (Розова, 1986, с. 214).

Однако в тот первый период времени (до 2011 г.) мы ограничились только описанием выделенных стратегий (стилей) взаимодействия власти с местным населением и представителями региональной государственной власти, не обсуждая причины, повлекшие предпочтение той или иной управленческой стратегии со стороны муниципальных руководителей. В то время как именно факторы – внешние и внутренние, определяющие выбор и предпочтение конкретной стратегии управления, представляют наибольший интерес, поскольку это дает возможность прогноза и выбора вида управленческого воздействия на местную администрацию со стороны вышестоящей региональной власти. Кроме того, понимание причин, повлекших предпочтение той или иной управленческой стратегии со стороны муниципальных руководителей, позволяет оценить и уровень общественно-политической активности местного населения, т. е. обсуждать проблему реализуемости муниципальной автономии. Этой проблеме в конечном счете и посвящена настоящая статья: базовая гипотеза заключается в предположении, что тот или иной стиль (стратегия) местного управления детерминирован определенной констелляцией локальных внешних внеполитических факторов.

В исследовании использовались методы непосредственного наблюдения в местных администрациях (см.: Кордонский и др., 2011) и интервью, носившие преимущественно характер структурированного глубинного интервью (см., напр.: Рогозин и др., 2020), фокусированного на вопросах организации текущего управления, взаимодействия с населением, с администрациями соседних муниципалитетов и курирующими отделами региональной государственной власти. Важной особенностью наших полевых исследований стратегий управления является то, что они изучаются не изолированно, а в контексте наблюдения жизнедеятельности всего местного общества. Таким образом, каждое местное общество и его органы управления наблюдаются как *case-study* (см.: Ильин, 2006, с. 48–55). Это позволяет составить целостную картину, в частности, того, как осуществляется «на самом деле» управление на локальном уровне.

Такой целостный анализ организации муниципального управления в контексте организации местной жизни и позволяет осуществить феноменологическую типологию управленческих стратегий. Целостность впечатления о местном обществе и власти предполагает частное эмпирическое описание конкретного случая и одновременно формализованное описание его как случая типичного, укладывающегося в структурные схемы (см.: Abbot, 1992). Для этого нужно случай типологизировать и классифицировать – выявить и описать структурные элементы и определить их назначение. Соответственно, автор использует традиционную методологию качественного анализа социального феномена (см., напр.: Ковалев, Штейнберг, 1999; Шанин, 1999; George, Barnett, 2005; Creswell, 2009).

Результаты собственных полевых исследований автора с коллегами в период 2006–2021 гг. в 285 местных обществах, расположенных на территории 54 регионов России, послужили обоснованием выявленных типов стратегий муниципального управления. Поскольку каждое местное общество не всегда совпадает в своих границах с административными грани-

цами и по административно-территориальному устройству представлено не одним муниципалитетом, а, как правило, несколькими, то количество обследованных местных администраций существенно больше числа указанных местных обществ. Всего обследовано 401 муниципальное образование. Из них 78 городских округов (административно это малые города, средние города и моногорода с численностью населения до 100 тыс. жителей), 89 муниципальных районов (многие из них ныне преобразованы в муниципальные округа), 135 городских поселений (как правило, малые города и рабочие поселки, являющиеся центрами муниципальных районов) и 99 сельских поселений. Однако для анализа выбрано только 240 муниципалитетов (соответственно, 41, 82, 81 и 36 муниципальных образований разных видов), где мы смогли диагностировать определенно выраженный стиль управления, к которому тяготеет муниципальный лидер и его команда. Помимо наблюдений в местном обществе, в этих муниципалитетах были проведены и более детальные интервью с главами и руководителями подразделений администрации, а также с депутатами местных собраний. В остальных 40% муниципалитетов мы не смогли зафиксировать какой-то определенный стиль управления по вышеуказанным причинам, а также потому, что содержание интервью с этими представителями местной власти не позволяло однозначно диагностировать тот или иной стиль управления. Заметим, что в общей выборке доля выявленных управленческих стратегий существенно больше в муниципальных образованиях «верхнего уровня» (городские округа и муниципальные районы, 74%), чем в муниципалитетах поселенческого уровня (50%). Основная и очевидная причина этого состоит в реальной зависимости администраций поселений от администрации района/округа, что влечет и отсутствие собственной стратегии управления. Только при определенном сочетании внешних факторов власти поселений демонстрируют хорошо диагностируемые независимые стратегии управления.

По результатам экспертных интервью с главами администраций и главами муниципалитетов (а во многих случаях – и наблюдений в офисах администраций) мы имели возможность зафиксировать характерные особенности стиля управления, присущего конкретному муниципальному руководителю, а на основе этого определить типичную управленческую стратегию. Анализ совокупности различных стратегий позволил с использованием определенных, заранее зафиксированных критериев осуществить их типологизацию.

Существенно, что несмотря на продолжительность всего исследования и эпизодичность отдельных наблюдений они представляются в значительной степени сопоставимыми, поскольку повторные наблюдения в одних и тех же администрациях на протяжении нескольких лет демонстрируют стабильность предпочитаемых местной властью стратегий управления, невзирая на регулярную сменяемость самих глав. Повторные наблюдения были проведены не менее чем в половине указанного количества муниципалитетов, и в большинстве случаев отмечается «наследование управленческого стиля». Однако надо отметить, что поскольку все эти годы идет непрерывное реформирование структуры местных администраций (слияние

городских и сельских поселений, объединения и преобразования одного вида муниципалитетов в другой), целый ряд случаев наблюдений пришлось исключить из анализа. По совокупности причин это и привело к тому, что такая значительная доля муниципалитетов (40%) не была дифференцирована по типу управленческой стратегии их руководителей.

## Муниципальная власть и местное общество: концепция «включенности»

Теоретическим основанием анализа муниципальных стратегий управления явилась разработанная автором концепция «включенности» местной власти в местное общество. Нормативно муниципальная власть, или «местное самоуправление», имеет четко заданные функции и сообразную им структуру. Это прописано в известных федеральных законах. Однако реальные стили местного управления отнюдь не всегда совпадают с законом. Чаще они подчиняются «закону жизни». Как нередко признаются муниципальные руководители, *«живем мы не по законам, а по понятиям»*. За десятилетия жизни в новой политической среде созданная заново муниципальная власть научилась жить «по понятиям», задаваемым и конкретными местными условиями, и региональными особенностями.

Сложилась разные стратегии управления: различна природа местной власти, различны социальные группы, обслуживаемые этой властью, и ее реальные цели (Plusnin, 2000; Ledyayev, Chirikova, 2019; Жуков, Сельтцер, 2019; Упоров, Турицын, 2020). Поэтому эмпирическими исследованиями фиксируется не законодательное единообразие, а многообразие форм реальной муниципальной власти. Для государственной власти все это многообразие создает лишние хлопоты, повышает неопределенность результатов администрирования и снижает эффективность управления. И если на верхнем, федеральном уровне, такое многообразие практически неразлично, не считая каких-то особых случаев, то для региональной власти оно становится непростой и с годами нарастающей проблемой. Как следствие, идет целенаправленный процесс «огосударствления» местного уровня власти (Семенов, 2019; Упоров и др., 2020; Михеев, 2021; Андреечев, 2021; Попадюк, 2021).

За последнее десятилетие акции по принудительному снижению уровня муниципальной автономии привели к значительному успеху, что и фиксируют многие исследователи. Как показывают наши наблюдения (Кордонский и др., 2009; Plusnin et al., 2015) и наблюдения наших коллег (см., напр.: Чаннов, 2020; Попова, Пезин, 2021), основная проблема заключается в отношениях местной власти с местным обществом, но в контексте ее взаимодействия с государственной региональной властью.

Активность населения в реализации своего избирательного права на локальном уровне сопровождается соответствующей поддержкой со стороны региональной власти. В случае высокой социальной активности и самоорганизации населения государственная власть ограничивается формальным вмешательством, в противном случае ей приходится искать средства повышения гражданской активности населения. Иными словами, приорите-

кающая из недр местного общества власть оказывается «своей» и управляет в таком случае как раз по тем самым «понятиям», обеспечивая себе локальную легитимность. Будучи же «чужой», пришедшей, когда глава и нередко вся его администрация рекрутированы регионом и «избраны» благодаря соответственно составленной местной конфигурации «гражданского общества», такая местная власть управляет хотя и «по закону» – но по закону своему, чуждому местному населению. Классификационная дихотомия: институт публичной власти сложился в самом местном обществе как институт реального самоуправления, автономного по отношению к государственной власти, или эта власть – по сути «внешнее управление», назначенное и контролируемое государством. В последние годы дихотомия приобретает все более отчетливые формы.

В качестве операционального принципа соотнесенности (сродственности) муниципальной власти и местного общества автором предложен принцип «включенности / исключенности» местной власти в/из местного сообщества (естественно, что «исключенность» условна). Синоним этого – степень подконтрольности местных властей органам региональной государственной власти. Либо местная власть вырастает из «тела» общества, либо имплементируется на местную почву усилием региональных чиновников, даже если муниципальные лидеры якобы «выбираются» из представителей местного же общества. Наиболее очевидным критерием для различения этих полярных позиций является степень участия населения в муниципальных выборах. В первом случае население самоорганизовано и демонстрирует гражданскую активность, и локальный политический процесс захватывает в свою орбиту всех избирателей муниципалитета. Во втором случае в выборах принимают участие преимущественно только избиратели, принужденные к этому в силу своей зависимости от властей (среди обычных местных практик – обязать многочисленных «бюджетников», обитателей и персонал домов престарелых и инвалидов «прикупить» пенсионеров, что совокупно составляет более 1/3 избирателей. Обычно такова и доля участвующих в местных выборах). Необходимо выделить две стороны: (1) формальную – степень реальной включенности/исключенности муниципального уровня публичной власти в местное общество, (2) содержательную – функциональную направленность власти.

Формальная характеристика описывается как функция, обратная степени зависимости местного управления от вышестоящих институтов управления, каковыми являются региональный и федеральный уровни государственной власти, высокий или низкий уровень автономии местного самоуправления. Выражается это прежде всего в зависимости управленческих решений муниципального руководителя от регионального чиновника. Задача чиновника – контроль и содействие таким решениям, однако он редко этим ограничивается. По наблюдениям, зависимость местных руководителей от региональных чиновников может быть сильной либо умеренной и даже слабой. Соответственно, слабая зависимость решений местного управленца от произвола чиновника и от «направляющих» воздействий региональных администраций обычно свидетельствует о локальной автоно-

мии и реальной «включенности» власти в местное общество. Иными словами, в этом случае местная власть есть по факту местное самоуправление, и статус ее соответствует нормативно-правовым актам. А значительная или полная зависимость от внешнего (государственного) управления – признак «исключенности» власти из жизнедеятельности местного общества. В этом случае «назначенная власть», хотя формально и соответствует нормативно-правовым актам, однако отнюдь не обладает всей полнотой легитимности в правовом сознании населения (см.: Weber, 1978, pp. 212–215). Именно в этом смысле такая власть «исключена» из местного общества.

Содержательная характеристика принципа «включенности / исключенности» состоит в предпочтении органами власти определенных целей управления и определенных форм ответственности. Как известно, законодательно определены три цели местного управления, в порядке значимости: социальная, хозяйственно-экономическая и политическая. Соответственно, должны иметь место три формы ответственности местной власти: перед государством, перед населением и перед физическими и юридическими лицами. По закону необходима полнота ответственности и достижение всей совокупности целей.

На практике достичь идеала получается далеко не всегда, часто же не удается вовсе. Органы местной власти могут смещать акценты и вынуждены выбирать одну, две или все три цели в качестве основных, предпочитая какую-то одну из форм ответственности двум остальным. Далеко не всегда можно с равным успехом добиваться поставленных, например, политических и хозяйственных целей. Или совмещать ответственность перед населением с ответственностью перед государством.

Наблюдения показывают, что в реальной жизни в деятельности органов муниципального управления всегда имеют место акценты как на отдельные формы ответственности, так и на какие-то отдельные цели деятельности.

Например, власть может организовать местное управление, делая акцент исключительно на политические цели и признавая форму ответственности только перед государством. Очевидно, что содержание управления таким образом ориентированных органов власти будет радикально отличаться от управления, сделавшего акцент на ответственность исключительно перед населением и с ориентацией на социальные цели. Органы власти первого стиля управления будут и по содержанию, и по форме «исключены» из местного общества, вторые – «включены» в него по содержанию управления, будучи по форме в зависимости от государственных органов (см.: Кордонский, Плюснин, Скалон, 2009, с. 53–55, 82–86). В этих последних мы будем фиксировать признаки реального местного самоуправления (Плуснин, 2002), в первых же их вовсе не найдем; в лучшем случае это будет «антикризисное» управление (см. в качестве примера: Ледяев, Чирикова, 2020). Причинами таких формальных и содержательных акцентов могут быть, по-видимому, условия и обстоятельства – как объективные, так и вполне субъективные.

Таким образом, учитывая формальную и содержательную стороны принципа «включенности / исключенности», мы можем разнести стили



управления органов местной власти (в лице их руководителей администраций) по двум ортогональным осям:

- (1) по степени подконтрольности региональным органам государственной власти;
- (2) по уровню развития реального местного самоуправления (в соответствии с целями и ответственностью).

Перебор возможных вариантов стилей дает, в зависимости от дробности шкалы, от четырех-пяти до девяти и более типов управленческих стратегий. Мы ограничились минимальной – укрупненной типологией стилей управления, выделив на каждой оси по два полярных значения признака: высокая или низкая степень подконтрольности администрации; высокий или низкий уровень развития самоуправления.

Такое деление позволяет создать «естественную» (см.: Розова, 1986) четырех-пятичленную типологию стилей (стратегий): четыре полярных стиля и один средний, неопределенный, промежуточный (для сравнения – общеизвестные примеры, близкие нашей теме: Thomas, Kilmann, 2010; Schneider, Brown, 2013). Поскольку для промежуточного типа нельзя указать определенную стратегию, мы ограничились характеристикой только четырех полярных типов стратегий.

## Критерии выделения отдельных типов управленческих стратегий

К первому типу отнесены муниципалитеты, сложившиеся «по всем правилам»: здесь местное общество обладает реальным самоуправлением, что показывают и наблюдения, и интервью с простыми жителями и экспертами. Местная власть в своей текущей деятельности мало зависима от органов государственной власти. Цели управления направлены на непосредственное жизнеобеспечение населения и потому далеко не всегда они собственно экономические. Основной формой ответственности является ответственность перед всем населением и лишь отчасти – формально-юридическая. В этом смысле ответственность перед государством имеет лишь отчетно-учетный характер (как это и должно быть).

Второй тип организации местного управления назван «муниципалитеты-поместья» по особым причинам: своеобразие заключается в *поместной* природе власти (наименование было предложено С. Г. Кордонским и использовано в названии его монографии, где и определено (Кордонский, 2010, с. 7–8)). Это муниципалитеты, являющиеся по факту организации управления *поместьями* предпринимателей или муниципальных чиновников: глава администрации имеет собственный бизнес (через семью и родственников), в рамках которого контролирует всю экономическую деятельность в районе. Соединение полноты политической власти с монополизацией местной экономики и создает ситуацию «поместного управления», когда глава выступает в роли всевластного хозяйствующего помещика. Статус «помещика» определен и тем обстоятельством, что он имеет «мандат» от региональной власти и нередко в начале своей муниципальной карьеры был именно «испомещен» на территорию.

Третий тип назван муниципалитетами «советского стиля управления». Это ресурсно-ориентированные местные общества, до сих пор сохранившие стиль советской системы управления. В этих муниципалитетах имеет место тотальная зависимость местной администрации от органов государственной власти. Поскольку управление несамостоятельно, то и цели деятельности администрации преимущественно социальные и экономические, а формы ответственности смещены исключительно на государство, т.е. это ответственность перед курирующими региональными чиновниками. Данный тип полярен первому типу муниципалитетов с реальным самоуправлением и несколько схож со вторым типом, муниципалитетами-«поместьями».

В качестве варианта этого типа (или даже отдельной стратегии) следовало бы рассмотреть и предложенный анонимным рецензентом данной статьи стиль «коммунально-социального», или корпоративного управления: муниципальное управление передается руководителям и инженерам, выходцам из крупных предприятий, имеющих важное экономическое значение для района. Обычно они выбираются населением как «крепкие хозяйственники», обеспечившие успех своего предприятия (агропромышленного комплекса или даже крестьянского фермерского хозяйства). Соответственно, люди ожидают, что и на позиции главы района, города или поселения они окажутся столь же эффективными управленцами. Наши наблюдения показывают, однако, что чаще всего результат плачевен, поскольку это слишком разные сферы управления не только по целям, но и по методам. Данный вариант нередок в наших наблюдениях, но мы отнесли его к «советской» стратегии на том основании, что большинство из «крепких хозяйственников» приобретали управленческие навыки в прежние годы; впрочем, сейчас многие из них уже покинули муниципальную службу по возрасту.

Четвертый тип стратегии назван «политизированным». В этом стиле управления зависимость от государственных органов управления может быть как сильной, так и умеренной, а формы ответственности местной власти смещены как на население, так и на государство. Но цели управления преимущественно или исключительно политические. Формально такой тип противостоит типу муниципалитета-«поместья», и персональная сменяемость властей велика. Политизированность обусловлена тем, что в системе муниципальной власти представлены интересы многих чиновников, богатых местных предпринимателей и сторонних людей, имеющих экономические интересы на территории и желающих их конвертировать во власть. Силы и влияние борющихся за власть групп сопоставимы, уверенной победы в борьбе ни у кого нет. Управление осуществляется путем балансировки интересов этих групп действующими муниципальными властями и региональными чиновниками.

Таким образом, четыре полярных стиля управления, выделенных по принципу бинарных оппозиций, различны и по целям, и по основным объектам ответственности, что и позволяет рассматривать их в качестве полярных типов управленческих стратегий. В такой четырехчленной структуре всегда имеется место для промежуточного типа – не определенной однозначно управленческой стратегии. Этот пятый, срединный тип мы не опре-

деляли. По большому счету это проблема техническая, а не методологическая: по результатам наблюдений и интервью как в администрации, так и в местном обществе нельзя было определенно сказать, к какому из четырех полярных типов тяготеют управленческие стратегии. Обычно это местные общества, где имелись однократные наблюдения.

## Соотношение числа муниципалитетов с разными типами управленческих стратегий

Муниципалитеты первого типа, с реальным местным самоуправлением, составляют в нашей базе данных наименьшую долю, всего 6–7%<sup>3</sup>. Почти исключительно это уровень поселений: в основном сельские, в единичных случаях – городские поселения. Чуть больше, но тоже невелика доля муниципалитетов, сохраняющих «советский» стиль управления, с полным подчинением органам государственной власти (около  $\frac{1}{10}$ ). В основном это муниципальные районы и городские поселения; в этом случае администрации поселений находятся в полной зависимости от районных и, соответственно, копируют стиль управления старшего по рангу. Здесь единичны сельские поселения и немного городских округов. Эти последние в таком случае, как правило, имеют статус моногорода, а на территории располагаются крупные промышленные предприятия, особенно оборонные.

Муниципалитеты с «политизированной» системой управления составляют до  $\frac{1}{5}$ . Здесь преобладают городские округа с высокой численностью жителей, а муниципальная территория невелика и границы ее обычно совпадают с городской чертой. Меньше муниципальных районов и городских поселений (в этом случае обычно два этих вида муниципалитетов представлены парой, администрации которых либо содружественны, либо, наоборот, антагонистичны).

Муниципалитеты-«поместья» составляют наибольшую долю, их около  $\frac{1}{4}$ . Это почти всегда муниципальные районы, в которых администрации городских и сельских поселений копируют стиль управления (нередко просто исполняют волю районного руководителя-«помещика»). Здесь единичны муниципалитеты в статусе городского округа, и почти все они представлены особой категорией муниципий, по административно-территориальной структуре занимающих положение между округом и районом и в этом отношении являющихся фактически муниципальными районами.

Почти в  $\frac{2}{5}$  всех муниципалитетов невозможно точно определить стиль управления. При этом значительное большинство этих неопределенных стилей муниципального управления тяготеют к «советскому» или «поместному» типам, но не к двум другим.

«Политизированные» муниципалитеты, где налицо борьба за власть между отдельными лицами и кланами, диагностируются достаточно хорошо (для сравнения: Жуков, Сельтцер, 2019). Примерно то же можно сказать

<sup>3</sup> Хотя в выборках количество муниципалитетов каждого типа известно, но автор намеренно не указывает точные значения в процентах, поскольку они «плавающие» по указанным выше причинам.

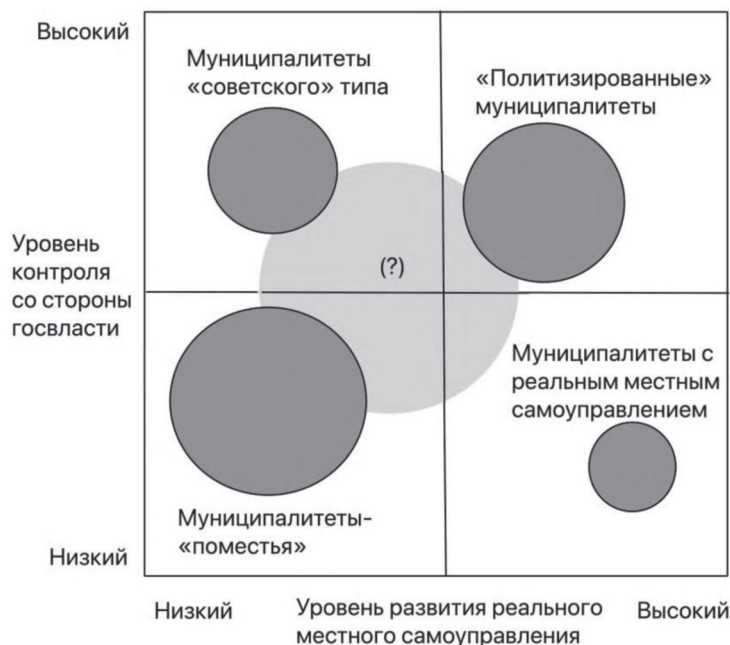
и о муниципалитетах с реальным самоуправлением, поскольку такая управленческая стратегия часто очевидна. Напротив, муниципалитеты с «поместным» и с «советским» типами управления не столь четко выявляются. Это требует более продолжительных наблюдений и более доверительных интервью с местными управленцами, особенно оппозиционными действующей властью.

Если соотнести доли упомянутых  $\frac{3}{5}$  муниципалитетов с определенным типом власти, то их пропорция выразится отношением: 1 : 1,5 : 3 : 4. На каждый муниципалитет, где имеет место реальное самоуправление, приходится в полтора раза больше муниципалитетов с системой управления «советского» типа, в три раза больше муниципалитетов с «политизированным» управлением и в четыре раза больше муниципалитетов-«поместий».

Ниже на рисунке представлена схема взаимных отношений и долей муниципалитетов с разными стилями управления. Доли выявленных управленческих стратегий представлены площадью соответствующих кругов, а их расположение характеризует (относительно) уровень развития местного самоуправления (ось ординат) и степень зависимости от органов государственной власти (ось абсцисс). Большой круг в центре репрезентирует значительное количество муниципалитетов, в отношении которых у нас нет определенности о практикуемом стиле управления. На рисунке видно, что соотношение стилей управления не является оппозиционным: круги в квадрантах расположены не симметрично относительно друг друга и осей.

Рисунок

**Схема отношений между выделенными типами стратегий (стилей) муниципального управления в провинциальных местных обществах**



## Факторы, определившие предпочтение типа управленческой стратегии

В ходе исследования автором были эмпирически выявлены несколько групп факторов, определенно влияющих на предпочтение и выбор муниципальными руководителями того или иного типа стратегий управления. Важнейшие из них следующие: (1) уровень пространственной изоляции; (2) степень государственной социально-экономической поддержки; (3) возможности контроля природных ресурсов со стороны местных предпринимателей и управленцев, а также (4) возможность неконтролируемого использования населением природных ресурсов и бесхозяйного имущества. Некоторое значение имеет также фактор (5) длительности непрерывного существования местного общества, когда традиции и практики хозяйствования оказывают значительное влияние на локальную солидарность.

Пространственная изоляция определенно влияет на развитие местного самоуправления (см. об этом: Плюснин, 2008; Позаненко, 2012). Чем более изолированно местное общество, тем, в целом, лучше развито местное самоуправление. Государственная финансовая поддержка, сопровождаемая соответствующим контролем, определяет и объемы ресурсов, которыми может оперировать местная власть, и степень ее «своеволия». На территории страны имеется изрядное количество природных ресурсов, до сих пор слабо или никак не контролируемых государством, особенно ресурсов леса. Помимо этого, имеется немалое количество «бесхозяйного» имущества (см.: Моляренко, 2017). Местное население, а вместе с ним и представители местной власти, замещающая государство, имеют возможности использовать такие природные ресурсы и «бесхозяйное» имущество. Именно эти группы факторов влияют на то, какая стратегия управления будет избрана или окажется предпочитаемой в тех или иных условиях. Рассмотрим, как группы факторов определяют каждую из четырех управленческих стратегий.

### **1. Стратегия осуществления реального местного самоуправления.**

Как правило, такая стратегия реализована в небольших по численности населения местных обществах, в которых образованы муниципалитеты, относящиеся к категории «сельское поселение», реже – «городское поселение» или «муниципальный район». Кроме того, что границы муниципалитета удачно совпали с естественными границами территории местного общества, эти общества находятся и в пространственной изоляции. В своей жизнедеятельности население ориентировано на использование природных ресурсов и производство продукции в личном подсобном хозяйстве. Это основа его жизнеобеспечения. Именно эти факторы – изоляция и жизнь своими силами – и являются определяющими то, что власть вырастает из тела местного общества как полноценное самоуправление, а только затем конституируется в форме муниципальной власти.

Нередко здесь глава муниципалитета и/или глава администрации откровенно номинален, обычно выбирается он из случайных, некомпетент-

ных и не пользующихся уважением людей, а реальное управление осуществляется силами всего общества или группой активистов (примеры см.: Кордонский и др., 2011). Обычно имеет место прямое, а не представительное самоуправление.

Потенциал таких обществ относительно высок – власть и общество здесь консолидированы, действуют согласованно, экономический и социальный эффект управленческой деятельности всегда велик. Во многом это обусловлено еще и тем, что приходится достигать результата в условиях значительных финансовых ограничений, поскольку поддержка со стороны государства непропорционально мала. Ведь такие муниципалитеты не представляют интереса для региональных властей. С них «нечего взять» и к ним неприменимо «ручное» внешнее управление: местная власть, интегрированная с обществом, «упруга» и не поддается тем простейшим административным операциям, к которым обычно и способны региональные чиновники. Именно поэтому о таких муниципалитетах на региональном уровне мало что известно. О специфике организации реального самоуправления, включая и структуру местной власти, можно узнать только в ходе прямого наблюдения в полевых исследованиях, поскольку формально-статистически такие особенности не могут быть зафиксированы.

Таким образом, данный тип стратегии реализуется чаще всего при следующей констелляции факторов: выраженная пространственная изоляция местного общества в сочетании с непрерывным длительным существованием; наличие значительного количества располагаемых и неподконтрольно используемых населением природных ресурсов; отсутствие сколь-нибудь существенной поддержки со стороны государства.

**2. Стратегия «поместного» управления.** Данный тип часто встречается в муниципалитетах категории района или городского округа, как правило, имеющих небольшую численность населения, но обширную территорию. Причины коррелированности типа управления с этими показателями могут заключаться в том, что, во-первых, на территории таких административных единиц имеются значительные местные природные ресурсы, в контроле над которыми соучаствует местная власть, но население в целом имеет ограниченные возможности их контроля. Во-вторых, именно муниципальные образования категорий района и округа подвержены значительному контролю со стороны региональной власти в силу как относительно больших объемов выделяемых на местный уровень финансовых ресурсов (межбюджетных трансфертов), так и того, что отнюдь не население региона, а органы власти уровня этих муниципалитетов являются непосредственным объектом управления региональной администрации. Поэтому к таким административно-территориальным единицам применяется архаичная, но эффективная практика «испомещения наместника», получающего доступ к ресурсам и контролю местной экономики в обмен на верное несение службы. Это обычно одновременно и периферийные, удаленные от региональных столиц муниципальные районы, и передача административного контроля и контроля над местной экономикой «доверенным людям» из числа бывших

партийно-хозяйственных руководителей (в 1990-е гг.), новым предпринимателям (в 2000–2010-е гг.) и новой волне управленцев. Своего рода аутсорсинг управления на территории.

Соответственно, в таких муниципиях расцветает местечковая деспотия, узаконенный рэкет бизнеса и цензура социально-политической активности местных активистов. Практически вся способная приносить доходы собственность принадлежит главам муниципальных образований, членам их семей и доверенным лицам. Либо предпринимателям, формально не находящимся у власти, но фактически управляющим муниципалитетом. Обычно эти предприниматели – те же бывшие районные руководители, накопившие административные и финансовые ресурсы и теперь управляющие районом или городом через своих ставленников, сами при этом отправившись «на покой» (обычно став пенсионерами).

Здесь отмечается существенно бóльшая «включенность» местной власти в структуру государственной власти по сравнению с тремя другими типами. Что касается целей, то акценты смещены на экономические и политические цели, а ответственность выступает в форме обязательств перед государством и отдельными лицами, от которых зависит статус муниципального руководителя. Население здесь находится в «крепости» и живет по принципу: *«Нам бы хозяйина – мы бы и тужились»*.

Такие муниципалитеты обычно бесконфликтно вписаны в систему региональной власти. Они закрыты для внешнего наблюдения, а муниципальные власти очень жестко реагируют на попытки «чужаков» понять, как устроена в них жизнь (примеры см.: Кордонский и др., 2009, с. 82–98).

Муниципалитеты-«поместья» обычно формируются в обществах, изолированных от соседей, или вдали от транспортных магистралей и, соответственно, в отсутствии значительного числа мигрантов, «чужих». Такая стратегия почти не наблюдается в муниципалитетах, располагающих существенной финансовой-экономической поддержкой со стороны государства. Связано это, как уже упоминалось, с особенностями распределения местных ресурсов и возможностями их непосредственного контроля со стороны региональной власти. Вблизи крупных городов и региональных столиц, так же как и на «больших дорогах», такой тип управления встречается редко.

Таким образом, данный тип стратегии реализуется чаще всего при следующей констелляции факторов: слабо выраженная или отсутствующая пространственная изоляция местного общества; наличие значительных природных ресурсов, которыми не может неподконтрольно распоряжаться население, но которые контролируются самим руководителем и его кланом; наличие «адресной» финансово-экономической поддержки со стороны региональных властей.

**3. Стратегия управления «советского» типа.** Специфика этой категории муниципалитетов состоит в том, что их административная структура во многом сохранила советскую структуру управления и ориентирована на поток ресурсов, распределяемых органами государственной власти. Фактически такие муниципалитеты являются как бы структурными подразделе-

лениями региональных администраций, осуществляющих свою политику, слабо связанную с муниципальной спецификой и самостоятельностью подчиненных. Как правило, власть в таких муниципалитетах находится уже три-четыре и более сроков в руках людей, вышедших из райкомов партии и советских исполкомов, либо они управляются весьма зависимыми управленцами, пришедшими на волне ранней демократии 1990-х гг., поэтому нередко не обладающими необходимыми управленческими потенциями (Плюснин, 2002; Жуков, Сельтцер, 2019).

Говорить о какой-либо действительной интеграции местной власти в местное общество и тем более о произрастании ее из местного самоуправления в данном случае нельзя. Власть здесь по факту есть низовой уровень государственной власти (Кордонский и др., 2009, с. 130–132). Здесь свободы местного управления, ориентированного на нужды сообщества, нет. Здесь управление – простой передатчик административных импульсов, основу которых составляют перераспределение и раздача ресурсов из бюджета. Для этого типа управления, как и для поместий, категория «народ» обозначает исключительно рентную часть общества: пенсионеров и бюджетников, а также многочисленные группы льготников и лиц, нуждающихся в социальном обеспечении, т. е. тех людей, кто находится в полной зависимости от государственной социальной политики и, собственно, на них направлена и муниципальная политика.

Такая стратегия управления реализуется обычно в местных обществах, развивающихся под принудительным контролем со стороны государства, поскольку сообщество нуждается во внешних финансовых и материальных ресурсах и зависит от их централизованного распределения. На территории таких муниципалитетов мало природных ресурсов, которые могут быть использованы для непосредственного жизнеобеспечения, а население вовсе не допущено к их неконтролируемому использованию. Это общества, редко располагающиеся вблизи от крупных инфраструктурных объектов и транспортных магистралей, где есть разнообразные потоки ресурсов, далеко не всегда контролируемые властью, государственной или муниципальной. Как уже указывалось, обычно это моногорода сырьевой (шахты, рудники, ГОКи) или военной направленности, сравнительно удаленные от соседних обществ.

**4. Стратегии управления «политизированного» типа.** В таких муниципалитетах местная власть находится между двух-трех-четырёх огней, которые ведут как пришлые, так и местные «элиты», назначенные из региона, или группы, выросшие из недр местного общества и претендующие на ресурсы и потому на власть (для сравнения: Чирикова, Ледяев, 2017; Ledyayev & Chirikova, 2019). Такие муниципалитеты всегда представляют проблему для региональных администраций. Но с точки зрения населения политическая жизнь их сообщества интересна и насыщена (Кордонский и др., 2009, с. 82–86). Она не дает расслабиться даже совершенно аполитичным индивидам: все население погружено в административные разборки, которые у всех на виду. В части таких муниципалитетов власти стремятся к большей



автономии от региональных администраций, в других, наоборот, они самым тесным образом повязаны с отдельными региональными чиновниками.

Таких «политизированных» муниципалитетов немало в стране. Они характерны как для пространственно изолированных, так и для располагающихся на транспортных магистралях и вблизи от мегаполисов обществ. Привлекаемые ресурсы государства местное общество неспособно утилизировать, а природных ресурсов обычно мало или нет.

Формирование «политизированного» типа управления обусловлено преимущественно фактором принудительного развития местного общества со значительным участием государства. Поэтому здесь формальные властные позиции определяют не клановая принадлежность (родственные и свойские связи), а чаще всего профессиональные компетенции претендентов на власть и располагаемые ими объемы капиталов в силу того, что результаты политической борьбы претендентов часто зависят от массивной избирательной кампании, поддерживаемой региональными и местными массмедиа (см., например: Жуков, Сельтцер, 2019). Обычно это общества сравнительно молодые, существующие всего несколько поколений, созданы они были государственным усилием по экономическим причинам, и потому ни кланы-семьи, ни традиции локальной политической жизни (особенно самоуправления) еще не сложились.

## Выводы

Как показывают наши наблюдения, региональные администрации более всего устраивают муниципалитеты несамостоятельные, дотационные и потому относительно легко управляемые извне. Потому предпочтение оказывается стратегиям управления, тяготеющим к типам «поместного» и «советского» управления. Оба типа не предполагают какой-либо значительной муниципальной автономии, но в первом случае «помещик» наделяется незначительной зависимостью от государственной власти, а во втором – зависим в полной мере. Менее всего устраивают региональную администрацию «политизированные» муниципалитеты: власть здесь слишком беспокойна.

Усилия региональных властей часто направлены на лишение муниципалитетов какой-либо самостоятельности, для чего, например, руководители «политизированных» муниципалитетов подвергаются разного рода преследованию, в том числе и уголовному. К тому же здесь конкурирующие «элиты» вынуждены искать поддержки населения, и одной из важных опор для них является использование гражданской и экологической ангажированности людей, обеспокоенных проблемами здоровья более, чем проблемами занятости, и проблемами справедливости – более, чем проблемами демократии.

Муниципалитеты с реальным самоуправлением совершенно неинтересны региональным властям. Возможно, потому они и предоставлены сами себе. Тем более что здесь местные власти заинтересованы в развитии социально ориентированной деятельности и ее важнейшего компонента – социального предпринимательства. Именно такая форма экономической

активности объединяет обе основные целевые функции местного самоуправления: предоставление услуг и социальная поддержка населения.

Потому региональная власть и концентрирует основное внимание на муниципалитетах с «советским» и «поместным» типами управления. Муниципальные руководители, стремящиеся к тому и другому стилям управления, ориентированы на подачки финансовых ресурсов «сверху» в первом случае и на возможность перераспределять природные ресурсы «внизу» – во втором случае.

Выделенные по результатам непосредственных наблюдений четыре типа стратегий муниципального управления – лишь граничные случаи форм организации власти. Они интересны как крайние варианты управленческих стилей, формирующихся в результате определенной констелляции внешних факторов. В этом вероятная прогностическая ценность наших наблюдений. Зная, каковы внешние условия существования местного общества, можно предполагать, какой стиль управления будет наиболее приемлемым населению и, соответственно, легче всего может прижиться на этой почве. А зная особенности каждого из описанных стилей управления, можно найти или выработать сообразные им механизмы регулирования и контроля, которые обеспечат лучшую управляемость местных администраций со стороны региональной власти.

## ЛИТЕРАТУРА

---

1. Андреечев И.С. Развитие конституционного принципа участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 2. С. 16–20.
2. Жуков Д.С., Сельтцер Д.Г. Системная динамика российской региональной элиты (1985–2019 гг.): альтернативные сценарии // Журнал политических исследований. 2019. № 3, Т. 4. С. 40–74.
3. Ильин В.И. Драматургия качественного полевого исследования. СПб: Интерсоцис, 2006.
4. Ковалев Е.М., Штейнберг И.Е. Качественные методы в полевых социологических исследованиях. М.: Логос, 1999.
5. Кордонский С.Г. Россия. Поместная федерация. М.: Издательство «Европа», 2010.
6. Кордонский С.Г., Плюснин Ю.М. Местное самоуправление или муниципальная власть? // XI Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. Книга 1. М.: Издательский дом ВШЭ, 2011. С. 167–175.

7. Кордонский С.Г., Плюснин Ю.М., Крашенинникова Ю.А., Тукаева А.Р., Моргунова О.М., Ахунов Д.Э., Бойков Д.В. Российская провинция и ее обитатели (опыт изучения и способ описания) // Мир России. 2011. № 1. С. 3–33.
8. Кордонский С.Г., Плюснин Ю.М., Скалон В.А. Муниципальная Россия: образ жизни и образ мыслей. Опыт феноменологического исследования. М.: ЦПИ МСУ, 2009.
9. Михеев Д.С. К вопросу о «вмешательстве» государственной власти в дела местного самоуправления // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2021. № 2. С. 36–39.
10. Моляренко О.А. Бесхозные автомобильные дороги в России // ЭКО. 2017. № 4, Т. 514. С. 88–109.
11. Плюснин Ю.М. Власть и управление в глазах провинциального общества // Эволюция российской государственности за 10 лет. Никитский клуб. «Россия в глобальном контексте». Вып. 3. М.: 2002. С. 52–55.
12. Плюснин Ю.М. Структура местной власти в муниципалитетах разного вида // Регион 86. Журнал государственного и муниципального управления г. Югры, Ханты-Мансийский автономный округ. 2009. № 2, Т. 10. С. 63–68.
13. Плюснин Ю.М. Факторы развития местного самоуправления. Оценка значения изоляции и изоляционизма // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 3. С. 38–50.
14. Позаненко А.А. Механизмы отчуждения власти от граждан в муниципальных районах // Отечественные записки. 2012. № 2, Т. 47. С. 321–328.
15. Попадюк Н.К. Возможные сценарии развития местного самоуправления в посткризисный период // Самоуправление. 2021. № 5, Т. 127. С. 39–43.
16. Попкова А.А., Пезин Д.А. Взаимодействие органов местного самоуправления и населения в системе проектных инициатив по управлению развитием малых территорий // Известия высших учебных заведений. Социология. Экономика. Политика. 2021. № 4. С. 68–81.
17. Рогозин Д.М., Ипатора А.А., Галиева Н.И. Этнографическое интервью. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020.
18. Розова С.С. Классификационная проблема в современной науке. Новосибирск: Наука, 1986.
19. Семенов М.И. Государственное вмешательство как ограничение самостоятельности местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 2. С. 19–25.
20. Упоров И.В., Турицын И.В. Местное самоуправление в России: европейский вектор 1990-х годов уступает традиционному централизму государственного управления // Право и практика. 2020. № 1. С. 23–28.

21. Упоров И.В., Шеуджен Н.А., Пшеуч Б.Х. Муниципальное законодательство до и после конституционных поправок-2020: каким ожидать вектор развития // *Право и практика*. 2020. № 3. С. 53–59.
22. Чаннов С.Е. Институт совместного ведения государства и местного самоуправления как фактор экономического развития муниципальных образований // *Современное право*. 2020. № 8. С. 16–22.
23. Чирикова А.Е., Ледяев В.Г. Главы малых российских городов: лидерство и эффективность управления // *Мир России*. 2021. Т. 30, № 1. С. 29–48.
24. Шанин Т. Методология двойной рефлексивности в исследованиях современной сельской России // *Качественные методы в полевых социологических исследованиях*. М.: Logos, 1999. С. 317–371.
25. Abbott A. What do Cases do? In: *What is a Case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*. Edited by C. Ragin, and H. Becker. Cambridge, MA, Cambridge University Press, 1992. P. 53–82.
26. Creswell J.W. *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Sage Publication Ltd., 2009.
27. George A., Bennett A. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA, MIT Press, 2005.
28. Ledyayev V.G., Chirikova A.E. Urban regimes in small Russian towns // *City & Community*. 2019. Vol. 18. Issue 3. P. 812–833.
29. Plusnin J. A new Russia – or the same old Russia? An alternative worldview in the making. In: *Russia's fate through Russian eyes. Voices of the new generation*. Boulder, Colorado, Westview Press, 2000. P. 15–29.
30. Schneider A.K., Brown J.G. Negotiation Barometry: A Dynamic Measure of Conflict Management Style // *The Mayhew-Hite Report on Dispute Resolution and the Courts*. The Ohio State Univ. Moritz College of Law. 2013. Vol. 11, no. 3. P. 557–580.
31. Thomas K.W., Kilmann R.H. *Thomas-Kilmann Conflict Mode Instrument. Profile and Interpretive Report*. Pat Sample, March, 2010.
32. Weber M. *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press. 1978. Vol. 1.

## REFERENCES

---

1. Abbott, A. (1992) 'What do cases do?', in: *What is a case? Exploring the foundations of social inquiry*. Edited by C. Ragin, and H. Becker. Cambridge, MA: Cambridge University Press, pp. 53–82.

2. Andreechev, I.S. (2021) 'Razvitiye konstitutsionnogo printsipa uchastiya organov gosudarstvennoy vlasti v formirovanii organov mestnogo samoupravleniya' [The development of constitutional principle of involvement of government authorities in the establishment of local self-government authorities], *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*, 2, pp. 16–20.
3. Channov, S.Ye. (2020) 'Institut sovместnogo vedeniya gosudarstva i mestnogo samoupravleniya kak faktor ekonomicheskogo razvitiya munitsipal'nykh obrazovaniy' [The Institute of Joint Management of the state and local self-government as a factor in the economic development of municipalities], *Sovremennoye pravo*, 8, pp. 16–22.
4. Chirikova, A.E. and Ledyayev, V.G. (2021) 'Glavy malykh rossiyskikh gorodov: Liderstvo i effektivnost' upravleniya' [Mayors of small towns in Russia: Leadership and management efficiency], *Mir Rossii*, 30(1), pp. 29–48.
5. Creswell, J.W. (2009) *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Sage Publication Ltd.
6. George, A. and Bennett, A. (2005) *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
7. Ilin, V.I. (2006) *Dramaturgiya kachestvennogo polevogo issledovaniya* [Dramaturgy of Qualitative Field Research]. St.Peterburg: Intersocis.
8. Kordonsky, S.G. (2010) *Rossiya. Pomestnaya federatsiya* [Russia. Local Federation]. Moscow: «Evropa».
9. Kordonsky, S.G. and Plusnin, Ju.M. (2011) 'Mestnoe samoupravlenie ili municipal'naja vlast?' [Local government or municipal government?], in: *XI Mezhdunarodnaya nauchnaya konferentsiya po problemam razvitiya ekonomiki i obshchestva* [XI International scientific conference on the problems of economic and social development]. Vol. 1. Moscow: HSE, pp. 167–175.
10. Kordonsky, S.G., Plusnin, Ju.M., Krasheninnikova, Yu.A., Tukaeva, A.R., Morgunova, O.M., Ahunov, D.Ye. and Boikov, D.V. (2011) 'Rossiyskaya provintsiya i eye obitateli (opyt izucheniya i sposob opisaniya)' [The Russian province and its inhabitants (the experience of studying and the method of description)], *Mir Rossii*, 1, pp. 3–33.
11. Kordonsky, S.G., Plusnin, Ju.M. and Skalon, V.A. (2009) *Munitsipal'naya Rossiya: obraz zhizni i obraz mysley. Opyt fenomenologicheskogo issledovaniya* [Municipal Russia: way of life and way of thinking. The experience of phenomenological research]. Moscow: CPI MSU.
12. Kovalev, E.M. and Shteinberg, I.E. (1999) *Kachestvennye metody v polevykh sotsiologicheskikh issledovaniyakh* [Qualitative methods in field sociological research]. Moscow: Logos.
13. Ledyayev, V.G. and Chirikova, A.E. (2019) 'Urban regimes in small Russian towns', *City & Community*, 18(3), pp. 812–833.

14. Mikheyev, D.S. (2021) 'K voprosu o «vmeshatel'stve» gosudarstvennoy vlasti v dela mestnogo samoupravleniya' [On the interference of the government with the affairs of local self-government], *Munitsipal'noye imushchestvo: ekonomika, pravo, upravleniye*, 2, pp. 36–39.
15. Molyarenko, O.A. (2017) 'Bezhoziaynye avtomobil'nye dorogi v Rossii' [Ownerless highways in Russia], *JeKO*, 4(514), pp. 88–109.
16. Plusnin, Ju.M. (2008) 'Faktory razvitiya mestnogo samoupravleniya. Otsenka znacheniya izoliatsii i izoliatsionizma' [Factors of local self-government development. Assessing the importance of isolation and isolationism], *Public Administration Issues*, 3, pp. 38–50.
17. Plusnin, Ju.M. (2009) 'Struktura mestnoy vlasti v munitsipalitetakh raznogo vida' [The structure of local government in municipalities of various types], *Region 86. Journal of State and Municipal Administration of Yugra, Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug*, 2 (10), pp. 63–68.
18. Plusnin, Ju.M. (2002) 'Vlast' i upravlenie v glazakh provintsial'nogo obshchestva' [Power and administration in the eyes of provincial society], in: *Evolyuetsiya rossiyskoy gosudarstvennosti za 10 let. Nikitskiy klub. «Rossiya v global'nom kontekste»* [The evolution of Russian statehood over 10 years. Nikitsky club. «Russia in a Global Context»], 3, pp. 52–55. Moscow.
19. Plusnin, Ju. (2000) 'A new Russia – or the same old Russia? An alternative worldview in the making', in: *Russia's fate through Russian eyes. Voices of the new generation*, pp. 15–29. Boulder, Colorado: Westview Press.
20. Popadyuk, N.K. (2021) 'Vozmozhnyye stsennarii razvitiya mestnogo samoupravleniya v postkrisisnyy period' [Possible scenarios for the development of municipal self-government in the post-crisis period], *Samoupravleniye*, 5(127), pp. 39–43.
21. Popkova, A.A. and Pezin, D.A. (2021) 'Vzaimodeystviye organov mestnogo samoupravleniya i naseleniya v sisteme proyektnykh initsiativ po upravleniyu razvitiyem malykh territoriy' [Interaction of local governments and the population in the system of project initiatives for managing the development of small territories], *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Sotsiologiya. Ekonomika. Politika*, 4, pp. 68–81.
22. Pozanenko, A.A. (2012) 'Mekhanizmy otchuzhdeniya vlasti ot grazhdan v munitsipal'nykh rayonakh' [Mechanisms for the alienation of power from citizens in municipal districts], *Otechestvennye zapiski*, 2(47), pp. 321–328.
23. Rozova, S.S. (1986) *Klassifikatsionnaya problema v sovremennoy nauke* [Classification problem in modern science]. Novosibirsk: Nauka.
24. Rogozin, D.M., Ipatora, A.A. and Galieva, N.I. (2020) *Etnograficheskoe interviyu* [Ethnographic interview]. Moscow: «Delo» RANEPА.
25. Schneider, A.K. and Brown, J.G. (2013) 'Negotiation barometry: A dynamic measure of conflict management style', *The Mayhew-Hite Report on Dispute Resolution and the Courts*. The Ohio State Univ. Moritz College of Law, 11(3), pp. 557–580.

26. Semenov, M.I. (2019) 'Gosudarstvennoye vmeshatel'stvo kak ogranicheniye samostoyatel'nosti mestnogo samoupravleniya' [Governmental interference as limitation of independence of local self-government], *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*, 2, pp. 19–25.
27. Shanin, T. (1999) 'Metodologiya dvoynoy reflektivnosti v issledovaniyakh sovremennoy sel'skoy Rossii' [Methodology of double reflexivity in the studies of modern rural Russia], in: *Kachestvennye metody v polevykh sotsiologicheskikh issledovaniyakh* [Qualitative methods in field sociological research]. Moscow: Logos, pp. 317–371.
28. Thomas, K.W. and Kilmann, R.H. (2010) *Thomas-Kilmann Conflict Mode Instrument*. Profile and Interpretive Report. Pat Sample, March.
29. Uporov, I.V. and Turitsyn, I.V. (2020) 'Mestnoye samoupravleniye v Rossii: yevropeyskiy vektor 1990-kh godov ustupayet traditsionnomu tsentralizmu gosudarstvennogo upravleniya' [Local self-government in Russia: The European vector of the 1990s is inferior to the traditional centralism of public administration], *Pravo i praktika*, 1, pp. 23–28.
30. Uporov, I.V., Sheudzhen, N.A. and Psheuch, B. (2020) 'Munitsipal'noye zakonodatel'stvo do i posle konstitutsionnykh popravok-2020: kakim ozhidat' vektor razvitiya' [Municipal legislation before and after constitutional amendments–2020: How to expect the development vector], *Pravo i praktika*, 3, pp. 53–59.
31. Weber, M. (1978) *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press. Vol. 1.
32. Zhukov, D.S. and Sel'tser, D.G. (2019) 'Sistemnaya dinamika rossiyskoy regional'noy elite (1985–2019 gg.): al'ternativnye stsennarii' [System dynamics of the Russian regional elite (1985–2019): Alternative scenarios], *Zhurnal politicheskikh issledovaniy*, 3(4), pp. 40–74.

Статья поступила в редакцию 19.08.2021; одобрена после рецензирования 03.03.2022; принята к публикации 03.03.2022.