

ОСОБЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ В РЕСПУБЛИКЕ
КАРЕЛИЯ В КОНТЕКСТЕ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯЛ. И. Никовская¹ , В. Н. Якимец² 

¹Институт социально-политических исследований Федерального научно-исследовательского социологического центра Российской академии наук (ИСПИ ФНИСЦ РАН),
119333, Россия, г. Москва, ул. Фотиевой, д. 6, корпус 1,

²Институт проблем передачи информации им. А.А. Харкевича Российской академии наук (ИППИ РАН),
Россия, г. Москва, пер. Большой Каретный, д. 19, стр. 1

Поступила
в редакцию
27.12.2024

Поступила
после
рецензирования
26.03.2025

Принята
к публикации
12.04.2025

Аннотация. Цель статьи представить результаты социологического исследования особенностей состояния муниципальной публичной политики (далее МПП) в столице Республики Карелия - Петрозаводске в разрезе предполагаемых или уже реализуемых муниципальных преобразований, что позволяет определить тенденции и перспективу реализации задуманной реформы местного самоуправления с учетом минимизации ее социальных последствий. За основу эмпирического исследования были взяты методы количественного сбора эмпирической информации на базе индексного подхода. Сложносоставная природа концепта муниципальной публичной политики позволяет судить об оптимальном соотношении политических и административных свойств государственной и муниципальной власти, сочетающих административное регулирование и использование форм общественного участия населения. В Петрозаводск, согласно интегральному индексу МПП, сложился разрывной и одновременно неконсолидированный тип МПП в силу отмены выборов глав муниципальных образований, нарастания директивных методов управления и утраты НКО-обществом права законодательской инициативы. Исследование показало, что разрывной тип МПП, а тем более неконсолидированный, утяжеляет ситуацию с проведением реформы МСУ, связанную с дефицитом репрезентации общественных интересов, упразднения сельских и городских поселений, их удаленности от центра принятия решений и тем самым повышает уровень социального напряжения. Только партнерский тип МПП способствует конструктивной реализации проводимых муниципальных преобразований, реализуя технологии межсекторного партнерства и развивая принципы общественного диалога, взаимного учета общественных ожиданий.

Ключевые слова: местное самоуправление; муниципальная публичная политика; тип муниципальной публичной политики; межсекторное партнерство; диалог; конструктивное взаимодействие; гражданское общество; муниципальные преобразования.

Финансирование: статья выполнена в рамках государственного задания ФНИСЦ РАН No 123091900007-6 по теме «Муниципальная публичная политика в России-2023: возможности выстраивания местных партнерских институтов и механизмов в рамках единой публичной власти».



Для цитирования: Никовская Л. И., Якимец В. Н. Особенности муниципальной публичной политики в Республике Карелия в контексте реформы местного самоуправления // Среднерусский вестник общественных наук. – 2025. – Том 20. – №2. – С. 11-23. DOI: 10.22394/2071-2367-2025-20-2-11-23 EDN NEITYO

© Никовская Л. И., Якимец В. Н., 2025

Original article

PECULIARITIES OF MUNICIPAL PUBLIC POLICY IN THE REPUBLIC OF KARELIA IN THE CONTEXT OF LOCAL GOVERNMENT REFORM

Larisa I. Nikovskaya¹,  Vladimir N. Yakimets² 

¹ Institute of Socio-Political Research — Branch of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences (ISPR FCTAS RAS);

adres: 1, building, 6, Fotieva street, Moscow, Russian Federation, 119333,

² Institute for Information Transmission Problems of the Russian Academy of Sciences (Kharkevich Institute), (IPPI RAS)
19, bld. 1, Bolshoy Karetny per., Moscow, Russian Federation

Received
27.12.2024

Revised
26.03.2025

Accepted
12.04.2025

Abstract. The purpose of the article is to present the results of a sociological study of the specifics of the state of municipal public policy (hereinafter MPP) in the capital of the Republic of Karelia, Petrozavodsk, in the context of proposed or already underway municipal transformations, which makes it possible to identify trends and prospects for the implementation of the planned reform of local government, taking into account the minimization of its social consequences. The empirical research was based on the methods of quantitative collection of empirical information based on the index approach. The complex nature of the concept of municipal public policy allows us to judge the optimal balance of political and administrative properties of state and municipal authorities, combining administrative regulation and the use of forms of public participation of the population. In Petrozavodsk, according to the MPP integral index, a discontinuous and at the same time unconsolidated type of MPP has developed due to the cancellation of the elections of heads of municipalities, the increase in directive management methods and the loss of the right of legislative initiative by the nonprofit community.

The study showed that the discontinuous type of MPP, and even more so the unconsolidated one, worsens the situation with the reform of local self-government institutions associated with a lack of representation of the public interests of rural and urban settlements being abolished, their remoteness from the decision-making center, and thereby increases the level of social tension. Only the partnership type of MPP contributes to the constructive implementation of ongoing municipal transformations by implementing technologies of intersectoral partnership and developing principles of public dialogue, mutual consideration of public expectations.

Keywords: local government; municipal public policy; type of municipal public policy; intersectoral partnership; dialogue; constructive interaction; civil society; municipal transformations

Funding: the article was carried out within the framework of the state task of the FNSC RAS No. 123091900007-6 on the topic "Municipal public policy in Russia-2023: opportunities for building local partner institutions and mechanisms within a single public authority."



For citations: Nikovskaya, L. I., Yakimets, V. N. (2025) Peculiarities of municipal public policy in the Republic of Karelia in the context of local government reform. *Central Russian Journal of Social Sciences*, Vol.20, no. 2, P. 11-23. DOI: 10.22394/2071-2367-2025-20-2-11-23 EDN NEITYO

© Nikovskaya L. I., Yakimets V. N., 2025

Введение

Мировой исторический опыт свидетельствует о необходимости развития местного самоуправления как одного из социально-политических институтов, формирующий традиции общественного участия и самоуправления (Токвиль, 1992). В кризисные времена местное самоуправление (далее – МСУ) позволяет сохранить общество в стабильном состоянии, поскольку создает социальное пространство для реализации гражданской и деловой инициативы, снимая конфликтное напряжение в конструктивном формате взаимодействия власти и общества (Диденко, 2023).

Местное самоуправление, как известно, это не просто элемент институционализации публичной власти на местном уровне, но и образование, которое имеет двойственную природу. В политико-правовом смысле органы местного самоуправления интегрированы в единый государственный механизм публичного управления страной. В функциональном же аспекте местное самоуправление выступает важным институтом гражданского общества, формой гражданской самоорганизации локальных сообществ. Совмещение в работе органов местного самоуправления общественных и государственных полномочий – явление уникальное, обладающее потенциальными возможностями для поиска и выбора оптимальных способов и вариантов взаимодействия общественности и власти, публичного и политического (Боженова, 2022, с. 10-11).

В своих исследованиях мы опираемся на введенный нами в 2019 г. на страницах данного журнала концепт муниципальной публичной политики, связывая его, прежде всего, с особенностями местного порядка социально ориентированного свойства, который строится на поиске баланса интересов основных социальных групп местного сообщества и власти, межсекторное партнерство и принципы согласования их публичных интересов¹. Основы изучения МПП опираются на базовые принципы трактовки феномена публичной политики (Публичная, 2018), а также на теоретические наработки представителей континентальной школы исследования государственного/муниципального управления.

В их понимании МПП является «относительно автономным политическим созданием, 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). На важность определения МПП как самостоятельного локального порядка, который опирается на принципы межсекторного партнерства и позволяет преодолевать асимметрию включенных в него общественных интересов на локальном уровне указывают П. Мюллер и Ж. Сюрель. Именно муниципальная публичная политика, по их мысли, должна создавать возможности для выстраивания реальной социальной связанности основных участников межсекторного взаимодействия на местном уровне (Muller, 1998).

Исходя из этого, в данной статье мы будем понимать под муниципальной публичной политикой систему взаимодействия имеющих полномочия субъектов, отвечающих за подготовку и принятие управленческих решений на местном уровне, касающихся функционирования и развития муниципального образования (составляющих его институтов и механизмов, обеспечивающих жизнедеятельность жителей и всей социально-экономической системы), в процессе взаи-

¹ Примечание. См. подробнее: Никовская, Л. И. Введение в предметное поле муниципальной публичной политики / Л. И. Никовская, В. Н. Якимец // Социально-политические исследования. – 2019. – № 4(5). – С. 36-53. – DOI 10.24411/2658-428X-2019-10545. – EDN PXRVRF.

модействия с различными участниками выработки актуальной повестки дня для местного сообщества, реализации программ/проектов местного уровня и создания взаимовыгодных условий для вовлечения граждан в развитие муниципального образования.

Нынешний этап муниципального развития связан с активным осмыслением законотворческих новелл, предложенных законопроектом № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (Об актуальных, 2022), который может привести к существенной «административизации» местного самоуправления, значительно меняя принципы его территориально-организационного устройства в связи с переходом на одноуровневую систему МСУ, укрупняя муниципальные образования посредством упразднения поселенческого уровня. Проект предполагает ощутимое урезание полномочий, передавая значительную их часть на усмотрение регионов. В создаваемой на этой основе системе публичной власти местное самоуправление может столкнуться с явлением дефицита репрезентативности общественных интересов и окончательно утратить собственное предназначение как орган самоуправления в его конституционном смысле. Именно поэтому на данный законопроект была получена в целом негативная реакция всего общественно-экспертного сообщества. Прошедшее в декабре 2024 г. проект был отложен и его второе чтение так и не состоялось. Отмена рассмотрения законопроекта произошла после вмешательства Председателя Госдумы В. Володина, который отметил острую необходимость сохранения в нынешних условиях поселенческого уровня местного самоуправления¹. Помимо этого, в законопроект было внесено более 940 поправок, что требует более детальной проработки законопроекта. Однако это не мешает фактической реализации ряда его положений, в частности, процессу укрупнения муниципальных образований по усмотрению региональных властей.

В 2023 году мы провели социологическое исследование² особенностей и качества функционирования МПП в рамках трех муниципальных образований³ в разрезе предполагаемых или уже идущих муниципальных преобразований, что позволило определить тенденции и перспективу реализации задуманной реформы МСУ с учетом минимизации ее негативных последствий.

За основу эмпирического исследования были взяты методы количественного сбора эмпирической информации на базе специально разработанного инструментария в рамках социологического исследования в городском округе Петрозаводск⁴. Использование выбранного методического инструментария предполагало эффективное соединение качественных и количественных подходов для оценки состояния муниципальной публичной политики в условиях санкционного кризиса с учетом интересов различных субъектов и акторов публичной сферы (представителей малого и среднего бизнеса, местной власти и НКО-сообщества),

¹ Судьба сельсоветов решится в 2025 году. Парламентская газета. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.pnp.ru/politics/sudba-selsovetov-reshitsya-v-2025-godu.html> (дата обращения 15.02.2025)

² Исследование проводилось 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».

³ В двух городских округах – Вологде и Петрозаводске (Республика Карелия) и Вологодском муниципальном округе.

⁴ Совокупная выборка опроса в Петрозаводске составила 93 эксперта, из которых 36 представляли исполнительно-распорядительную и представительную муниципальную власть, 30 – респонденты от малого и среднего бизнеса, 27 экспертов – представители некоммерческого сообщества.

а также применение таких оценок для выявления проблемных зон во взаимодействии власти и представителей гражданского общества, коррекции проводимой антикризисной политики и в целом для формирования и реализации публичной политики как инструмента поиска баланса интересов всех трех целевых групп местного сообщества в контексте идущих и предполагаемых социально-политических преобразований в системе МСУ. Это позволяло получить объективированные оценки качества разных аспектов взаимодействия власти и гражданского общества на основе использования новых (но уже апробированных) измерителей – индексов оценки состояния публичной политики в муниципальных образованиях – и подготовить конкретные предложения и рекомендации как по совершенствованию институциональной составляющей публичной политики в каждом регионе на муниципальном уровне, так и по улучшению субъектного среза МПП.

Сложносоставная природа концепта муниципальной публичной политики позволяет судить об оптимальном соотношении политических и административных свойств государственной и муниципальной власти, сочетающих административное регулирование и использование форм общественного участия населения. Опираясь на возможности индексного подхода, можно было выявить особенности состояния институтов и механизмов МПП на муниципальном уровне по критериям их состоятельности и показателям полноты функционала субъектов МПП, дать краткий анализ ее типологических особенностей, которые позволяют вскрыть и минимизировать негативные последствия перехода к новой модели территориально-организационного устройства местной власти в реформируемых муниципальных образованиях.

Когда обращаемся к исследованию МПП в контексте очередной реформы местной власти, то основная научная проблема заключается в поиске оптимума между набирающей обороты «централизацией» и «административизацией» местного самоуправления и потребностью в развитии гражданского участия местного сообщества (Дементьев, 2022), демонстрирующие большое разнообразие публичных практик и участников, тенденцию к нарастанию многообразия общественно-го участия в целом на местном уровне. Степень и качество представленности публичной политики на местном уровне являются важными факторами, определяющими социальное равновесие и стабильность локального порядка и местного сообщества, особенно в кризисных условиях. Публичный принцип взаимодействия с гражданским обществом, особенно в условиях нарастания сетевизации российского общества, выступает ощутимым ресурсом развития территорий и формирования доверия к деятельности власти, тем самым создавая условия для общественного диалога и улучшения качества общественного участия, что существенно минимизирует возможную десинхронизацию власти и общества.

В городском округе Петрозаводск, судя по интегральному индексу МПП, сложился *разрывной* и одновременно *неконсолидированный тип* МПП, когда, с одной стороны, оценки представителей муниципальной власти находятся в благоприятном верхнем правом квадранте и в существенном отрыве от мнений представителей местного сообщества и бизнеса, а, с другой стороны, оценки представителей малого и среднего бизнеса и НКО-сектора находятся в неблагоприятном нижнем левом квадранте и они между собой не консолидированы (рис. 1).

Интерес к выбору исследования состояния МПП в Петрозаводске был продиктован тем, что в 2010 году, согласно результатам наших замеров, состояние реги-

ональной ПП характеризовалось *партнерским* типом¹ и оценки представителей всех секторов отличались положительными взаимными ожиданиями. Представители НКО отмечали, что власти привлекают НКО к решению вопросов социальной политики. В Конституции РК с 1993 г. за ними было закреплено право *законодательной инициативы*.

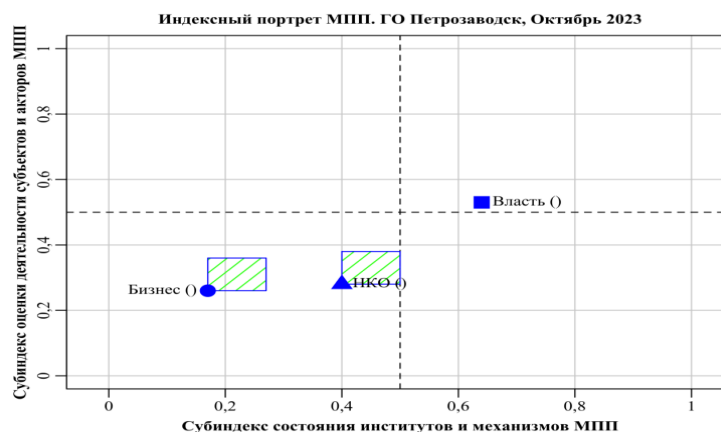


Рисунок 1 – Индексный портрет МПП городского округа Петрозаводск
Figure 1 – Index portrait of the MPP of the urban district of Petrozavodsk

Власть поддерживала трансграничное сотрудничество НКО со Скандинавскими странами. Бизнес надеялся на развитие принципов частно-государственного партнерства и продуктивное взаимодействие с властью. А власть была настроена на развитие потенциала межсекторного партнерства, считая, что мнение НКО важно при подготовке решений, это важно для верной расстановки приоритетов, выявления острых проблем и поиска правильных вариантов решения социально значимых вопросов.

Минуло 13 лет. Республика пошла на укрупнение муниципальных образований, демонстрируя тренд на переход к «одноуровневой» модели местного самоуправления. Но непосредственно сам городской округ Петрозаводск остался вне каких-либо значимых социальных изменений. Однако типологическое состояние публичной политики на местном уровне очень изменилось. Что же произошло? По мнению представителей экспертного сообщества Петрозаводска, произошла отмена выборов глав муниципальных образований в 2015 году, население лишили права всенародно избирать глав городов, передав эту функцию городским Советам. «В городе Петрозаводске очень активно действовала Коллегия местного самоуправления, в которую входили видные представители бизнеса, НКО, которые активно работали, потом она исчезла. Мы стали двигаться в сторону директивного управления. Пришли новые люди, новый мэр, точнее сити-менеджер, в 2015 году. Общение с общественностью постепенно стало сходиться на нет. Всё стало формально» (участник №1 фокус-группы, Карельский ресурсный центр).

Представители некоммерческого сообщества фактически утратили возможность использовать право законодотворческой инициативы, поскольку в 2005 году страна перешла к новому избирательному законодательству, когда смешанная избирательная система была заменена на пропорциональную и одновременно были

¹ См. подробнее: Никовская Л.И., Якимец В.Н. Публичная политика в регионах России: типы, субъекты, институты и современные вызовы // ПОЛИС. Политические исследования. 2011. №1. С. 80–96.

запрещены избирательные блоки. Представителям «третьего сектора» пришлось искать взаимодействия с региональными и местными отделениями федеральных политических партий. Это постепенно привело к утрате ими самостоятельности в публично-правовом поле. Участие НКО-сектора в социально-политических процессах стало опосредованным.

По субъектному срезу МПП, если смотреть дифференцированно оценки всех трех групп респондентов, видно, что доминирует позиция власти.

Согласно их точке зрения, к функционально успешным и состоявшимся акторам в поле публичного взаимодействия они отнесли, естественно, самих себя, представителей бизнеса, депутатский корпус власти, представителей ТОС. К границе успешного функционала, с их точки зрения, подошла категория «население». С ней они успешно работают через краудсорсинговую платформу «Активный горожанин». К среднеуспешным были отнесены представители «третьего сектора» и далее по убыванию местные отделения политических партий и профсоюзных организаций.

Самые критичные оценки своему субъектному самочувствию дали респонденты из группы малого и среднего бизнеса. Свою собственную роль они оценили в целом неплохо. Более всего выделили в поле МПП активистов некоммерческого сектора (оценки подошли к границе средней успешности). Все остальные носители активного начала, включая саму местную власть, отнесены ими к неуспешным акторам поля муниципальной публичной политики. Представителям бизнеса явно некомфортно в поле публичного взаимодействия: «Власть взаимодействует только с тем бизнесом, который ей конкретно нужен, – строительным, транспортным. Всем остальным трудно достигаться» (участник №2 фокус-группы, представитель малого и среднего бизнеса).

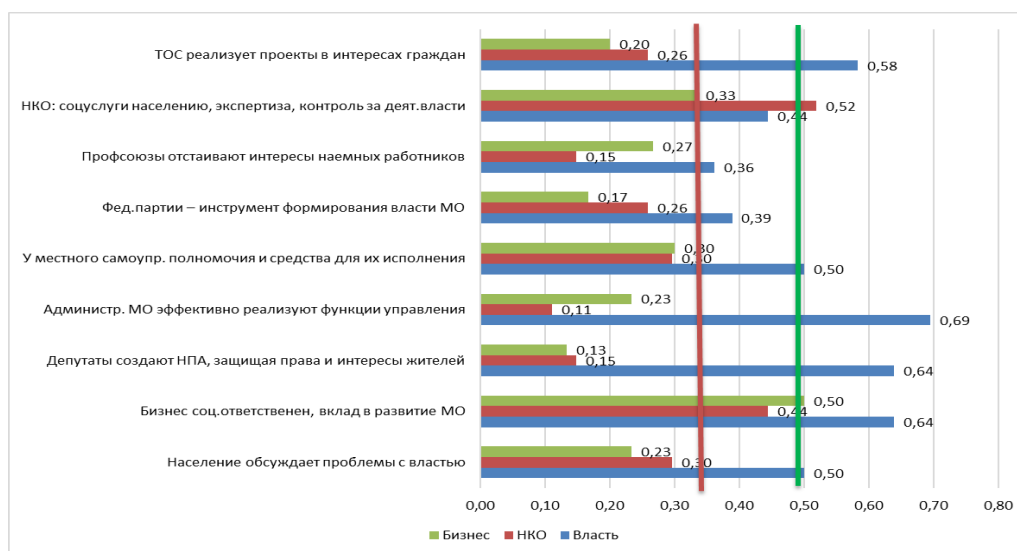


Рисунок 2 – Оценки деятельности субъектов и акторов МПП. Уровень их функциональности. Городской округ Петрозаводск. Октябрь 2023 г.

Figure 2 – Assessment of the activities of subjects and actors of the MPP. Their level of functionality. Petrozavodsk urban district. October 2023¹

¹ Составлено авторами по результатам исследования

Некоммерческие организации к успешным в функциональном плане отнесли самих себя, к среднеуспешным – представителей бизнеса. Эффективность деятельности местной власти они оценили ниже всего. Даже функционал депутатского корпуса в их восприятии стоит несколько выше, хотя и в зоне слабо успешной деятельности. По совокупности данных оценок можно смело сказать, что взаимодействие НКО-сектора и местной власти находится явно не в лучшей форме, очень далекой от партнерского модуса. Право законодательной инициативы стало размытым. И хотя в 2012 году страна снова вернулась к смешанной системе выборного законодательства, некоммерческий сектор прекратил напрямую участвовать в политических процессах. Это стало принципиальной позицией сектора. Представителям общественных и некоммерческих организаций приходится влиять на законодательскую деятельность только через фракции политических партий, представленных в городе.

Посмотрим теперь на оценки институциональной инфраструктуры муниципальной публичной политики (рис. 3).

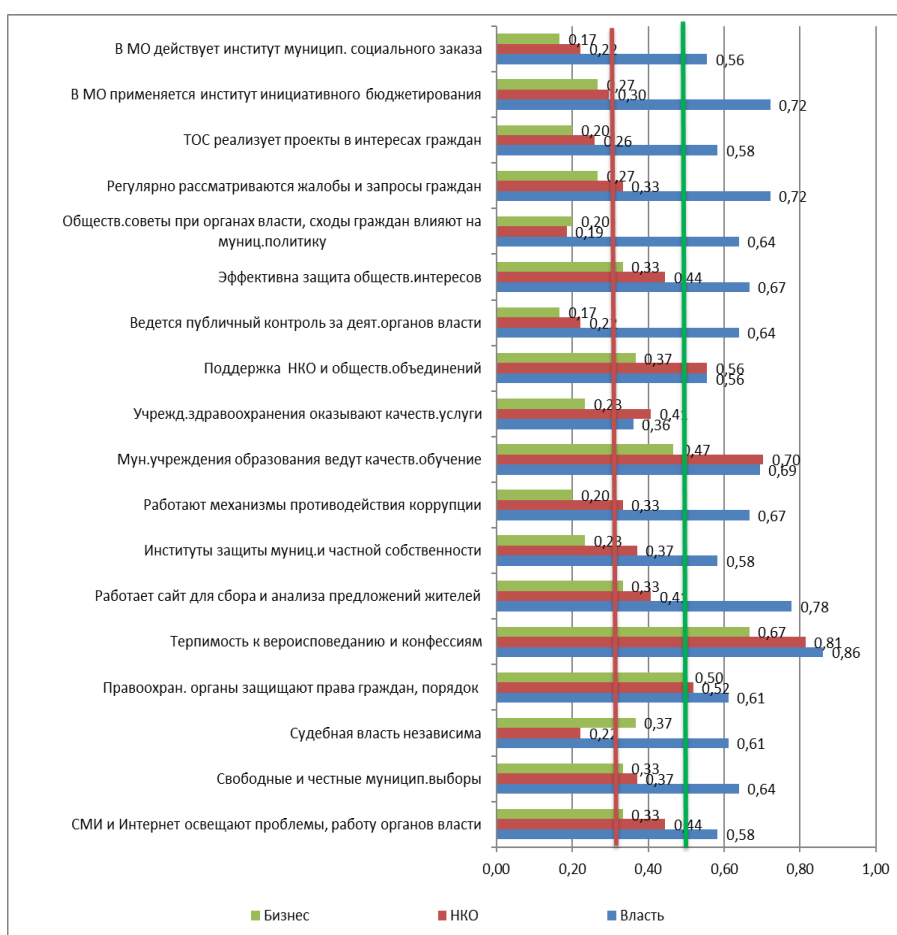


Рисунок 3 – Состоятельность и оценки деятельности институтов и механизмов МПП тремя группами респондентов. Петрозаводский городской округ. Октябрь 2023 г. (Составлено авторами по результатам исследования)

Figure 3 – The viability and performance assessments of institutions and mechanisms of the MPP by three groups of respondents. Petrozavodsk urban district. October 2023

Удивительно, но именно представители муниципальной власти оценивают практически все институты МПП как состоятельные. Кроме одного – первичного звена системы здравоохранения. Очень высоко она оценивает свою респонсивность на запросы граждан, умение работать с жалобами и обращениями. В городе действительно неплохо действуют краудсорсинговые платформы работы с населением «Активный горожанин» по аналогии с «Активным гражданином» в Москве. Представители власти считают, что они успешно осваивают и применяют инновационные методы межсекторного партнерства: инициативное бюджетирование и муниципальный социальный заказ. Очень высоко оценивают свою деятельность по защите общественных интересов и организации работы общественно-консультативных структур при органах муниципальной власти. Тем удивительнее, что сами представители межсекторного партнерства в лице некоммерческих организаций и бизнеса оценивают ситуацию в этом плане диаметрально противоположным образом. Именно их представители оценили работу общественных консультативных структур при органах местной власти как несостоятельную. Не очень высоко ими оценен эффект от действенности инициативного бюджетирования.

И как интегральный индикатор категория *«эффективная защита общественных интересов»* НКО-сектором оценена как среднесостоятельная, а представителями бизнеса – фактически как несостоятельная. Таким образом, судя по оценкам представителей гражданского общества и деловой инициативы, местная власть сама себя очень переоценивает.

В то же время видно, что члены НКО-сектора оценили поддержку деятельности своего сообщества как состоятельный институт. Значит, весь вопрос – в качестве публичного взаимодействия с властью: *«Местная власть недоценивает НКО-сектор. У них отношение к ним как к убогим. Ну скажем так, это недостаток образования, это недостаток информированности. НКО мало влияет на формирование повестки дня в городе»* (Представитель Общественной палаты РК, участник №3 фокус-группа).

Свою роль в сдержанных оценках НКО-сектора муниципальной публичной политики сыграло прекращение трансграничного сотрудничества, которое было развито в РК до 2012–14 гг.: *«...была программа, которая финансировалась из трёх источников – бюджета Российской Федерации, бюджета Республики Финляндия и бюджета Европейского союза. 50 % давал Европейский союз, по 25 % Финляндия и Россия выделяли в общий котёл. С 2014 года это стало затухать, а с началом СВО совсем прекратилось»* (представитель НКО-сообщества, фокус-группа). Помимо этого, шло ужесточение российского законодательства в отношении использования иностранных источников. Вводились квалификации *«иностранного агента»*, *«нежелательная организация»*. Это всё начало существенно сдерживать активность НКО-организаций в плане пограничного сотрудничества, хотя определенная культура взаимодействия была ими наработана.

При этом, как всегда, оценки малого и среднего бизнеса самые критичные. Практически весь их спектр институциональной инфраструктуры МПП находится в зоне несостоятельных институтов. Он не чувствует своей уверенности ни в плане защиты института частной собственности, ни в институциональных возможностях контролировать действия власти и противодействовать коррупции, к несостоятельным относит институт рассмотрения жалоб и предложений, что в целом может свидетельствовать о неудовлетворенности репрезентацией интересов своей целевой группы в публичном поле взаимодействия с властью: *«Да, вы верно описали*

ситуацию. У нас нет доверия муниципальной власти. Обращаться к ней за помощью было бесполезно. Мы просто выживали. И до пандемии, и после. Мы просто взаимодействием с НКО, когда совпадают наши интересы» (представитель малого и среднего бизнеса, фокус-группа).

Что несколько скрашивает общую ситуацию в отношении предпринимательства в городе, то это оценка его представителями эффективности деятельности правоохранительных органов – их оценка активности практически подошла к границе состоятельности. Оценка независимости работы судебных органов выставлена как среднесостоятельная.

Качественная информация, подтверждающая слабость взаимодействия местной власти с гражданской и деловой инициативой, показывает, что диалоговые публичные каналы ее общения с местным сообществом после пандемии существенно сузились: «Из-за пандемии закрыли вход в мэрию, даже сейчас туда уже тяжело попасть. Власть живет в своем пространстве и получает реакции только через социальные сети» (представитель НКО-сообщества, фокус-группа). Единственным местом, где идет еще какой-то диалог и обсуждение социально значимых проблем – это Общественная палата республики. А сама местная власть отгородилась от содержательного взаимодействия с секторами местного сообщества интернет-площадками, где точечно зондирует общественное мнение по конкретным вопросам.

НКО-сектор ориентируется на получение грантовой поддержки от Фонда президентских грантов и Фонда культурных инициатив. Местные конкурсы и даже республиканский ими оценивается в ресурсном плане более сдержанно в силу высокой затратности при составлении отчетности. Они подходят к ним очень избирательно. Это отношение чувствует местная власть. Словом, реальный потенциал межсекторного партнерства в городе ослаб.

Отношение к реформе МСУ, особенно сейчас, в части укрупнения настороженное. И раньше к муниципальным районам было трудно, например, добраться до некоторых сельских поселений, а сейчас, при образовании округов, ситуация с учетом их общественных интересов обострится. И главная проблема – кадры: «Проблема в том, что если в Петрозаводске с кадрами ещё худо-бедно, но проблема решается, то в районах с кадрами вообще была беда, в образованных округах всё ещё хуже. Предыдущих работников куда-то выдавливают, и какие-то приходят новые люди, даже на места руководителей администрации. Приходит новый начальник, новый руководитель округа, у него свое представление. Иногда просто даже договориться невозможно по каким-то вещам» (участник №4 фокус-группы, представитель ресурсного центра¹).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Петрозаводск как городской округ пока не попал в непосредственное поле муниципальных изменений, они затронули пока только муниципальные районы Республики Карелия. Но город имел ранее репутацию образования, где успешно реализуются принципы межсекторного партнерства, где некоммерческий сектор обладает законотворческой инициативой и в целом сложился ярко выраженный партнерский тип МПП.

¹ Примечание: участник №1 фокус-группы, представитель Карельского ресурсного центра; участник №2 фокус-группы, представитель малого и среднего бизнеса; участник №3 фокус-группы; представитель Общественной палаты РК, участник №4 фокус-группы, представитель ресурсного центра.

Но за прошедшие годы в городе перешли на назначение местной власти, и гражданский дух местного самоуправления стал выхолащиваться, что позже подкрепилось ликвидацией Коллегии самоуправления – общественно-консультативного органа МСУ в городе. После пандемии, по словам экспертов, власть вообще закрылась от общественности и населения, полностью перейдя на общение через социальную сеть и краудсорсинговые платформы по точечным вопросам, что не преминуло сказаться на типологических свойствах МПП – она приобрела разрывной и одновременно неконсолидированный тип, когда оценки трех групп респондентов существенно отстоят друг от друга и находятся в неблагоприятном квадранте. От бывшего партнерского типа публичной политики не осталось и следа (Пехова, 2020). МПП стала характеризоваться свойствами разрывности между всеми сегментами публичного поля взаимодействия – представителями малого и среднего бизнеса, НКО-сектором и местной властью – и некоторыми моментами неконсолидированности. Эти результаты вступают в некоторое противоречие с теми требованиями, которые современная федеральная власть предъявляет к деятельности органов местной власти, такими как усиление роста эффективности работы с населением, повышение качества обратной связи¹.

Сложившийся тип муниципальной публичной политики крайне неблагоприятен для проведения муниципальных преобразований, поскольку демонстрирует явную *асимметрию* в общественных интересах всех трех секторов городского округа и слабую их связанность. Реформенные процессы лишь усилят данные негативные проявления и свойства МПП.

Иными словами, проведенное исследование показало, что только партнерский тип муниципальной публичной политики² (Никовская, 2023) способствует конструктивной реализации проводимых муниципальных преобразований, реализуя технологии межсекторного партнерства, принципы общественного диалога и тем самым снижая дефицит репрезентативности общественных интересов. Разрывной тип МПП, а тем более неконсолидированный, утяжеляет ситуацию, связанную с дефицитом репрезентации общественных интересов упраздняемых поселений, их удаленностью от центра принятия решений, и тем самым повышает уровень социального напряжения.

Список литературы:

1. Баженова, О. И. Демократия и эффективность: местное самоуправление в поисках баланса / О. И. Баженова // Местное право. – 2022. – № 2. – С. 3-12. – EDN ORSCBI.
2. Дементьев, А. Н. Прогнозные последствия реформы местной власти, предложенной проектом федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» / А. Н. Дементьев, М. Н. Матвеев // Местное право. – 2022. – № 6. – С. 13-26. – EDN KKVXGI.
3. Диденко, А. Н. Межсекторного взаимодействия (местные сообщества - бизнес - муниципалитет - государство - научные и экспертные сообщества) на региональном и муниципальном уровнях как технологии комплексного и устойчивого

¹ Президент подвел итоги I Всероссийского форума "Малая родина – сила России". [Электронный ресурс]. – URL: <https://smotrim.ru/article/3755790> (дата обращения 17.01.2024)

² Никовская Л.И., Якимец В.Н. Муниципальная публичная политика: кейс Вологодской области // Социально-политические исследования. 2024, № 1, С. 51-68 DOI10.20323/2658-428X-2024-1-22-5.

развития территории и повышения её человеческого потенциала / А. Н. Диденко, И. В. Бабичев // Местное право. – 2023. – № 2. – С. 3-32. – EDN EUSRBC.

4. Никовская, Л. И. Муниципальная публичная политика в контексте укрупнения муниципальных образований / Л. И. Никовская, В. Н. Якимец // Среднерусский вестник общественных наук. – 2023. – Т. 18, № 5. – С. 15-35. – DOI 10.22394/2071-2367-2023-18-5-15-35. – EDN YDHINA.

5. Пехова, Л. С. О развитии активности граждан в решении вопросов местного значения в муниципальных образованиях Калининградской области / Л. С. Пехова, Д. А. Гафарова // Управленческое консультирование. – 2020. – № 4(136). – С. 108-115. – DOI 10.22394/1726-1139-2020-4-108-115. – EDN VJDNBH.

6. Публичная политика: Институты, цифровизация, развитие / Е. А. Блинова, Г. И. Грибанова, С. М. Елисеев [и др.] ; Под ред. Л. В. Сморгунова. – Москва: Общество с ограниченной ответственностью Издательство "Аспект Пресс", 2018. – 349 с. – ISBN 978-5-7567-1007-6. – EDN YWHICD.

7. Федеральные экспертные слушания "Об актуальных вопросах муниципального строительства и развития законодательства в сфере местного самоуправления в Российской Федерации" (Общественная палата Российской Федерации, г. Москва, 24 января 2022 года) // Местное право. – 2022. – № 2. – С. 79-131. – EDN PXPSWX.

8. Токвиль Алексис де. Демократия в Америке: Пер. с франц. / Предисл. Гарольда Дж. Ласки. – М.: Прогресс, 1992. – 554 с.

9. Muller P., Surel Y. L'analyse des politiques publiques. Paris. 1998. P. 13-24.

10. Friedberg E. Le pouvoir et la regles. Dynamiques de l'action organisée. Paris. 2015. 329 p.

References:

1. Bazhenova, O. I. (2022) Democracy and efficiency: local self-government in search of balance. *Local law*. no. 2. - P. 3-12. (In Russ) - EDN ORSCBI.

2. Dementyev, A. N. and Matveyev, M. N. (2022) Forecast consequences of the local government reform proposed by the draft federal law № 40361-8 "On the general principles of organizing local self-government in a unified system of public authority". *Local law*. no. 6, P. 13-26. (In Russ) - EDN KKVXGI.

3. Didenko, A. N. and Babichev, I. V. (2023) 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. *Local law*. no. 2, P. 3-32. (In Russ)- EDN EUSRBC.

4. Nikovskaya, L. I. and Yakimets, V. N. (2023) Municipal public policy in the context of consolidation of municipalities. *Central Russian Journal of Social Sciences*. Vol. 18, no. 5, P. 15-35. (In Russ)- DOI 10.22394/2071-2367-2023-18-5-15-35. – EDN YDHINA.

5. Pekhova, L. S. and Gafarova, D. A. (2020) On the development of citizens' activity in resolving issues of local importance in municipalities of the Kaliningrad region. *Management Consulting*. no. 4 (136), P. 108-115. (In Russ). DOI 10.22394/1726-1139-2020-4-108-115. EDN VJDNBH.

6. Blinova, E. A., Gribanova, G. I. Eliseev, S. M. [et al.]; (2018) *Public Policy: Institutions, Digitalization, Development*. Ed. L. V. Smorgunov. Moscow: Limited Liability Company Publishing House "Aspect Press", 349 p. – ISBN 978-5-7567-1007-6. (In Russ). EDN YWHICD.

7. Federal expert hearings (2022) "On current issues of municipal construction and development of legislation in the sphere of local self-government in the Russian Federation" (Public Chamber of the Russian Federation, Moscow, January 24, 2022). *Local law*. no. 2, P. 79-131. (In Russ)EDN PXPSWX.

8. Tocqueville Alexis de. (1992) *Democracy in America: Trans. from French*. Preface by Harold J. Laski. Moscow: Progress, 554 p. (In Russ)
9. Muller P., Surel Y. (1998) L'analyse des politiques publiques. Paris. P. 13–24.
10. Friedberg E. (2015) Le pouvoir et la regles. *Dynamiques de l'action organisée*. Paris. 329 p.

Сведения об авторах:

Никовская Лариса Игоревна, доктор социологических наук, профессор, главный научный сотрудник отдела исследования социально-политических отношений Институт социально-политических исследований Федерального научно-исследовательского социологического центра Российской академии наук (ИСПИ ФНИСЦ РАН), e-mail: nikovsky@inbox.ru, eLibrary SPIN: 6715-5452, ResearcherId: C-5514-2019, <https://orcid.org/0000-0002-1160-5801>, Scopus 8911366500.

Якимец Владимир Николаевич, доктор социологических наук, кандидат технических наук, главный научный сотрудник ИППИ РАН, эксперт РАН, Институт проблем передачи информации им. А.А. Харкевича Российской академии наук (ИППИ РАН), eLibrary SPIN: 5594-2585, <https://orcid.org/0000-0003-4953-2932>, e-mail: iakimets@mail.ru

About the authors:

Larisa I. Nikovskaya, Doctor of Social Sciences, Professor, Leading Researcher, Institute of Socio-Political Research – Branch of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences (ISPR FCTAS RAS), e-mail: nikovsky@inbox.ru, eLibrary SPIN: 6715-5452, ResearcherId: C-5514-2019, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1160-5801>, Scopus 8911366500.

Vladimir N. Yakimets, Doctor of Sociological Sciences, Candidate of Technical Sciences, Chief Researcher, Institute for Information Transmission Problems of the Russian Academy of Sciences (Kharkevich Institute), (IPPI RAS), eLibrary SPIN: 5594-2585, <https://orcid.org/0000-0003-4953-2932>, e-mail: iakimets@mail.ru

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Вклад авторов: все авторы внесли существенный вклад в проведение исследований и написание статьи, Все авторы – утвердили окончательный вариант статьи, несут ответственность за целостность всех частей статьи.

The authors declare no conflict of interest.

Authors' contribution: all authors made an equal contribution to the research and writing of the article. All authors - approval of the final version of the article, responsibility for the integrity of all parts of the article.

© Никовская Л. И., Якимец В. Н., 2025



Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons NonCommercial license <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>