



УДК 352/354(470+571)

DOI: 10.17072/2218-9173-2019-3-416-436

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ: ОЦЕНКИ СОСТОЯНИЯ И ЭФФЕКТИВНОСТИ

И. В. БАХЛОВ

Национальный исследовательский Мордовский государственный университет
им. Н. П. Огарева, г. Саранск, Россия

О. В. БАХЛОВА

Национальный исследовательский Мордовский государственный университет
им. Н. П. Огарева, г. Саранск, Россия

Для цитирования:

Бахлов И. В., Бахлова О. В. Территориальное управление в России: оценки состояния и эффективности // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2019. Т. 11, № 3. С. 416–436. DOI: 10.17072/2218-9173-2019-3-416-436.

Введение: лейтмотивом официального дискурса является призыв к «прорывному развитию». Однако выполнение принятых на федеральном уровне решений во многом зависит от усилий региональных и местных властей, далеко не всегда успешно справляющихся со своими обязанностями в силу разных причин. Ситуация осложняется внутренними особенностями пространственной организации и территориального развития страны, внешними рисками и угрозами, разрывами по линии центрально-региональных и межрегиональных отношений, между властью и населением, властью и экспертным сообществом.

Цель: оценка состояния системы территориального управления в России на современном этапе и возможных путей ее совершенствования с учетом мнения экспертного общества.

Методы: неформализованный традиционный анализ документов, диахронный анализ, политическая диагностика, сравнительный и системный анализ, дополняющие формализованный заочный экспертный опрос на тему «Территориальное управление в Российской Федерации: проблемы и пути повышения эффективности».

Результаты: система территориального управления в России, понимаемая как многоуровневая и централизованная, характеризуется существенными уязвимостями и проблемами, которые в том числе обусловлены неудовлетворительным качеством политических практик и трудностями верификации оценочных критериев.

Выводы: акцентирована необходимость ориентации управляющих субъектов и более широко – политических акторов на преодоление выявленных проблем и достижение социально значимых задач развития, соотносимых с заявленными властью ориентирами,

возможностями и потребностями страны, регионов, местных сообществ и граждан. Обосновано внедрение ряда механизмов по обеспечению транспарентности действий управляющих субъектов, их подконтрольности институтам гражданского общества, совершенствованию процедур легитимации управляющих субъектов, усилению экспертной поддержки управленческой деятельности. Прогнозируемые результаты предложенных мер – повышение эффективности деятельности органов государственной власти, системы территориального управления в целом на разных уровнях в сопряжении с повышением качества управленческих практик и доверия граждан к власти.

Ключевые слова: критерии и оценка эффективности; объект управления; политико-территориальная система; пространственная организация; профессиональная экспертиза; научное (теоретико-методологическое) обеспечение; территориальное развитие; территориальное управление; управленческая практика; управляющий субъект

ВВЕДЕНИЕ

В такой большой и сложной по многим параметрам своего устройства стране, как Россия, проблематика территориального управления имеет непреходящую актуальность. На протяжении более чем тысячелетней истории отечественной государственности неоднократно менялись ее пространственные очертания, внутренняя пространственная организация, характер центрально-региональных отношений, методы осуществления и трансляции политической власти, что находило свое воплощение в новых институтах и формах. Переплетение линий централизации и децентрализации управления, усиление властной вертикали и нарастание центробежных тенденций были присущи и Российской Империи, и Советскому Союзу, и постсоветской России. Они по-разному трактовались и объяснялись, приводили к неоднозначным результатам как для государства в целом, так и для управляющих субъектов и объектов управления. Статусно-ролевые характеристики различных территорий в составе государства и воздействие центра на них подвергались самым причудливым трансформациям и наслоениям порой противоречащих друг другу принципов, что обнаруживалось, например, в содержании и природе советского федерализма. Огромные масштабы, дифференциация регионов, полиэтничность и многоконфессиональность населения на фоне едва ли не перманентных внутренних реформ и серьезных внешних угроз и рисков затрудняют выбор оптимального инструментария для обеспечения баланса интересов по вертикали и горизонтали, необходимого качества жизни и политической конкуренции с учетом потенциала регионов и потребностей граждан.

В текущей ситуации продолжается замещение ключевых регионов на глобальном уровне (условного Запада / Севера на Азиатско-Тихоокеанский регион / неоиндустриальный Восток), намечаются внутренние сдвиги в России как следствие новых геоэкономических факторов и политических инициатив в рамках формируемой сейчас государственной политики регионального и пространственного развития. Прежние инициативы федерального центра уже ощутимо повлияли на структуру политико-территориальной системы Российской Федерации. Однако те же федеральные округа, став ее неотъемлемой и привычной субстантивной частью, так и не превратились

в уровень системы территориального управления. Закрепляемые новации в области пространственного развития обуславливают появление еще одной разновидности макрорегионов¹, дополнительно увеличивая вариативность подходов к реальным и вероятностным объектам управления. Предположительно укрупненное районирование отвечает в большей степени экономическим задачам, но одновременно порождает новые вопросы в плоскости политического управления. Сохраняющиеся и потенциальные диспропорции могут быть преодолены благодаря достижению ориентиров «прорывного развития»², однако пока проблемная составляющая остается константой объективной реальности и управленческой практики. В данном контексте важно добиться подлинного «солидарного настроя на перемены» путем конструктивного и взаимовыгодного взаимодействия государства и общества, управляющих субъектов всех уровней с населением и местными территориальными коллективами. Необходимо на основе консенсуса подойти к пониманию иерархии уязвимостей и оптимальных подходов к их устранению или минимизации, усилить внимание к механизмам прямых и обратных связей между властью и гражданами. В этой и других областях, несомненно, требуется постоянное теоретико-методологическое (научное) обеспечение (Шарыгин, 2010), с построением системы, объединяющей все уровни высшего образования и профессиональные экспертные сообщества, подразделения которой могли бы успешно функционировать не только в столице, но и в регионах.

В рассматриваемом ракурсе цель настоящего исследования заключается в оценке состояния системы территориального управления в России на современном этапе и возможных путей ее совершенствования с учетом мнения экспертного сообщества. Задачи предполагают выявление вероятных направлений и инструментария урегулирования ключевых проблем в сфере территориального управления; определение подходов к оценке эффективности деятельности управляющих субъектов; формирование некоторых рекомендаций для управленческой практики.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Тенденции и подходы в современной теории государственного и социального управления многослойны и разноплановы. В плоскости нашего исследования плодотворными с теоретико-методологической точки зрения видятся следующие предположения: об образовании особой структуры власти на базе упорядочения деловых и неформальных связей с различными сегментами пра-

¹ *Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года* [Электронный ресурс]: утв. распоряжением Правительства Рос. Федерации от 13.02.2019 № 207-р. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=318094&fld=134&dst=100008,0&rnd=0.224057311875556#02107166957345583> (дата обращения: 17.05.2019).

² *О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года* [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 07.05.2018 № 204. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71837200/> (дата обращения 17.05.2019); *Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 20.02.2019* [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318543/ (дата обращения: 17.05.2019).

вающей элиты (Соловьев, 2017); о корреляции перспективы политического управления Россией с необходимостью совершенствования муниципальной политики (Бабинцев и Шаповалова, 2018; Балугева, 2017); о значимости категории гражданства как ресурса и основы повышения качества современного государственного управления и его демократичности (Никовская и Якимец, 2015); об интерпретации критериев эффективности государственного управления в плане коммуникации между властью и обществом (Батырева и др., 2008). В свете указанных выше проблемных моментов и провозглашенных властью ориентиров наиболее актуальными представляются: институционально-синергетический подход с акцентом на согласовании в пространстве и времени действующих факторов и сил на всех уровнях (глобальном, национальном и региональном) путем формирования институтов развития³ (Галиуллина, 2018); стратегический подход, основанный на оценке и использовании сильных сторон и конкурентных преимуществ для противостояния угрозам и опасностям (Голощапова, 2018; Смотрицкая, 2018); системный подход, предполагающий исследование организационных структур, планово-прогнозных документов и механизма управления (Малиновская и др., 2017; Мирошников, 2018); политико-коммуникативный подход, ориентированный на понимание власти в терминах социальной коммуникации между субъектами и объектами власти (Батырева и др., 2008).

В теоретическом дискурсе с позиций названных и некоторых иных (стейкхолдерского (Байдаков, 2018) и пр.) подходов анализируются разные уровни территориального управления, причем лейтмотивом многих выводов зачастую выступает признание сильнейшего воздействия феномена «федерального присутствия» и слабости регионального и местного уровней (Лексин и Порфирьев, 2018; Туровский, 2015), отсутствия или неразвитости институциональной системы регионального управления в России (Новоселов и др., 2018). В политологической плоскости один из трендов – анализ взаимовлияния децентрализации государственного управления и формирования политического режима (Либман, 2012; Libman, 2017), интересов политических элит внутри федеральной системы, которая нередко признается бюрократической и асимметричной (Lynn and Novikov, 1997), «демократической жизнеспособности асимметричного федерализма» (Stepan, 2013).

Отдельного упоминания в контексте проблемы повышения качества управления заслуживают исследования потенциала и механизмов ротации и инкубентства региональных руководителей / лидеров / субнациональных органов власти / регионов в целом (Paustyán, 2018; Ross and Turovsky, 2015; Söderlund, 2005), критериев и путей повышения эффективности территориального управления на разных уровнях (Борисов, 2018; Ганин и Шляпина, 2019; Климова, 2018). Их авторы оперируют понятиями «индекс региональной власти» (Schakel, 2008), «региональная бюрократия» (Бабинцев, 2017), «стадиальная принадлежность территорий» (Шмакова и Кузнецова, 2018), «территориальная имиджевая политика» (Табакеев, 2017), «этнокультурный бренд» (Хорольцева, 2018) и пр.

³ Кузнецов В. Л. Институционально-синергетический подход к исследованию развития социально-экономических систем [Электронный ресурс] // Сайт С. П. Курдюмова. URL: <http://spkurdyumov.ru/misc/institucionalno-sinergeticheskij-podxod/> (дата обращения: 24.06.2019).

Добавим, что на настоящий момент имеется достаточно много предложений о конкретизации или расширении критериев эффективности территориального управления, однако в большинстве своем они обосновываются с опорой на экономические показатели. Сохраняется потребность в комплексной политологической экспертизе – предварительной, текущей и итоговой, а также в соотнесении критериев, которые коррелируются непосредственно с деятельностью управляющих субъектов, с конкретными политическими практиками.

Источниками для написания статьи послужили нормативные документы Российской Федерации в области государственного управления, регионального и пространственного развития, материалы экспертного опроса, тексты, исходящие от российских политических акторов (Президента Российской Федерации, политических партий и др.), поясняющие содержание и эволюцию их позиций по проблематике территориального управления.

Базовые методы исследования – неформализованный традиционный анализ документов, диахронный анализ, метод политической диагностики, методы сравнительного и системного анализа. Указанные методы дополнили формализованный заочный экспертный опрос, проведенный Научно-образовательным центром (НОЦ) «Политический анализ территориальных систем» Национального исследовательского Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарева в июне 2019 года на тему «Территориальное управление в Российской Федерации: проблемы и пути повышения эффективности». В опросе участвовали 15 представителей научного и экспертного сообщества Российской Федерации (Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Санкт-Петербургского государственного университета, Саратовского национального исследовательского государственного университета им. Н. Г. Чернышевского, Финансового университета при Правительстве Российской Федерации и др.) и Республики Беларусь (Белорусского института стратегических исследований). Все эксперты имеют ученые степени доктора (10) и кандидата наук (5) в области политологии, социологии, экономики, юриспруденции, истории.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Обобщая высказанные экспертные суждения, обратимся к наиболее показательным, на наш взгляд, положениям, характеризующим и детализирующим основные проблемы в плоскости территориального управления России, а также предлагаемые методы и механизмы их разрешения.

1. В российском теоретическом дискурсе в сфере территориального управления выявляется комплекс проблем различного происхождения. Опрошенные нами эксперты отметили, прежде всего, недостаточность финансовой базы регионального и местного уровней; отсутствие эффективного научного (теоретико-методологического) обеспечения территориального управления и активных горизонтальных коммуникаций при доминировании властной вертикали; потребительское отношение управляющих субъектов к объектам управления, стремление использовать «административную ренту» в собственных интересах либо интересах поддерживающих их групп.

Менее востребованными, но достаточно популярными оказались следующие варианты: неоднозначность иерархической структуризации территориального управления и отношений регионов разного таксономического ранга; дифференциация российских регионов по разным основаниям; недостаточная степень квалификации управленческих кадров; слабость территориального планирования; амбиции управленческих элит; отсутствие специальных органов и механизмов управления пространственным развитием; чрезмерная политизация методов и технологий управления, обусловленная «административным рвением»; влияние феномена «федерального присутствия»; гражданская пассивность населения, неразвитость институтов гражданского общества; отчуждение населения от процессов территориального управления.

2. Ответы экспертов по первому пункту, акцентирующие определенные уязвимости регионального и местного уровней системы территориального управления, побуждают обратиться к вопросу о специфике положения в ней различных субъектов. Средняя экспертная оценка степени их самостоятельности (ранжирование осуществлялось по 5-балльной шкале, где 1 – наименьшая выраженность, 5 – наибольшая выраженность) следующая: федеральные органы управления – 4,57; региональные органы управления – 2,86; органы местного самоуправления – 1,71. Заметим, что при этом для верхнего уровня все оценки экспертов выражались 5 (преобладающий балл) или 4 баллами, для последующих диапазон колебаний был более ощутимым: от 4 до 2 (для «регионалов», в основном, 3 балла) и от 3 до 1 (для «муниципалов», константа – 1 балл).

3. Система территориального управления рассматривается как образование, подверженное определенным изменениям. Здесь следует, на наш взгляд, учитывать несколько переменных. Проиллюстрируем их также с учетом ответов экспертов.

Так, в представлении экспертов наибольшее влияние на территориальное управление в России оказывают следующие факторы (по нисходящей): экономический; пространственно-географический; политико-правовой; исторический; социокультурный; внешнеполитический.

Ключевые факторы, побуждающие к совершенствованию системы территориального управления в России, ранжируются следующим образом: значительные различия в уровне социально-экономического развития регионов, неравномерное размещение производительных сил и расселение населения на территории страны; обострение социального неравенства внутри страны; географические, демографические, социокультурные и иные особенности регионов; усложнение угроз и вызовов национальной безопасности. Менее значимыми, судя по популярности ответов, видятся необходимость укрепления политического режима; консолидация политических элит разных уровней; потребности активизации внутренней политической конкуренции и развития гражданского общества; активизация внешних игроков по периметру границ России, в отдельных приграничных зонах и в целом в сфере интересов Российской Федерации.

Ответы экспертов позволяют выстроить и иерархию факторов, препятствующих совершенствованию системы территориального управления в Рос-

сии (по нисходящей): ситуативность реагирования на актуальные вызовы, отсутствие четкой стратегии, учитывающей особенности каждого из уровней территориального управления; подчиненность существующих экспертных центров власти; отсутствие эффективной системы научного обеспечения территориального управления; отчуждение экспертного сообщества и власти; коррупция управленческих кадров; политико-правовая асимметрия субъектов Российской Федерации; фрагментация политических элит, отсутствие консенсуса между элитами федерального, регионального и местного уровней; отсутствие достаточных материальных ресурсов.

Главными иницилирующими субъектами изменений на основании оценки степени их активности признаны представители федеральных органов государственной власти. Результаты фиксируются в табл. 1.

Таблица 1 / Table 1

**Степень активности различных субъектов в выдвижении инициатив по совершенствованию системы территориального управления в России /
The degree of various actors activity in initiating improvements to the territorial administration system in Russia**

Субъект	Средняя оценка активности	Преобладающая оценка активности
Президент РФ	4,4	5
Председатель Правительства РФ	3,13	3
Председатель Совета Федерации	3	3
Председатель Государственной Думы	2,8	3
Парламентские партии	2,47	3
Непарламентские партии	1,67	1
Региональные политические элиты	2,4	2
Местные сообщества, ассоциации муниципальных образований	1,73	1
Руководители крупных городов	2,5	2
Общероссийские общественные организации (Ассамблея народов России, Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и др.)	2,13	2

Источник: составлено авторами.

Также экспертам было предложено оценить степень активности парламентских партий (табл. 2 и табл. 3) и политических акторов в целом на разных этапах, точками отсчета и завершения которых выступают выборы главы государства (табл. 4).

Таблица 2 / Table 2

Степень активности парламентских партий Российской Федерации в выдвижении инициатив по совершенствованию системы территориального управления в России / The degree of the Russian Federation parliamentary parties activity in initiating improvements to the territorial administration system in Russia

Политическая партия	Средняя оценка активности	Преобладающая оценка активности
Единая Россия	3,36	3
Коммунистическая партия Российской Федерации	2,93	3
Либерально-демократическая партия России	3,29	4
Справедливая Россия	2,64	3

Источник: составлено авторами.

Таблица 3 / Table 3

Степень активности политических партий Российской Федерации в выдвижении инициатив по совершенствованию системы территориального управления в России для парламентских кампаний федерального уровня / The degree of the Russian Federation political parties activity in initiating improvements to the territorial administration system in Russia for parliamentary campaigns at the federal level

Парламентская кампания, год	Степень активности			Преобладающая оценка активности
	Низкая (1–2 балла)	Средняя (2,1–3,99 балла)	Высокая (4–5 баллов)	
2003	–	3,27	–	3
2007	–	2,72	–	3
2011	–	2,46	–	2 и 3 (одинаковое количество соответствующих оценок)
2016	–	2,55	–	2

Источник: составлено авторами.

Таблица 4 / Table 4

Степень активности политических акторов в выдвижении инициатив по совершенствованию системы территориального управления в России для разных этапов / The degree of political actors activity in initiating improvements to territorial administration system in Russia at different stages

Этап, годы	Степень активности			Преобладающая оценка активности
	Низкая (1–2 балла)	Средняя (2,1–3,99 балла)	Высокая (4–5 баллов)	
1	2	3	4	5
1991–1996	–	3,93	–	5
1996–2000	–	3,5	–	4
2000–2004	–	–	4,14	5

1	2	3	4	5
2004–2008	–	3,5	–	4
2008–2012	–	3,14	–	3
2012–2018	–	3,43	–	3 и 4 (одинаковое количество соответствующих оценок)
с 2018	–	3,43	–	3

Источник: составлено авторами.

Оценку активности политических акторов в исследуемой сфере можно соотнести с оценками степени важности проблематики совершенствования системы территориального управления в России для политических партий – участников федеральных избирательных кампаний (1); актуальности для политических партий – участников будущей парламентской кампании 2021 года (2); степени внимания к ней участников общероссийского политического процесса в целом (3):

(1) преобладающие суждения – о практической незаметности обращения к соответствующей проблематике и ее частичной важности;

(2) сходные оценки – поровну о частичной актуальности и об ее отсутствии;

(3) доминанта ответов – недостаточность степени внимания.

Подобные оценки, скорее, следует проецировать на три последних выделенных нами этапа, применительно к которым констатируются сначала снижение, а потом консервация активности и внимания, что фактически означает вывод об уменьшении заинтересованности участников общероссийского политического процесса в решении определенных вопросов и может тормозить дальнейшее продвижение в сторону их урегулирования.

4. Следующий важный блок – направления и пути совершенствования системы территориального управления в России. Здесь показательными были ответы экспертов о механизмах, методах и технологиях, рекомендуемых к использованию в этой области.

Среди наиболее часто называемых ключевых механизмов (по нисходящей): формирование государственной политики пространственного развития как комплексного направления (абсолютно преобладающий ответ); экспертное сопровождение (профессиональная экспертиза) на всех этапах процесса принятия решений и их реализации; активизация диалога управленческой элиты с обществом, общественный контроль за выполнением управленческих решений. Гораздо менее популярны у экспертов такие механизмы, как расширение финансовой самостоятельности регионов и муниципалитетов; децентрализация полномочий по вертикали; противоположный вариант – дальнейшая централизация управления; укрепление нормативных основ государственной политики регионального развития. Эксперты не сочли первоначально необходимым расширение представительства политических партий и общественных объединений в органах территориального управления

всех уровней и отметили, что дело не в механизмах, а в распространенности в элите сознания «временщика».

Учитывая доминанту прозвучавших ответов, можно акцентировать корреляцию вероятных мероприятий в анализируемой области с уже состоявшимися инициативами власти. Однако здесь не наблюдается однозначности. С одной стороны, по преобладающему мнению экспертов, создание федеральных округов положительно повлияло на состояние территориального управления в России. С другой, одновременно почти половина экспертов дали этому нейтральную оценку. Аналогично эксперты оценили предположительное воздействие образования новых макрорегионов в соответствии со «Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года», притом положительный его характер усмотрели лишь несколько экспертов.

Комплекс предпочтительных методов и технологий, на взгляд экспертов, должен включать (по нисходящей): эффективную реакцию на запрос «снизу» (от регионов, муниципалитетов); комплексную оценку потенциалов, процессов их реализации и капитализации на всех уровнях территориального управления; геостратегическое обоснование развития страны, регионов и муниципалитетов в контексте изменения внешней и внутренней ситуации; обновление кадрового состава управленческой элиты на всех уровнях; организацию «дискуссионных площадок», инициативных форумов; мониторинг общественного мнения, в том числе через Интернет; проведение научных мероприятий. Эксперты предположили, что алгоритм может быть следующим: сначала – функциональный анализ органов местной власти с последующей оптимизацией функций, а потом – возможной структуры, численности кадров и т. п. Кроме того, прозвучало мнение о том, что специфичность политики в условиях либеральной демократии излишне провоцирует управленцев на получение в первую очередь собственной прибыли без ориентации на интересы общества, граждан, территорий.

5. Особо в анализируемом ракурсе стоит выделить теоретико-методологический и научно-экспертный компоненты. Содержательно они раскрываются в ответах экспертов по нескольким вопросам:

(1) об обоснованности тех или иных подходов к (территориальному) управлению, где приоритет отдается системному подходу; одинаковую поддержку получили сравнительный, институциональный, синергетический; в меньшей степени эксперты поддержали стейкхолдерский подход; не нашел понимания регуляризирующий байесовский подход; эксперты справедливо, на наш взгляд, указали на необходимость комбинации подходов и предложили применять также маркетинговый подход;

(2) о ведущих научных и экспертных центрах и организациях в России по исследованию проблематики территориального управления: чаще других отмечались Институт системного анализа РАН (отдел методологии и информационного обеспечения исследования региональных систем); Центр стратегических разработок (ЦСР); Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования; Российский институт стратегических исследований (РИСИ); АНО «Казанский центр федерализма и публичной политики» (КЦФПП); Научно-исследовательский центр по проблемам совре-

менного федерализма Пензенского государственного университета; Фонд «Петербургская политика»; АНО «Экспертный институт социальных исследований» (ЭИСИ); Фонд развития гражданского общества (ФОРГО); Научно-образовательный «Центр сравнительных исторических и политических исследований» Пермского государственного национального исследовательского университета;

(3) о степени исследовательского интереса к проблеме совершенствования системы территориального управления в России: доминирующий ответ – средняя степень;

(4) о необходимых мерах по совершенствованию научного обеспечения территориального управления: абсолютное большинство экспертов высказались в пользу расширения взаимодействия властных институтов и представителей экспертного сообщества в целях внедрения научно обоснованных рекомендаций в практику управления. Среди предпочтительных ответов находятся деидеологизация функций экспертных организаций; внедрение обязательных курсов повышения квалификации с изучением современных теоретико-методологических достижений для управленцев всех уровней; активизация грантовых исследований по соответствующей проблематике за счет государственного финансирования и частно-государственного партнерства; создание специальных экспертных отделов при управленческих структурах всех уровней; увеличение бюджетных мест в высших учебных заведениях для подготовки специалистов в области территориального управления. Эксперты настаивают на обращении к практике научно-обоснованного планирования, но вместе с тем опасаются, что «несовпадение ритмов управленческой деятельности и работы научного сообщества», оторванность друг от друга ученых и управленцев, незаинтересованность самих управленцев в совершенствовании управления вряд ли позволят обеспечить системность взаимодействия управления и науки.

6. Большой интерес представляет отношение экспертов к проблеме эффективности территориального управления. Им было предложено высказать свое мнение по соответствующим критериям, закрепленным нормативными актами (критериям и оценкам эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ и деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ на основании Указа Президента Российской Федерации от 25 апреля 2019 года № 193⁴) (1) и критериям эффективности, нередко формулируемым в теоретическом дискурсе (2):

(1) среди закрепленных в действующем указе Президента Российской Федерации критериев эксперты в первую очередь выделили уровень реальной среднемесячной заработной платы; уровень бедности; уровень доверия к власти (Президенту Российской Федерации, высшим должностным лицам

⁴ Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 25.04.2019 № 193. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72130744/> (дата обращения: 24.06.2019).

(руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ);

(2) абстрагируясь от указа, в качестве определяющих критериев эксперты выбрали (по нисходящей): качество жизни населения региона (территории); индекс доверия населения; удовлетворенность населения деятельностью органов территориального управления; повышение инвестиционной привлекательности региона (территории); соблюдение бюджетной дисциплины; обеспечение программно-стратегических основ управления территорией; поддержка и стимулирование предпринимательской деятельности.

Среди названных критериев ощутимо прослеживается предпочтение критериев социально-экономического характера, что вполне объяснимо и их важностью для населения, и большей степенью верификации по сравнению с политическими. Тем не менее присутствие в установленных или обсуждаемых критериях таких, как уровень доверия к власти, индекс доверия населения, обеспечение программно-стратегических основ управления территорией можно рассматривать как введение в них собственно политической составляющей, которая является неотъемлемой константой управленческой практики, но которую оценить гораздо сложнее.

ОБСУЖДЕНИЕ

Материалы экспертного опроса и эмпирические данные свидетельствуют о неудовлетворительном состоянии системы территориального управления в Российской Федерации. Здесь просматривается несколько явных корреляций с приведенными ранее исследовательскими выводами, прежде всего в плане артикуляции слабости регионального и местного уровней и отсутствия эффективного научного (теоретико-методологического) обеспечения территориального управления. Стоит уточнить, что эксперты, выражая осознание этой уязвимости, не дают оптимистичных прогнозов на данный счет, не надеясь на быстрое исправление ситуации, и говорят даже о существующем разрыве между властью и научным сообществом, по сути когнитивном диссонансе. Вряд ли в подобных условиях возможно воплощение в жизнь тех подходов к управлению, которые ранее мы определили как предпочтительные. Концепция «ответственного развития», которая соответствует им по духу и сути, предполагая «постоянную настройку институтов в соответствии с особенностями конкретных сообществ, согласование стратегий и механизмов их реализации на основе культуры диалога, обратную связь между политическими институтами государства, местного самоуправления и бизнесом, наукой и образованием, вовлеченность граждан в разные формы социальной активности» (Семененко, 2019, с. 7), отчасти декларируется, но полномасштабно не подтверждается в действительности. Эксперты неслучайно концентрируются на потребительском отношении управляющих субъектов к объектам управления (их стремлении использовать «административную ренту» в собственных интересах либо интересах поддерживающих их групп) и на отсутствии активных горизонтальных коммуникаций.

Доминирование властной вертикали и федерального уровня в системе государственного и территориального управления объяснимо и простран-

ственными особенностями России, и спецификой политической культуры, и негативным политическим опытом 1990-х годов. Однако «ответственное развитие», «прорывное развитие» и т. п. могут быть возможными только благодаря совместным действиям множества управляющих субъектов, политических акторов, общественных институтов, сообществ и территорий. Собственно активность российских политических акторов и их инициативность в рассматриваемой области сейчас оцениваются как довольно умеренные, их пик справедливо видится пришедшимся на постсоветский период и начало 2000-х годов, когда была необходима быстрая реакция на кардинальным образом изменившиеся обстоятельства, трансформацию всей социально-политической и экономической жизни, общественного и государственного строя (1990-е годы) и вызовы территориальной целостности и суверенитету страны (конец 1990-х – начало 2000-х годов). Представляется, что на текущем этапе совокупность внешних и внутренних рисков и даже вероятных шоков расширилась и усложнилась, поэтому обращение ведущих участников федерального политического процесса к проблематике территориального управления остается актуальным. Собственно, исследование содержания их дискурса не показывает чрезмерного снижения их интереса к ней, напротив, например, подходы парламентских партий можно считать достаточно адекватными сложившейся ситуации и заявленным стратегическим приоритетам России (Бахлов и Бахлова, 2018а, с. 48–49). С другой стороны, проявляется ослабление их внимания к взаимосвязанным вопросам совершенствования федерализма и развития центрально-региональных отношений. В частности, это типично на протяжении нескольких электоральных циклов для «партии власти» – «Единой России». В программных документах парламентских партий отсутствуют четкое подразделение регионов на определенные группы и выделение для каждой из них возможностей и уязвимостей развития, их соотнесение с общим ресурсным потенциалом страны и издержками государства на осуществление предназначенных для них программ и проектов развития (Бахлов и Бахлова, 2018b).

Согласимся с авторами, призывающими к большему учету корреляции различных показателей и параметров и их многоуровневой интерпретации в контексте национальной и региональной безопасности. Обоснованным кажется мнение, что показатели оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти должны, среди прочего, выявлять существующие угрозы и перспективные направления (Ганин и Шляпина, 2019, с. 66–67). Добавим, что это должно делаться не только в экономическом, но и политическом ключе, в рамках, скажем, мониторинга этноконфессиональных отношений с целью профилактики их обострений. Если сосредотачиваться на программном подходе, хотя он сейчас нередко подвергается критике, то ввиду недостаточности финансовой базы регионального и местного уровней территориального управления весьма наусушно сопоставление затрат и результата программных результатов (Елохов и Арбузова, 2018, с. 287). Целесообразным видится предложение ввести критерии оптимизации территориального управления, включая организацию процесса управления и обеспечение органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами

местного самоуправления взятых на себя обязательств по предоставлению государственных и муниципальных услуг, что может позволить определить степень удовлетворения общественных и территориальных интересов (Климова, 2018, с. 117–119). Подобное, на наш взгляд, может содействовать преодолению некоторых из упомянутых разрывов в системе территориального управления. В еще большей степени это вероятно в случае оценки эффективности на основании восприятия жителями качества предоставляемых услуг, отношения к власти, доверия к ней (Порохова, 2017, с. 166–167), хотя одновременно возникают новые вопросы по поводу их правильного и достоверного измерения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Интерпретация результатов экспертного опроса, содержания инициатив власти, теоретического и политического дискурсов обуславливает акцентирование нескольких разделяемых нами взаимосвязанных принципиальных утверждений.

Во-первых, о признании динамичности, непостоянства потенциала территориальной системы, ее воплощении в России как сложно структурированной. Система территориального управления также понимается как сложная, многоуровневая, но в целом менее гибкая и отличающаяся высокой степенью централизации.

Во-вторых, о первостепенной важности ориентации территориального управления на решение задач развития, причем задач, которые будут достижимыми и соответствующими возможностям и ожиданиям граждан, регионов, местных сообществ.

В-третьих, о необходимости преодоления отчуждения населения от процессов территориального управления, что, помимо прочего, предполагает его вовлечение в открытое обсуждение разрабатываемых политических решений в этой области, оценивание результатов их реализации и внедрение новых контрольных механизмов, к которым может прибегнуть любой гражданин, наделенный избирательным правом.

В данном ракурсе видятся обоснованными следующие рекомендации:

- обеспечить прозрачность действий управляющих субъектов, их подконтрольность институтам гражданского общества посредством внедрения или «оживления» определенных механизмов («народного» рейтинга через альтернативные или официальные интернет-сайты органов власти и управления; организации «дискуссионных площадок»; активизации интернет-приемных, которые зачастую превращаются в формальность; запроса от общественных объединений и СМИ с требованием обязательного ответа в установленный срок и пр.);
- качественно усовершенствовать процедуры легитимации управляющих субъектов благодаря таким возможным инструментам, как: инициирование отставки должностных лиц, не выполняющих свои обязательства, утративших доверие граждан и т. п., группой граждан (пропорционально численности населения управляемой территории) или представителями

политических партий или общественных объединений в целом от региональных (местных, первичных) отделений, созданных на данной территории; расширение круга лиц, допущенных к участию в праймериз, за счет членов не только политических партий, но и других видов общественных объединений;

– усилить экспертную поддержку управленческой деятельности на всех этапах процесса управления, в том числе путем создания или реактивизации региональных центров и их районных «ячеек» и отделов в органах управления при участии и содействии ведущих исследовательских структур в этой области.

БЛАГОДАРНОСТИ

Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ и АНО «Экспертный институт социальных исследований» (ЭИСИ), проект № 19-011-31009 «Профессиональная экспертиза в области государственной национальной и региональной политики и совершенствование механизмов оценки эффективности территориального управления».

Библиографический список

Бабинцев В. П. Власть и общество в «провинциальном» регионе: специфика взаимодействия // *Власть*. 2017. Т. 25, № 3. С. 34–41.

Бабинцев В. П., Шаповалова Ж. А. Публичные коммуникации власти и общества в регионе: проблемы и возможности конструктивных изменений // *Власть*. 2018. Т. 26, № 4. С. 7–15. DOI: 10.31171/vlast.v26i4.5756.

Байдаков С. Л. О происхождении стейкхолдеров территории // *Инновации в менеджменте*. 2018. № 1. С. 4–9.

Балуева И. В. Местное самоуправление в Российской Федерации: централизация или децентрализация? // *Власть*. 2017. Т. 25, № 12. С. 29–32.

Батырева Д. Б., Джамбинов Б. В., Джумаева А. Э. Критерии эффективности государственного управления // *Экономика и предпринимательство*. 2008. № 3. С. 181–184.

Бахлов И. В., Бахлова О. В. Региональная политика как компонент стратегии пространственного развития России: позиции парламентских партий // *Социально-политические науки*. 2018. № 2. С. 45–49.

Бахлов И. В., Бахлова О. В. Стратегические приоритеты России в контексте пространственного развития в программных документах парламентских партий – участников избирательной кампании 2016 г. // *Электоральный цикл в современной России: итоги и перспективы: сб. науч. ст. по материалам V Междунар. науч.-практ. конф.* / Отв. ред. А. А. Вилков. Саратов: Изд. центр «Наука», 2018. С. 21–26.

Борисов Д. А. Какова эффективность государственного управления на региональном уровне? // *ЭКО*. 2018. № 2. С. 117–130.

Галиуллина Г. Ф. Проектирование территорий опережающего социально-экономического развития на основе институционально-синергетического подхода // *Вестник Кемеровского государственного университета*. Серия:

Политические, социологические и экономические науки. 2018. № 2. С. 73–84. DOI: 10.21603/2500-3372-2018-2-73-84.

Ганин О. Б., Шляпина М. В. Финансовые показатели экономической безопасности региона как элемент системы оценки эффективности деятельности органов власти субъекта Федерации (на примере Пермского края) // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2019. Т. 11, № 1. С. 44–73. DOI: 10.17072/2218-9173-2019-1-44-73.

Голощапова Т. В. Стратегический подход к обобщенной оценке потенциала региона // *Азимут научных исследований: экономика и управление*. 2018. Т. 7, № 2. С. 117–120.

Елохов А. М., Арбузова Т. А. Индикаторы «соответствия», «эффективности», «влияния» в системе оценки программ крупнейшего города // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2018. Т. 10, № 2. С. 272–293. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-272-293.

Климова А. Д. Совершенствование анализа и оценки эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // *Государственная служба*. 2018. Т. 20, № 4. С. 115–119. DOI: 10.22394/2070-8378-2018-20-4-115-119.

Лексин В. Н., Порфирьев Б. Н. Правовая среда и региональная действительность // *Регион: экономика и социология*. 2018. № 4. С. 7–41. DOI: 10.15372/REG20180401.

Либман А. Формальная и неформальная децентрализация и политические трансформации // *Общественные науки и современность*. 2012. № 4. С. 62–73.

Малиновская Г. А., Прохорова Е. С., Тюсова М. К. Системные технологии в управлении регионом // *Власть*. 2017. Т. 25, № 2. С. 88–94.

Мирошников С. Н. Пространственное развитие как основа системного подхода государственного управления территориями // *Социум и власть*. 2018. № 4. С. 61–67.

Никовская Л. И., Якимец В. Н. Формирование и отстаивание общественных интересов в России: от «административной» к «партнерской» модели // *ПОЛИС. Политические исследования*. 2015. № 5. С. 49–63. DOI: 10.17976/jpps/2015.05.05.

Новоселов А. С., Маршалова А. С., Ждан Г. В. Эффективная институциональная система управления как условие комплексного регионального и муниципального развития // *Вестник Кемеровского государственного университета*. Серия: Политические, социологические и экономические науки. 2018. № 1. С. 143–147. DOI: 10.21603/2500-3372-2018-1-143-147.

Порохова М. В. Эффективность муниципальной власти как имиджевый показатель (на примере Московской области) // *Власть*. 2017. Т. 25, № 6. С. 165–167.

Семененко И. С. Горизонты ответственного развития: от научного дискурса к политическому управлению // *ПОЛИС. Политические исследования*. 2019. № 3. С. 7–26. DOI: 10.17976/jpps/2019.03.02.

Смотрицкая И. И. Стратегические подходы к повышению эффективности институтов государственного управления // *Этап: экономическая теория, анализ, практика*. 2018. № 1. С. 45–60.

Соловьев А. И. Политический лидер в административной среде государственного управления, или «Кто в доме хозяин?» // ПОЛИС. Политические исследования. 2017. № 2. С. 60–81. DOI: 10.17976/jpps/2017.02.05.

Табакаев Ф. К. Проблема определения территориальной имиджевой политики в контексте управления политической коммуникации // Теории и проблемы политических исследований. 2017. Т. 6, № 4А. С. 206–213.

Туровский Р. Ф. Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // ПОЛИС. Политические исследования. 2015. № 2. С. 35–51. DOI: 10.17976/jpps/2015.02.03.

Хорольцева Е. Б. Проектирование этнокультурного бренда региона как ресурс управления развитием территории // Среднерусский вестник общественных наук. 2018. Т. 13, № 2. С. 23–36. DOI: 10.22394/2071-2367-2018-13-2-23-36.

Шарыгин М. Д. Проблемы территориального управления и планирования (географический аспект) // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Естественные и медицинские науки. 2010. № 1. С. 15–20.

Шмакова М. В., Кузнецова Ю. А. Учет стадий жизненного цикла территории при выборе стратегических приоритетов территориального развития (социальный аспект) // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2018. Т. 7, № 4. С. 351–354.

Libman A. Subnational political regimes and formal economic regulation: Evidence from Russian regions // Regional & Federal Studies. 2017. Vol. 27, № 4. P. 1–25. DOI: 10.1080/13597566.2017.1308925.

Lynn N. J., Novikov A. V. Refederalizing Russia: debates on the idea of federalism in Russia // The Journal of Federalism. 1997. Vol. 27, № 2. P. 187–203. DOI: 10.1093/oxfordjournals.pubjof.a029905.

Paustyan E. Perspectives: gubernatorial turnover in the Russian regions, 2005–2012 // Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization. 2018. Vol. 26, № 3. P. 427–433.

Ross C., Turovsky R. Centralized but fragmented: the regional dimension of “Russia’s party of power” // Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization. 2015. Vol. 23, № 2. P. 205–223.

Schakel A. H. Validation of the regional authority index // Regional & Federal Studies. 2008. Vol. 18, № 2–3. P. 143–166. DOI: 10.1080/13597560801979498.

Söderlund P. The Russian subnational executives as institutional veto players // Regional & Federal Studies. 2005. Vol. 15, № 1. P. 41–57. DOI: 10.1080/13597560500084079.

Stepan A. Russian federalism in comparative perspective // Post-Soviet Affairs. 2013. Vol. 16, № 2. P. 133–176. DOI: 10.1080/1060586X.2000.10641484.

Информация об авторах

Бахлов Игорь Владимирович – д-р полит. наук, доцент, заведующий кафедрой всеобщей истории, политологии и регионоведения ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский Мордовский государственный университет имени Н. П. Огарева», 430005, Россия, г. Саранск, ул. Большевикская, 68/1

ORCID: 0000-0001-6886-5762

ResearcherID: T-4657-2019

Электронный адрес: bahlov@mail.ru

Бахлова Ольга Владимировна – д-р полит. наук, доцент, профессор кафедры всеобщей истории, политологии и регионоведения ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский Мордовский государственный университет имени Н. П. Огарева», 430005, Россия, г. Саранск, ул. Большевикская, 68/1

ORCID: 0000-0002-3849-8321

ResearcherID: W-2198-2019

Электронный адрес: olga.bahlova@mail.ru.

Статья получена 26 июля 2019 года

UDC 352/354(470+571)

DOI: 10.17072/2218-9173-2019-3-416-436

TERRITORIAL ADMINISTRATION IN RUSSIA: STATE AND EFFECTIVENESS ASSESSMENTS

Igor V. Bakhlov

National Research Ogarev Mordovia State University, 68/1

Bolchevistskaya str., Saransk, 430005, Russia

ORCID: 0000-0001-6886-5762

ResearcherID: T-4657-2019

E-mail: bahlov@mail.ru

Olga V. Bakhlova

National Research Ogarev Mordovia State University, 68/1

Bolchevistskaya str., Saransk, 430005, Russia

ORCID: 0000-0002-3849-8321

ResearcherID: W-2198-2019

E-mail: olga.bahlova@mail.ru

For citation:

Bakhlov, I. V. and Bakhlova, O. V. (2019), "Territorial administration in Russia: state and effectiveness assessments", *Ars Administrandi*, vol. 11, no. 3, pp. 416–436, doi: 10.17072/2218-9173-2019-3-416-436.

Introduction. The call for "a breakthrough development" has long become the keynote of the official discourse. However, the implementation of decisions taken at the federal level largely depends on the efforts of regional and local authorities, the latter being not always able to cope successfully with their duties for various reasons. The situation is further complicated by the internal features of the spatial organization and territorial development of the country, external risks and threats,

breakups along the lines of center – region and interregional relations, between the government and the population, the government and the expert community.

Aims. To assess the current state of the territorial administration system in Russia and possible ways to improve it, taking into account the expert community opinion.

Methods. Non-formalized traditional analysis of documents, diachronic analysis, political diagnostics, comparative and system analysis, complementing a formalized correspondence expert survey on the topic “Territorial administration in the Russian Federation: problems and ways to improve efficiency”.

Results. The system of territorial administration in Russia, viewed as multi-level and centralized, is characterized by significant weaknesses and problems caused among all, by the unsatisfactory quality of political practices and the difficulty of verifying the evaluation criteria.

Conclusion. The need has been emphasized for governance actors and, more broadly, political actors, to be oriented towards overcoming the identified problems and achieving socially significant development objectives correlating with the guidelines, opportunities and needs of the country, regions, local communities and citizens. Introduction of a number of mechanisms aimed at ensuring transparency of governance actors activities, their accountability to civil society institutions, improving legitimizing procedures for governance actors, strengthening expert support for management activities has been substantiated. The projected results of the proposed measures include raising the effectiveness of the state authorities and administration activities, as well as of the overall territorial administration system at different levels, alongside with improving the quality of management practices and citizens’ confidence in government.

Key words: the criteria and evaluation of effectiveness; the management object; political and territorial system; spatial organization; professional expertise; scientific (theoretical and methodological) support; territorial development; territorial administration; management practice; governance actors

Acknowledgements

The research was supported by the Russian Foundation for Basic Research (RFBR) and Social Research Expert Institute (EISI), project no. 19-011-31009 “Professional expertise in the field of state national and regional policies and improvement of mechanisms for efficiency assessment of territorial administration”.

References

Babintsev, V. P. (2017), “Authority and society in the provincial region: specifics of interaction”, *Vlast'*, vol. 25, no. 3, pp. 34–41.

Babintsev, V. P. and Shapovalova, Zh. A. (2018), “Public communications of the authority and society in the region: problems and opportunities of constructive changes”, *Vlast'*, vol. 26, no. 4, pp. 7–15, doi: 10.31171/vlast.v26i4.5756.

Baydakov, S. L. (2018), “Local area stakeholders origination”, *Innovations in management*, no. 1, pp. 4–9.

- Balueva, I. V. (2017), "Local government in the Russian Federation: centralization or decentralization?", *Vlast'*, vol. 25, no 12, pp. 29–32.
- Batyreva, D. B., Dzhambinov, B. V. and Dzhumaeva, A. E. (2008), "Criteria for the effectiveness of public administration", *Journal of Economy and entrepreneurship*, no. 1, pp. 181–184.
- Bakhlov, I. V. and Bakhlova, O. V. (2018), "Regional policy as a component strategies for Russia's spatial development: positions of parliamentary parties", *Sociopolitical sciences*, no. 2, pp. 45–49.
- Bakhlov, I. V. and Bakhlova, O. V. (2018), "Russia's strategic priorities in the context of spatial development in the program documents of parliamentary parties participating in the 2016 election campaign", in Vilkov, A. A. (ed.), *Elektoral'nyi tsikl v sovremennoi Rossii: itogi i perspektivy* [Electoral cycle in modern Russia: results and prospects], Publishing Center "Nauka", Saratov, Russia, pp. 21–26.
- Borisov, D. A. (2018), "What is the effectiveness of public administration at the regional level?", *ECO journal*, no. 2, pp. 117–130.
- Galiullina, G. F. (2018), "Institutional-synergetic approach to the planning of territories of advanced social and economic development", *Bulletin of Kemerovo State University. Series: Political, Sociological and Economic sciences*, no. 2, pp. 73–84, doi: 10.21603/2500-3372-2018-2-73-84.
- Ganin, O. B. and Shlyapina, M. V. (2019), "Financial indicators of the region's economic security as an assessment system element in evaluating the effectiveness of the regional authorities activities (using the example of the Perm region)", *Ars Administrandi*, vol. 11, no. 1, pp. 44–73, doi: 10.17072/2218-9173-2019-1-44-73.
- Goloshchapova, T. V. (2018), "Strategic approach to the generalized assessment of the region potential", *Azimuth of Scientific Researches: Economics and Management*, vol. 7, no. 2, pp. 117–120.
- Elokhov, A. M. and Arbuzova, T. A. (2018), "Indicators of "conformity", "efficiency", "influence" in the estimation system of the largest city programs", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 2, pp. 272–293, doi: 10.17072/2218-9173-2018-2-272-293.
- Klimova, A. D. (2018), "Improving the analysis and evaluation of the effectiveness of the executive authorities of the constituent entities of the Russian Federation", *Public Administration*, vol. 20, no. 4, pp. 115–119, doi: 10.22394/2070-8378-2018-20-4-115-119.
- Leksin, V. N. and Porfiriev, B. N. (2018), "Legal environment and regional reality", *Region: Economics and Sociology*, no. 4, pp. 7–41, doi: 10.15372/REG20180401.
- Libman, A. (2012), "Formal and informal decentralization and political transformation", *Social Sciences and Contemporary World*, no. 4, pp. 62–73.
- Malinovskaya, G. A., Prokhorova, E. S. and Tyusova, M. K. (2017), "System technology in the management of the region", *Vlast'*, vol. 25, no. 2, pp. 88–94.
- Miroshnikov, S. (2018), "Spatial development as the basis of system approach of state territorial management", *Society and Power*, no. 4, pp. 61–67.
- Nikovskaya, L. I. and Yakimets, V. N. (2015), "Formation and advocacy of the public interests in Russia: from "administrative" to partner model", *Polis. Political Studies*, no. 5, pp. 49–63, doi: 10.17976/jpps/2015.05.05.
- Novoselov, A. S., Marshalova, A. S., and Zhdan, G. V. (2018), "Effective institutional governance system as a condition for integrated regional and municipal development", *Bulletin of Kemerovo State University. Series: Political, Sociological and Economic sciences*, no. 1, pp. 143–147, doi: 10.21603/2500-33722018-1-143-147.

- Porokhova, M. V. (2017), "Efficiency of municipal authority as a model indicator (on the example of the Moscow region)", *Vlast'*, vol. 25, no. 6, pp. 165–167.
- Semenenko, I. S. (2019), "Horizons of responsible development: from discourse to governance", *POLIS. Political Studies*, no. 3, pp. 7–26, doi: 10.17976/jpps/2019.03.02.
- Smotritskaya, I. I. (2018), "Strategic approaches to increasing efficiency institutions of public governance", *ETAP: Economic Theory, Analysis, and Practice*, no. 1, pp. 45–60.
- Solovyov, A. I. (2017), "Political leader in the public administration environment, or who is the man of the house?", *POLIS. Political Studies*, no. 2, pp. 60–81, doi: 10.17976/jpps/2017.02.05.
- Tabakaev, F. K. (2017), "The problem of defining place image policy in the context of political communications management", *Theories and Problems of Political Studies*, vol. 6, no. 4A, pp. 206–213.
- Turovsky, R. F. (2015), "Russia's local self-government: the agent of the government in the trap of insufficient funding and civil passivity", *POLIS. Political Studies*, no. 2, pp. 35–51, doi: 10.17976/jpps/2015.02.03.
- Horoltseva, E. B. (2018), "Design of ethno-cultural brand of the region as a resource for managing the territory development", *Central Russian Journal of Social Sciences*, vol. 13, no. 2, pp. 23–36, doi: 10.22394/2071-2367-2018-13-2-23-36.
- Sharygin, M. D. (2010), "Problems of territorial administration and planning (geographical aspect)", *IKBFU's Vestnik. Ser. Natural and Medical Sciences*, no. 1, pp. 15–20.
- Shmakova, M. V. and Kuznetsova, Yu. A. (2018), "Accounting of the stages of the life cycle of the territory when choosing strategic priorities of territorial development (social aspect)", *Azimuth of Scientific Researches: Economics and Management*, vol. 7, no. 4, pp. 351–354.
- Libman, A. (2017), "Subnational political regimes and formal economic regulation: Evidence from Russian regions", *Regional & Federal Studies*, vol. 27, no. 4, pp. 1–25, doi: 10.1080/13597566.2017.1308925.
- Lynn, N. J. and Novikov, A. V. (1997), "Refederalizing Russia: debates on the idea of federalism in Russia", *The Journal of Federalism*, vol. 27, no. 2, pp. 187–203, doi: 10.1093/oxfordjournals.pubjof.a029905.
- Paustyan, E. (2018), "Perspectives: gubernatorial turnover in the Russian regions, 2005–2012", *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, vol. 26, no. 3, pp. 427–433.
- Ross, C. and Turovsky, R. (2015), "Centralized but fragmented: the regional dimension of "Russia's party of power", *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, vol. 23, no. 2, pp. 205–223.
- Schakel, A. H. (2008), "Validation of the regional authority index", *Regional & Federal Studies*, vol. 18, no. 2-3, pp. 143–166, doi: 10.1080/13597560801979498.
- Söderlund, P. (2005), "The Russian subnational executives as institutional veto players", *Regional & Federal Studies*, vol. 15, no. 1, pp. 41–57, doi: 10.1080/13597560500084079.
- Stepan, A. (2013), "Russian federalism in comparative perspective", *Post-Soviet Affairs*, vol. 16, no. 2, pp. 133–176, doi: 10.1080/1060586X.2000.10641484.
- Received July 26, 2019*