

Местное самоуправление в постсоветский период: институциональные аспекты эволюции

local self-government in the post-Soviet period: institutional aspects of evolution

DOI: 10.12737/2587-6295-2023-7-2-17-30

УДК 32.019.5; 323

Получено: 27.03.2023

Одобрено: 31.05.2023

Опубликовано: 25.06.2023

Мартынов М.Ю.

Д-р полит. наук, профессор кафедры политологии БУ ВО «Сургутского государственного университета Ханты-Мансийского автономного округа – Югры», доцент.

e-mail: martinov.mu@gmail.com.

Martynov M.Yu.

Doctor of Political Sciences, Professor, Department of Political Science, Surgut State University, Associate Professor

e-mail: martinov.mu@gmail.com.

Аннотация

Целью работы являлось изучение эволюции института местного самоуправления в постсоветский период развития России. *Методами исследования* выступали контент-анализ посланий Президента Российской Федерации и работа с архивными материалами. В *результате* проведенного анализа выбранных типов источников подтвердилась *гипотеза* о том, что учреждение местного самоуправления в середине 1990-х гг. в радикальной форме в виде выделения из системы государственного управления носило ситуативно-политический характер, отвечая интересам муниципальной элиты. Политической силой, сделавшей выделение органов местного самоуправления из системы государственной власти доминирующим дискурсом, стала муниципальная элита. Оказав летом-осенью 1993 г. поддержку Б. Ельцину в противостоянии с Верховным Советом, она получила взамен максимальную самостоятельность на местах, что было для нее принципиально важным решением в условиях разворачивающейся приватизации. От контроля «сверху» она при этом была защищена статусом местного самоуправления, выделенным из государственной структуры, а контроля «снизу» не могло быть ввиду отсутствия среднего класса. Несоответствие данной формы организации местного самоуправления базисным социально-экономическим параметрам предопределило дальнейшую эволюцию этого института в направлении включения в систему публичной власти и усиления государственного контроля. Таким образом, данная эволюция была не следствием волюнтаристского стремления центральной власти к распространению авторитарных трендов на нижние «этажи» управления, как нередко пишут зарубежные авторы, а вполне закономерным процессом. Также сделан частный *вывод* методологического характера, что исследования эволюции местного самоуправления в постсоветский период демонстрируют ограниченность институционального подхода, абсолютизирующего роль институтов в решении проблем общественного развития.

Ключевые слова: местное самоуправление, институционализм, постсоветский период, публичное управление, муниципальная элита.

Abstract

The aim was to study the evolution of the institute of local self-government in the post-Soviet period of Russia's development. The research methods were content analysis of the messages of the President of the Russian Federation and work with archival materials. As a result of the analysis of the selected types of sources, the hypothesis was confirmed that the establishment of local self-government in the mid-1990s in a radical form in the form of separation from the public administration system was situationally political in nature, meeting the interests of the municipal elite. The political force that made the separation of local self-government bodies from the system of state power, the dominant discourse, became the municipal elite. Having provided support to B. in the summer and autumn of 1993. In opposition to Yeltsin with the Supreme Soviet, she received in return the maximum independence on the ground, which was fundamentally important for her in the conditions of unfolding privatization. At the same time, it was protected from control "from above" by the status of local self-government, isolated from the state structure, and there could be no control "from below", due to the absence of the middle class. The inconsistency of this form of organization of local self-government with the basic socio-economic parameters predetermined the further evolution of this institution in the direction of inclusion in the system of public power and strengthening of state control. Thus, this evolution was not a consequence of the central government's voluntaristic desire to spread authoritarian trends to the lower "floors" of management, as foreign authors often write, but a completely natural process. A particular conclusion of a methodological nature is also made that studies of the evolution of local self-government in the post-Soviet period demonstrate the limitations of a institutional approach that absolutizes the role of institutions in solving problems of social development.

Keywords: local self-government, institutionalism, post-Soviet period, public administration, municipal elite.

Благодарности

Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда (проект № 23-28-00241).

Введение

Конституция Российской Федерации, тридцатилетие принятия которой отмечается в этом году, провозгласила, помимо прочего, наиболее демократический способ организации местного самоуправления, предполагающий выделение его органов из системы органов государственного управления. Однако, пройдя в течение этих тридцати лет несколько этапов эволюции отношений с государством, институт местного самоуправления, похоже, завершил свой путь возвращением в лоно этой системы. По крайней мере, многие специалисты расценивают поправки к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 г., а также положения внесенного в декабре 2021 г. в Государственную думу проекта федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»¹ как «огосударствление» местного самоуправления, инкорпорирование его в вертикаль государственной власти, что, по их мнению, ведет к отказу от него как института народовластия и даже к фактической ликвидации [6; 12; 26; 27 и др.].

Остроту проблеме придает то обстоятельство, что зарубежные авторы, начиная с 2000-х гг., охотно пишущие о свертывании демократических институтов в российских регионах [22, с. 111-112], и подобную эволюцию, бесспорно, расценят как еще одно свидетельство утверждения авторитарных принципов управления.

¹ Конституция Российской Федерации с изменениями 2022 г. Государственная дума. Официальный сайт. URL: <http://duma.gov.ru/news/55446/> (дата обращения: 16.04. 2023); Законопроект № 40361-8 Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 16.04. 2023).

Обзор научной литературы

Начиная с 1990-х гг., исследование российскими учеными института местного самоуправления опиралось на методологию институционализма, согласно которой акторы, иницируя введение новых институтов и изменяя структуры социальных практик, создают новые обычаи и задают новые стандарты поведения [28, с. 344; 31, с. 16; 32].

Эта преобразующая функция институтов в рамках теории рационального выбора оказалась востребована в многочисленных теориях модернизации, демократического транзита, «догоняющего развития». Предполагалось, что, используя институциональные инструменты, удастся достаточно быстро и относительно безболезненно осуществить демократический транзит в России. Поскольку считалось, что главной функцией института местного самоуправления является включение граждан в политическое управление [29; 30], то зарубежными и отечественными учеными он рассматривался одним из важнейших инструментов демократизации российского общества [1; 8; 16; 23]. Более того, местное самоуправление нередко рассматривалось как институт, противостоящий авторитаризму государства, и способный внести основной вклад в его демократизацию [4].

Правда, начиная с 2000-х гг., авторы все чаще отмечали проблемы в развитии местного самоуправления. Указывалось на неспособность муниципальных органов полноценно решать вопросы местного значения [15, с. 57]. Говорилось об утрате ими автономии [17] и усилении политической и экономической зависимости от государства [25, с. 35]. Особое беспокойство вызывал рост недоверия у населения к муниципальным органам власти [21, с. 61].

Однако рамки институционального подхода обычно заставляли авторов рассматривать слабости института местного самоуправления как следствие ошибок государственных чиновников, уделявших недостаточное внимание его развитию, или стремления поставить его под политический контроль государства из партикулярных интересов.

Методология и методы исследования

Отечественные авторы, в частности, П.В. Панов, уже указывали на некоторые ограничения, налагаемые институциональной теорией рационального выбора, когда институты зачастую выступают не столько причинами, сколько условиями рационального поведения [18, с. 44]. Экстраполяция такого подхода на социальную практику и ведет к преувеличению возможностей конструирования институтов в качестве инструмента социальных изменений.

С точки зрения изучения генезиса местного самоуправления, большими эвристическими возможностями обладает социологический институционализм, отказывающийся от принципа методологического индивидуализма и акцентирующий внимание на социальных взаимодействиях, подчас конфликтных и трудно прогнозируемых [18, с. 49-51]. Для темы нашего исследования важны следующие его идеи.

Во-первых, социологический институционализм, предлагая более комплексный подход к объяснению генезиса институтов, позволяет включить в категориальную исследовательскую схему не только политические, но и другие факторы – экономические и символические (связанные с легитимацией института). В призме такого подхода местное самоуправление, предполагающее способность граждан осуществлять управление местными делами под свою ответственность, возможно лишь при наличии у этих граждан достаточных для этого собственных ресурсов, т.е. в развитом буржуазном обществе с достаточно многочисленным средним классом. Если ресурсы местной власти являются заемными у государства в виде системы трансфертов, субсидий и т.п., то местное самоуправление неизбежно превращается в фикцию, а его последующее огосударствление – лишь вопрос времени.

Во-вторых, этот подход указывает на вариативный характер взаимодействия акторов в политическом пространстве. Например, исследователи городских режимов подчеркивают, что «теория городских режимов сумела учесть ограничения, налагаемые институциональными и структурными факторами на игру политических сил и характер локальной политики» [26, с. 89]. Авторы, в частности, делают вывод, что «лидерство мэров в исследуемых городах не было

автоматическим, структурно заданным и связанным исключительно с позицией в формальной структуре власти. Во многом оно зависело от их персональных качеств и усилий, прикладываемых для поддержания и укрепления власти и влияния» [26, с. 91]. Гипотетически, вполне допустимо объяснить игрой политических сил не только складывание городских режимов, но и генезис института местного самоуправления в постсоветской России в целом, вплоть до признания его учреждения политически ситуативным.

В-третьих, поскольку «институционализация предполагает легитимацию, благодаря чему институциональный порядок воспринимается как оправданный, обоснованный» [18, с. 51], то исследование динамики общественно-политического дискурса местного самоуправления может достаточно точно отражать этапы его эволюции, что позволяет использовать эту динамику для выделения основных этапов эволюции института.

Также методами исследования выступали контент-анализ посланий Президента Российской Федерации и работа с архивными материалами, касающимися истории становления местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе-Югре. Выбор региона для исследования генезиса института определялся благоприятными условиями для развития местного самоуправления, в первую очередь, в силу сравнительно хорошего бюджетного обеспечения муниципалитетов региона.

Основные результаты

Выявлены четыре этапа развития общественно-политического дискурса развития местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе.

Первый этап охватывает период 1990-х гг., когда в общественно-политическом дискурсе формируется идея выделения местных органов власти из государственной системы управления. Однако в таком виде она появилась отнюдь не сразу. Более того, вплоть до 1993 г. она даже не фигурирует в дискурсе. Способом организации местной власти в начале 1990-х гг. видится исключительно система Советов, при условии освобождения ее от партийного контроля.

На местах, в том числе в ХМАО-Югре, этому немало способствовал кризис, переживаемый КПСС, отодвигавший парторганизации на «обочину политической жизни». Партия стремительно теряла массовую поддержку, члены КПСС покидали ее ряды, что создало условия для «департизации» советской системы. На выборах в местные советские органы власти в 1990 г. трудовыми коллективами, общественными организациями в Югре было зарегистрировано 462 кандидата. Почти 250 из них баллотировались от КПСС². Но если раньше было нормой в каждом Совете иметь партийную группу, то за весь 1990 г. только в 7 из 19 городских, районных Советов в ХМАО были созданы партийные группы или фракции³. И руководители районных партийных организаций все чаще соглашались с тем, что ведущая политическая роль переходит к Советам⁴. Таким образом, устранялась основная проблема, сковывавшая потенциал развития советской системы управления на местах, – партийный контроль.

Кроме того, принятие Закона РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» ликвидировало жесткую иерархию советских органов власти. Местные Советы народных депутатов в лице, в первую очередь, исполкомов, наконец, обрели самостоятельность.

Социологическое исследование, проведенное незадолго до выборов, подтвердило поддержку гражданами советской системы управления. По крайней мере, за наделение их

² Государственный архив социально-политической истории Тюменской области (далее – ГАСПИТО). Ф. 107. Оп. 1. Д. 2827. Л. 3.

³ ГАСПИТО). Ф. 107. Оп. 1. Д. 2827. Л. 58.

⁴ Государственный архив Ханты-Мансийского автономного округа (далее – ГАХМАО). Ф. 2049. Оп. 32. Д. 31. Л. 54.

функцией «главных распорядителей земель и природных ресурсов на территории округа» отдало голоса подавляющее число респондентов – 85%⁵.

Идея ликвидации системы Советов на местах и отделения органов местной власти от государственной системы управления не фигурировала ни в научном, ни в политическом дискурсах. Так, в принятом в 1990 г. Законе «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» этот вопрос даже не ставился. Трактую его положения, юристы подчеркивают, что в нем, наоборот, говорилось, что «нельзя противопоставлять местное самоуправление и государство... Самоуправление развивается не вне, а внутри государственных форм и связано с развитием власти» [7, с. 13]. Наиболее известный исследователь местного самоуправления Г.В. Барабашев также полагал, что местное самоуправление мало чем будет отличаться от Советов [3]. И вдруг оказалось, что выборы 1990 г. в Советы народных депутатов стали последними в истории советской системы местной власти.

Похоронила ее новая политическая сила, возникшая внутри самой советской системы в лице чиновников местных администраций. Местные администрации были созданы в начале 1990-х гг. Местное чиновничество оказалось крайне заинтересовано в освобождении от контроля со стороны местных Советов ввиду появившейся возможности активно участвовать в процессах начавшейся приватизации [2, с. 134-135]. Наилучшим вариантом обретения самостоятельности был для него переход к муниципальному принципу, предполагавший выделение местных органов из системы органов государственной власти. Это стремление к освобождению от контроля вышестоящей власти иногда доходило до абсурда, провоцируя «парад суверенитетов» даже на самом «низовом» уровне. Например, в ХМАО-Югре власти рабочего поселка Покачи заявили о выходе из состава Лангепасского городского Совета⁶.

Организациями, взявшими в то время на себя задачу лоббирования этой идеи и выражения интересов чиновников местных администраций, стали ассоциации городов, возникшие в начале 1990-х гг. [8, с. 52-53]. Они способствовали осознанию муниципальными чиновниками себя в качестве самостоятельной политической силы с собственными интересами или, пользуясь терминологией А.В. Дуки, – превращению их в «элиты-для-себя», стремящуюся к упрочению своих позиций и отделению от остального общества [9, с. 1704 - 1705].

Однако вплоть до середины 1993 г. руководство ассоциаций городов отнюдь не выдвигало идею полного перехода на принцип самостоятельности органов местного самоуправления в качестве реальной политической цели.

Все изменилось весной – летом 1993 г., когда обострилось политическое противостояние между Верховным Советом и президентской властью. Руководство субъектов Федерации в этом противостоянии в целом было на стороне президента, но стремилось, пользуясь моментом, получить дополнительные преференции. Их настроения в этом отношении достаточно откровенно выражали, набиравшие силу, регионалистские движения [13, с. 81-82]. Президентской команде в этих условиях потребовалась поддержка от новых игроков, уменьшавшая зависимость от губернаторского корпуса, создававшая ей альтернативу. Такой опорой на местах стало муниципальное чиновничество. Политически предпочтительнее для власти было расширить именно его свободу, нежели еще более усиливать позиции региональных лидеров.

Этот политический союз должен был получить оформление летом 1993 г. в ходе Конституционного совещания. Однако и здесь большинство участников Конституционного совещания подвергло критике предложение об отделении органов местного самоуправления от системы государственной власти. Обращалось внимание на отсутствие необходимых объективных предпосылок, на отсутствие местных сообществ как таковых [14, с. 257]. Категорически возражали против него В.Л. Шейнис и другие эксперты-юристы [14, с. 226].

⁵ ГАХМАО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 1769. Л. 37.

⁶ Государственное учреждение Тюменской области Государственный архив Тюменской области (ГАТО). Ф. 814. Оп. 1. Д. 7945. Л. 63.

Однако, представлявший президентский проект В.Ф. Шумейко однозначно заявил, что «идея президентского варианта Конституции заключается в том, чтобы решительно и резко отделить от государства местное самоуправление. Раз и навсегда» [14, с. 248].

Когда 23 октября 1993 г. в средствах массовой информации, в том числе окружных, был опубликован указ Б.Н. Ельцина о прекращении полномочий Верховного Совета РСФСР, на прошедших одновременно заседаниях местных Советов в автономном округе произошли бурные дебаты, но позиция местных администраций и их глав оказалась решающей в принятии решений о поддержке президента⁷, сыграв большую роль и в формировании массового общественного мнения в пользу исполнительной власти⁸.

Симптоматично, что именно в напряженные дни политического противостояния октября 1993 г. Российский союз местного самоуправления опубликовал в местной прессе Югры (также синхронно, как и в других регионах) свой манифест в виде обращения к жителям и к местной власти о преимуществах перехода к местному самоуправлению⁹.

Сразу после завершения октябрьских событий в Москве и поражения Верховного Совета в автономном округе столь же оперативно начинается процесс самороспуска местных Советов¹⁰ и формирование муниципальных органов власти.

В регионе политический успех муниципальной элиты нашел отражение в принятом в 1995 г. Уставе Ханты-Мансийского автономного округа-Югры, предоставившим местному самоуправлению максимально широкие границы самостоятельности¹¹. Предусматривалось даже, что передача государственных полномочий может осуществляться только с согласия самих органов местного самоуправления и только с передачей материальных и финансовых ресурсов. Принятый в 2001 г. Закон «О местном самоуправлении в Ханты-Мансийском автономном округе-Югре»¹² также трактовал местное самоуправление в ХМАО-Югре как независимую и самостоятельную структуру.

Современные исследователи указывают на плутократический характер региональной элиты [5, с. 109] и клановый, даже семейный, «нобилетный» способ передачи власти в политико-правовых институтах [10, с. 189-190]. Начало генезиса в этом направлении муниципальной элиты, видимо, положили процессы 1990-х гг., когда формированию ее «закрытости» способствовало то, что от контроля «сверху» она оказалась защищена статусом местного самоуправления, а контроля «снизу» со стороны населения не могло и быть ввиду слабости институтов гражданского общества.

Таким образом, переход к муниципальному принципу носил политически инспирированный характер, вызванный событиями лета – осени 1993 г., когда исполнительной ветви власти пришлось обращаться за поддержкой к местной элите.

После разрешения вопроса в свою пользу, власть теряет интерес к институту местного самоуправления, нередко используя его в качестве «разменной монеты» в отношениях с губернаторами, вставая на сторону последних в конфликтах между региональными государственными органами власти и муниципалитетами.

Эти противоречия составили основное содержание политических отношений регион-муниципалитеты на втором этапе эволюции института местного самоуправления.

⁷ Малый совет – на стороне Президента // Сургутская трибуна. № 185. 24.09.1993. С.1.

⁸ Какова реакция сургутян на обращение Бориса Ельцина к гражданам России, решившего прекратить полномочия Верховного Совета // Сургутская трибуна. № 184. 23.09.1993. С.1.

⁹ Обращение к жителям городов, поселков, сел, депутатам и работникам местной власти и управления // Сургутская трибуна. № 189. 01.10.1993. С.1.

¹⁰ На IX сессии городского Совета народных депутатов // Сургутская трибуна. № 194. 07.10.1993. С.1.

¹¹ Устав (Основной закон) Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 26.04.1995 г. №4-ОЗ // Справочная правовая система КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 19.02.2023).

¹² Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 16.04.2001 г. №31-ОЗ «О местном самоуправлении в Ханты - Мансийском автономном округе // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru> (дата обращения: 19.02.2023)

Толчок к конфликтам, как правило, давало несправедливое, с точки зрения мэров крупных городов, перераспределение бюджетных средств от благополучных в финансовом отношении муниципалитетов к другим¹³.

Федеральная власть в этой ситуации поддержала руководство регионов, усилив их полномочия в отношениях с муниципалитетами. Важным шагом здесь стало принятие в 2003 г. нового закона № 131-ФЗ – «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который существенно уменьшил полномочия муниципалитетов и усилил рычаги влияния на них со стороны региональных органов власти. Фактически, местное самоуправление встраивалось в иерархию вертикали власти.

Общественностью, например, автономного округа эти законодательные новации были восприняты неоднозначно, а то и критически, как отступление от духа статьи Конституции РФ о местном самоуправлении¹⁴. И это неслучайно, ведь налог за добычу полезных ископаемых на территории муниципального образования теперь являлся частью федерального налога, а не муниципального, и бюджет крупных муниципалитетов заметно сократился в сравнении с 1990-ми годами.

Впрочем, этот второй этап политической истории местного самоуправления носил переходный характер, когда зависимость от государства не была еще столь очевидной, а сама муниципальная элита по-прежнему претендовала на самостоятельную роль. К тому же оставалось и поле ее политического взаимодействия с региональной властью, например, в рамках регионалистских движений.

Успешное продвижение регионалистских проектов авторы связывают с их эффективной легитимацией [13, с. 81-82]. Кейс Ханты-Мансийского автономного округа, как представляется, вполне вписывается в эту закономерность. Когда разгорелась борьба за политическую субъектность округа, расцениваемую властями Тюменской области как «разрушение единства области»¹⁵, политическую поддержку руководству автономного округа оказали именно деятели местного самоуправления, аргументируя ее опасениями перераспределения ресурсов в пользу Юга области¹⁶.

Тем не менее главным итогом развития института местного самоуправления к концу 2000-х гг. стало признание очевидного факта его финансовой зависимости от государственного бюджета. Муниципальные деятели сетовали на несправедливую налоговую политику, однако действительные причины лежали глубже и были связаны с тем, что возникший в постсоветский период социально-экономический уклад не предполагал появления значительной массы населения, наделенной собственностью, а отсутствие буржуазного слоя, - устойчивого «среднего класса», лишало институт местного самоуправления экономической и социальной опоры. Такая узость социальной базы позволяет исследователям квалифицировать локальную власть как элитистскую [26, с. 103]. Слабость социальной опоры и финансово-экономическая несостоятельность института местного самоуправления неизбежно должны были превратить его в агента государственной власти [25].

Процессы окончательного встраивания местного самоуправления в «вертикаль» системы политического управления регионом при доминирующей роли государственных органов составили содержание третьего этапа политической истории местного самоуправления в 2010-х гг. Начало данному этапу положило повсеместное учреждение в муниципалитетах системы управления с сити-менеджером, поставившее точку в притязаниях муниципальных элит на политическую самостоятельность.

¹³ Патранова В. Народ говорит: власть слушает // Новости Югры. 2002. 7 дек. С. 2.; Осьминкин Д. С мэрий - по нитке! // Сургутские ведомости. 25.10.2002. С. 3

¹⁴ ГАХМАО. Ф. 500. Оп. 1. Д. 2465. Л.130.

¹⁵ Рокецкий Л. Предвыборная борьба – не конкурс обещаний // Региональная общественно-политическая газета «Российский выбор». Спецвыпуск. Октябрь 1996 г.

¹⁶ Заявление участников совещаний участников демократических движений Ханты-Мансийского автономного округа // Жизнь Югры. 1996. 18 декабря 1996. № 99. С. 2.

Возможность введения поста сити-менеджера была предусмотрена еще в Законе об общих принципах организации местного самоуправления №154-ФЗ 1995 г. Но, например, в Югре вплоть до 2010 гг. только два муниципалитета – Нягань и Советский район – перешли к использованию должности сити-менеджеров. Широкое распространение этот институт получает в середине 2010-х гг., когда в течение нескольких лет свыше 85% муниципальных образований в Ханты-Мансийском автономном округе перешли к работе по двуглавой системе с наемным контрактным управляющим.

Как отмечали исследователи, практика замены прямых выборов мэров процедурой их конкурсного отбора «дает губернатору максимально возможные рычаги влияния на рекрутирование глав муниципалитетов» [19, с. 42]. Причем изучение процедуры лоббирования региональной властью назначения руководителей муниципальных образований на примере городов Пермского края показало, что даже в случае, когда ее кандидатура встречает сопротивление, региональная власть имеет ресурсы, чтобы, в конечном счете, навязать ее [20].

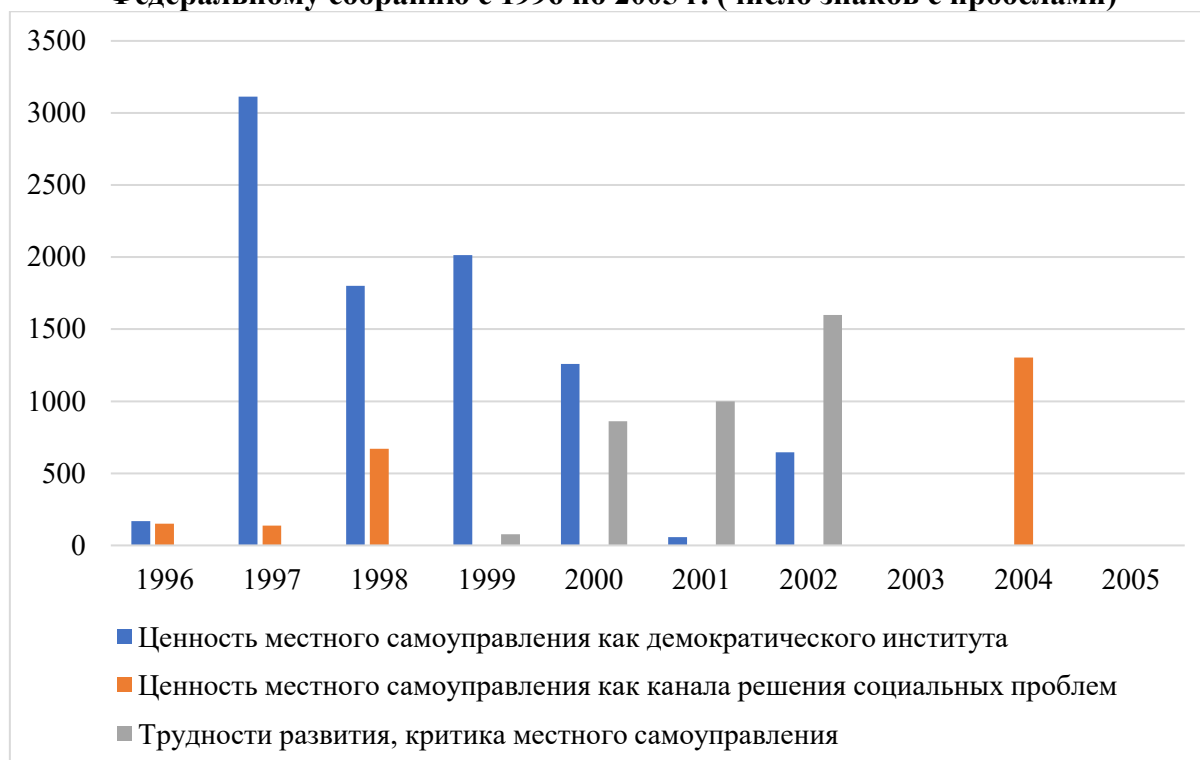
Усиление контроля региональной власти за местным самоуправлением обеспечивало функционирование «вертикального» вектора управления социально-экономической ситуацией на местах. Отмечая амбивалентность роли элит в подобных ситуациях, А.В. Дука пишет, что при этом, «наряду с устранением причин и факторов кризисов, они, создавая условия для своей эффективной деятельности, одновременно снижают антикризисный, а тем самым и политический потенциал иных возможных акторов» [11, с. 28]. Действительно, оборотной стороной явилось ослабление демократического потенциала местного самоуправления как института гражданского общества. Результатом стала трансформация его функциональных признаков из «школы демократии» в «фабрику услуг» [24, с. 17].

Данную тенденцию можно проследить на примере дискурса президентских посланий Федеральному собранию. В качестве метода изучения этого дискурса мы использовали контент-анализ текстов посланий с 1996 по 2020 г. Единицей подсчета выступало словосочетание «местное самоуправление» и однокоренные с ним слова. Квантификация связанных с этими словосочетаниями текстов осуществлялась в зависимости от их коннотаций по трем признакам: «ценность как демократического института»; «ценность как инструмента решения социальных проблем»; «проблемы, трудности функционирования».

На первом этапе развития института – в 1990-е гг. – ценность института местного самоуправления виделась, в первую очередь, в его функции инструмента развития демократии (диаграмма 1). «Местное самоуправление – это важнейшая часть гражданского общества. Помогая строительству гражданского общества, мы укрепляем демократическую государственность России», - говорил в этот период президент Б.Н. Ельцин в Послании Федеральному собранию в 1996¹⁷.

¹⁷ Послание Президента Федеральному собранию от 23.02.1996 // Справочная правовая система КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=212270#NjvZftSWSC36OUx7> (дата обращения: 03.03.2023).

Трактовка местного самоуправления в Посланиях Президента РФ Федеральному собранию с 1996 по 2005 г. (число знаков с пробелами)



Однако, начиная с 2000-х гг., местное самоуправление все реже упоминается в Посланиях Президента РФ, а во второй половине этого десятилетия исчезает вовсе. Начиная с 2010-х гг., когда закончился период неопределенности и сформировалось новое видение местного самоуправления в качестве инструмента осуществления государственной социально-экономической политики на местах, его упоминания вновь появляются в Посланиях Президента РФ, правда, теперь уже в этом новом смысле, трактуясь, по большей части, как нижний уровень власти, оказывающий социальные услуги населению (диаграмма 2).

Трактовка местного самоуправления в Посланиях Президента РФ Федеральному собранию с 2010 по 2021 г. (число знаков с пробелами)



С 2020-х гг. берет начало заключительный этап в развитии института местного самоуправления. Поправки в Конституцию Российской Федерации и разработанный в их развитие проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» завершают включение местного самоуправления в государственную систему управления регионом. Под эту трансформированную роль местного самоуправления выстраивается и региональная экономическая политика. Так, если в 1990-е гг. некоторые муниципальные образования в Ханты-Мансийском автономном округе имели даже профицитный бюджет, то дальнейшее выравнивание финансовой обеспеченности муниципальных районов завершилось созданием редистрибутивной модели поддержки бюджетов местного самоуправления¹⁸.

Обсуждение и выводы

Политической силой, сделавшей выделение органов местного самоуправления из системы государственной власти доминирующим дискурсом, была муниципальная элита. Оказав летом – осенью 1993 г. поддержку Б. Ельцину в противостоянии с Верховным Советом, она получила взамен максимальную самостоятельность на местах, что было для нее принципиально важным в условиях разворачивающейся приватизации.

Учреждение института местного самоуправления в радикально самостоятельной форме, таким образом, носило ситуативно-политический характер. При этом обнаруживается

¹⁸Проект Закона Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Об исполнении бюджета Ханты-Мансийского автономного округа – Югры за 2020 год». URL: <https://depfin.admhmao.ru/otkrytyy-byudzheth/ispolnenie-byudzheta/otchet-ob-ispolnenii-byudzheta-za-2020-god/5682825/proekt-zakona-khanty-mansiyskogo-avtonomnogo-okruga-yugry-ob-ispolnenii-byudzheta-khanty-mansiyskogo/> (дата обращения: 16.02.2023).

глубокое, базисное несоответствие этой формы постсоветскому социально-экономическому укладу. Возникший в постсоветский период социально-экономический уклад не предполагал появления массы населения, наделенной собственностью, а отсутствие буржуазного слоя, устойчивого «среднего класса», лишало институт местного самоуправления экономической и социальной опоры.

Это, в свою очередь, стало причиной развития местного самоуправления по пути все большего «огосударствления» института. Таким образом, данная трансформация была не следствием волюнтаристского стремления центральной власти к распространению авторитарных трендов на нижние «этажи» управления, а вполне закономерным процессом приведения «надстроечного» института политического управления в соответствие с его базисными параметрами.

Литература

1. *Арато А.* Концепция гражданского общества: восхождение, упадок и воссоздание – направление для дальнейших исследований // Полис. Политические исследования. 1995. № 3. С. 48-57.
2. *Ачкасова В.А.* Особенности конфликтных ситуаций в контексте регионального пространства // Материалы республиканской научной конференции 9-11 декабря 1998 г. Кемерово. 1999. С. 134-135.
3. *Барабашев Г.В.* Совет и мэр в «упряжке» самоуправления // Народный депутат. 1991. №11. С. 36-40.
4. *Бородкин Ф.М.* Ценности населения и возможности местного самоуправления // Социологические исследования. 1997. № 1. С. 98-111.
5. *Быстрова А.С., Даугавет А.Б., Дука А.В., Колесник Н.В., Невский А.В., Тев Д.Б.* Региональная политическая элита: бассейн рекрутирования и карьера // Власть и элиты. 2020. Т. 7. № 1. С. 76–122.
6. *Валентик О.Н.* Европейская Хартия и новый вектор муниципальной реформы в Российской Федерации // Этап: экономическая теория, анализ, практика. 2022. №1. С. 42-56.
7. *Васильев В.И.* Местное самоуправление: история и современная практика // Журнал российского права. № 3. 2015. С. 5-15.
8. *Гильченко Л.В.* Местное самоуправление: долгое возвращение: Становление местного самоуправления в России. Москва: Первый печ. двор. 1998. 109 с.
9. *Дука А.В.* Институциональное лицемерие властных элит // Социология и общество: традиции и инновации в социальном развитии регионов [Электронный ресурс]: Сборник докладов VI Всероссийского социологического конгресса (Тюмень, 14–16 октября 2020 г.) / Отв. ред. В.А. Мансуров; ред. Е.Ю. Иванова. Москва: РОС; ФНИСЦ РАН. 2020. С. 1703-1709.
10. *Дука А.В.* Новый нобилитет российских регионов // Власть и элиты. 2019. Т. 6. №1. С. 169-196.
11. *Дука А.В.* Элиты в кризисном обществе // Власть и элиты. 2022. Т. 9. № 1. С. 5–36.
12. *Казанцева О.Л., Кузина Е.В.* Местное самоуправление в системе российской государственности: проблемы и перспективы // Правоприменение. 2022. Т. 6. № 3. С. 161–171.
13. *Кирьянов И.К., Панов П.В.* Регионалистские проекты в неэтнических регионах России: акторы, легитимация, эффективность // Полис. Политические исследования. 2022. №1. С. 67-85.
14. Конституционное совещание 29 апреля - 10 ноября 1993 г.: стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература: издание Администрации Президента Российской Федерации, 1995. Том 10. 493 с.
15. *Кружков А.В.* Местное самоуправление в России: несбывающийся проект // Полис. Политические исследования. 2004. № 6. С. 51-65.
16. *Оффердал О.* Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы // Полис. Политические исследования. 1999. № 2. С.155-167.

17. *Панкевич Н.В.* Местное самоуправление в системе государственной власти // *Полис. Политические исследования.* 2016. № 2. С. 62-79.
18. *Панов П.В.* Институционализм(ы): объяснительные модели и причинность // *Полис. Политические исследования.* 2015. № 3. С. 39-55.
19. *Панов П.В.* Рекрутирование глав муниципальных образований: кроссрегиональная вариативность в выборе институциональных моделей // *Вестник Пермского научного центра УрО РАН.* 2018. № 2. С. 39-47.
20. *Панов П.В., Петрова Р.И.* Представительные органы МСУ как канал лоббирования интересов региона: новая система рекрутирования глав МСУ // *Вестник Пермского университета. Политология.* 2017. № 2. С. 109-119.
21. *Петухов Р.В.* Доверие российского общества к органам местного самоуправления как проблема // *Полис. Политические исследования.* 2017. № 6. С. 61-75.
22. *Росс К.* Муниципальные выборы и электоральный авторитаризм в России // *Политическая наука.* 2008. № 3. С. 111-125.
23. *Тощенко Ж.Т., Цветкова Г.А.* Местное самоуправление: проблемы становления (опыт социологического анализа) // *Социологические исследования.* 1997. № 6. С. 109-119.
24. *Туровский Р.Ф.* Поселение как субъект локальной политики: Теоретические основы исследований // *Политическая наука.* 2019. № 2. С. 13–30.
25. *Туровский Р.Ф.* Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // *Полис. Политические исследования.* 2015. № 2. С. 35-51.
26. *Чирикова А. Е., Ледаев В. Г., Сельцер Д. Г.* Власть в малом российском городе: конфигурация и взаимодействие основных акторов // *Полис. Политические исследования.* 2014. № 2. С. 88-105.
27. *Широков А.Н., Юркова С.Н.* МСУ: большая реформа или упразднение? // *Бюджет.* 2022. № 1. С. 70–76.
28. *Capoccia G., Kelemen R.D.* The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism // *World Politics.* 2007. №3 (59). P. 341–369.
29. *Charbit C., Michalun M.V.* Mind the gaps: Managing mutual dependence in relations among levels of government. OECD Working Papers on Public Governance. 2009. №14. Paris: OECD Publishing, 189 p. URL: <https://www.oecd.org/gov/43832931.pdf> (дата обращения 16.04. 2023).
30. *Local governance in developing countries* / Ed. by A. Shah. – Washington, DC: World Bank publications, 2006. 492 p.
31. *Mahoney J., Thelen K.A.* Theory of Gradual Institutional Change // J. Mahoney, K. Thelen (Eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power.* Cambridge: Cambridge University Press, 2009. P. 1–37.
32. *Peters B. G.* Institutional theory in political science: the new institutionalism. London; New York: Pinter, 1999, pp. 6–11.

References

1. Arato A. *Koncepciya grazhdanskogo obshchestva: voskhozhdenie, upadok i vossozhdanie – napravlenie dlya dal'nejshih issledovanij* [Civil Society Concept: Climbing, decay and recreation - and direction for further research]. *Polis. Politicheskie issledovaniya* [Policy. Political studies], 1995, I. 3, pp. 48-57. (In Russian).
2. Achkasova V.A. *Osobennosti konfliktnyh situacij v kontekste regional'nogo prostranstva`* [Features of conflict situations in the context of regional space]. *Social'no-politicheskoe vzaimodejstvie na territoriyah. Materialy respublikanskoj nauchnoj konferencii 9-11 dekabrya 1998 g. Kemerovo.* 1999, pp. 134-135. (In Russian).
3. Barabashev G.V. *Sovet i mer v «upryazhke» samoupravleniya* [The council and the mayor in the "harness" of self-government]. *Narodnyj deputat* [People's Deputy], 1991, I. 11, pp. 36-40. (In Russian).

4. Borodkin F.M. Cennosti naseleniya i vozmozhnosti mestnogo samoupravleniya [The values of the population and the possibility of local self-government. Sociological Studies 1: 98-111]. *Sociologicheskie issledovaniya* [Sociological studies], 1997, I. 1. pp. 98-111. (In Russian).
5. Bystrova A.S., Daugavet A.B., Duka A.V., Kolesnik N.V., Nevskij A.V., Tev D.B. Regional'naya politicheskaya elita: bassejn rekrutirovaniya i kar'era [Regional Political elite: recruitment pool and career]. *Vlast' i elity* [Power and elites], 2020, V. 7, I. 1, pp. 76–122. (In Russian).
6. Valentik O.N. Evropejskaya Hartiya i novyj vektor municipal'noj reformy v Rossijskoj Federacii [The European Charter and the new vector of municipal Reform in the Russian Federation]. *Etap: ekonomicheskaya teoriya, analiz, praktika* [Stage: economic theory, analysis, practice], 2022, I. 1. pp. 42-56. (In Russian).
7. Vasil'ev V.I. Mestnoe samoupravlenie: istoriya i sovremennaya praktika [Local self-government: history and modern practice]. *Zhurnal rossijskogo prava* [Journal of Russian Law], 2015, I. 3, pp. 5-15. (In Russian).
8. Gil'chenko L.V. *Mestnoe samoupravlenie: dolgoe vozvrashchenie: Stanovlenie mestnogo samoupravleniya v Rossii* [Local Self-government: The Long Return: The Formation of Local Self-government in Russia]. Moskva, Pervyj pech. dvor Publ., 1998, 109 p. (In Russian).
9. Duka A.V. *Institucional'noe licemerie vlastnyh elit* [Institutional hypocrisy of power elites]. Sociologiya i obshchestvo: tradicii i innovacii v social'nom razvitii regionov [Elektronnyj resurs]: Sbornik dokladov VI Vserossijskogo sociologicheskogo kongressa (Tyumen', 14–16 oktyabrya 2020 g.) / Otv. red. V.A. Mansurov; red. E.YU. Ivanova. Moskva, ROS; FNISC RAN Publ., 2020, pp. 1703-1709. (In Russian).
10. Duka A.V. Novyj nobilitet rossijskih regionov [The new nobility of the Russian regions]. *Vlast' i elity* [Power and elites], 2019, V. 6, I. 1, pp. 169-196. (In Russian).
11. Duka A.V. Elity v krizisnom obshchestve [Elites in a crisis society]. *Vlast' i elity* [Power and elites], 2022, V. 9, I. 1, pp. 5–36. (In Russian).
12. Kazanceva O.L., Kuzina E.V. Mestnoe samoupravlenie v sisteme rossijskoj gosudarstvennosti: problemy i perspektivy [Local self-government in the system of Russian Statehood: problems and prospects]. *Pravoprimerenie* [law enforcement], 2022, V. 6, I. 3, pp. 161–171. (In Russian).
13. Kir'yanov I.K., Panov P.V. Regionalistskie proekty v neetnicheskikh regionah Rossii: aktory, legitimaciya, effektivnost' [Regionalist projects in non-ethnic regions of Russia: factors, legitimation, effectiveness]. *Polis. Politicheskie issledovaniya* [Policy. Political studies], 2022, I. 1, pp. 67-85. (In Russian).
14. *Konstitucionnoe soveshchanie 29 aprelya - 10 noyabrya 1993 g.: stenogrammy, materialy, dokumenty* [Constitutional meeting. April 29 - November 10, 1993 (1995) transcripts. Material]. Moskva, YUridicheskaya literatura: izdanie Administracii Prezidenta Rossijskoj Federacii, 1995, V. 10, 493 p. (In Russian).
15. Kruzhkov A.V. Mestnoe samoupravlenie v Rossii: nesbyvayushchijsya proekt, [Local self-government in Russia: an uncomfortable project]. *Polis. Politicheskie issledovaniya* [Policy. Political studies], 2004, I. 6, pp. 51-65. (In Russian).
16. Offerdal O. Mestnoe samoupravlenie v Skandinavii: dostizheniya i perspektivy [Local Government in Scandinavia: achievements and prospects]. *Polis. Politicheskie issledovaniya* [Policy. Political studies], 1999, I. 2, pp. 155-167. (In Russian).
17. Pankevich N. V. Mestnoe samoupravlenie v sisteme gosudarstvennoj vlasti [Local self-government within the state governance]. *Polis. Politicheskie issledovaniya* [Policy. Political studies], 2016, I. 2, pp. 62-79. (In Russian).
18. Panov P. V. Institucionalizm(y): ob"yasnitel'nye modeli i prichinnost' [Institutionalism(s): explanatory models and causality] *Polis. Politicheskie issledovaniya* [Policy. Political studies], 2015, I. 3. pp. 39-55. (In Russian).
19. Panov P. V., Petrova R. I. Predstavitel'nye organy MSU kak kanal lobbirovaniya interesov regiona: novaya sistema rekrutirovaniya glav MSU [ISU Representative Bodies as a Channel for lobbying the Interests of the Region: a new system of recruiting ISU Heads]. *Vestnik Permskogo*

- universiteta*. [Politologiya Bulletin of the Perm University. Political science], 2017, I. 2, pp. 109-119. (In Russian).
20. Panov P. V. Rekrutirovanie glav municipal'nyh obrazovanij: krossregional'naya variativnost' v vybore institucional'nyh modelej [Recruitment of heads of municipalities: cross-regional variability in the choice of institutional models]. *Vestnik Permskogo nauchnogo centra UrO RAN* [Bulletin of the Perm Scientific Center of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences], 2018, I. 2, pp. 39-47. (In Russian).
21. Petuhov R.V. Doverie rossijskogo obshchestva k organam mestnogo samoupravleniya kak problema [The Russian Society's Confidence in the Local Governments as a Problem]. *Polis. Politicheskie issledovaniya* [Policy. Political studies], 2017, I. 6, pp. 61-75. (In Russian).
22. Ross K. Municipal'nye vybory i elektoral'nyj avtoritarizm v Rossii [Municipal elections and Electoral Authoritarianism in Russia]. *Politicheskaya nauka* [Political science], 2008, I. 3, pp. 111-125. (In Russian).
23. Toshchenko Zh.T., Cvetkova G.A. Mestnoe samoupravlenie: problemy stanovleniya (opyt sociologicheskogo analiza) [Toshchenko Zh.T., Tsvetkova G.A. Local self-government: problems of formation (experience of sociological analysis)]. *Sociologicheskie issledovaniya* [Sociological studies], 1997, I. 6, pp.109-119. (In Russian).
24. Turovskij R.F. Rossijskoe mestnoe samoupravlenie: agent gosudarstvennoj vlasti v lovushke nedofinansirovaniya i grazhdanskoj passivnosti [Russia's local self-government: the agent of the government in the trap of insufficient funding and civil passivity]. *Polis. Politicheskie issledovaniya* [Policy. Political studies], 2015, I. 2, pp. 35-51. (In Russian).
25. Turovskij R.F. Poselenie kak sub"ekt lokal'noj politiki: Teoreticheskie osnovy issledovanij [Settlement as a subject of local politics: Theoretical background of research]. *Politicheskaya nauka* [Political science], 2019, I. 2, pp. 13–30. (In Russian).
26. Chirikova A. E., Ledyayev V. G., Sel'cer D. G. Vlast' v malom rossijskom gorode: konfiguraciya i vzaimodejstvie osnovnyh aktorov [Power in a small Russian city: configuration and interaction of the main actors]. *Polis. Politicheskie issledovaniya* [Policy. Political studies], 2014, I. 2, pp. 88-105. (In Russian).
27. Shirokov A.N., Yurkova S.N. MSU: bol'shaya reforma ili uprazhdenie? [MSU: bol'shaya reforma ili uprazhdenie?]. *Byudzhet* [Byudzhet], 2022, I. 1, pp. 70–76. (In Russian).
28. Capoccia G., Kelemen R.D. The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism, *World Politics*, 2007, I. 3 (59), pp. 341–369.
29. Charbit C., Michalun M.V. Mind the gaps: Managing mutual dependence in relations among levels of government. *OECD Working Papers on Public Governance*, 2009, I. 14, Paris, OECD Publishing, 189 p. Available at: <https://www.oecd.org/gov/43832931.pdf> (Accessed: 16.04. 2023).
30. *Local governance in developing countries* / Ed. by A. Shah. – Washington, DC, World Bank publications Publ., 2006, 492 p.
31. Mahoney J., Thelen K.A. *Theory of Gradual Institutional Change*, J. Mahoney, K. Thelen (Eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge, Cambridge University Press Publ., 2009, pp. 1–37.
32. Peters B.G. *Institutional theory in political science: the new institutionalism*. London; New York, Pinter Publ., 1999, pp. 6–11.