

## История и теория политики

УДК: 323.2(470+571)

DOI: 10.17072/2218-1067-2023-2-5-14

### МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ КАК ФЛУКТУИРУЮЩАЯ ПОЛИТИЧЕСКАЯ РЕАЛЬНОСТЬ (К 30-ЛЕТИЮ УЧРЕЖДЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КОНСТИТУЦИЕЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)

М. Ю. Мартынов

*Мартынов Михаил Юрьевич*, доктор политических наук доцент, профессор кафедры политологии, Сургутский государственный университет.

E-mail: martinov.mu@gmail.com (ORCID: 0000-0002-8245-7359. ResearcherID: F-8115-2019).

#### Аннотация

Рассматриваются предпосылки включения в 1993 г. в Конституцию Российской Федерации статьи о местном самоуправлении. Сделан вывод, что к этому моменту в России не было объективных предпосылок для формирования местного самоуправления по радикальному варианту, при котором органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Возможность организации местного самоуправления по этой модели не рассматривалась ни в научном, ни в общественном дискурсе вплоть до 1993 г. Данный вариант возник ситуативно в условиях политического противостояния между Верховным советом и президентской властью в 1993 г. Политической силой, заинтересованной в выведении органов местного самоуправления из системы государственного управления, явились советские чиновники, возглавлявшие местные администрации в период распада советской системы власти. В обмен на политическую поддержку в президентский проект конституции был включен пункт о том, что местные органы власти не входят в систему органов государственного управления. После решения политических задач необходимость в институте местного самоуправления исчезает. Подобные случаи спорадического появления института местного самоуправления и его последующей быстрой ликвидации в прежней российской истории также вызывались ситуативными политическими причинами. Это позволяет говорить о случаях возникновения местного самоуправления в России как особой флуктуирующей политической реальности. Отмечается ограниченность институциональной методологии, абсолютизирующей роль институтов в решении проблем общественного развития.

**Ключевые слова:** Конституция 1993 г.; местное самоуправление; муниципальное управление; локальная демократия; институционализм.

Проблема взаимоотношений местного самоуправления и государства в научном и публичном дискурсе.

Принятая тридцать лет назад – 12 декабря 1993 г. – Конституция Российской Федерации, провозгласив, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, сформулировала максимально демократический способ организации местного самоуправления.

В публикациях российских и зарубежных авторов на начальном этапе политических реформ в России в 1990-х гг., действительно, превалировали большие ожидания от развития данного института. В соответствии с институциональной теорией предполагалось, что местное самоуправление, в силу именно своей независимости от государства, а также приближенности к населению, явится важнейшим инструментом продвижения демократических преобразований в стране (Арато, 1995; Бородкин, 1997; Оффердал, 1998).

Однако уже в начале 2000-х гг. тональность работ постепенно меняется. Отмечается неспособность муниципальных органов полноценно решать вопросы местного значения и усиление их зависимости от государства (Гельман, 2007: 8; Кружков, 2004: 57). Следует отметить, что и зарубежные исследователи все чаще в этот период приходят к выводу о снижении ценности местного самоуправ-

ления в глазах граждан и усилении его зависимости от государства (Charbit, Michalun, 2009; Local governance in developing countries, 2006).

В 2010-х гг. прежние ожидания от развития местного самоуправления окончательно сменяются пессимистическими оценками. Указывается на утрату местным самоуправлением своей автономии (Панкевич, 2016), низкий уровень доверия граждан его органам (Петухов, 2020: 27–34) и фактическое превращение их в агента государства на местном уровне (Туровский, 2015: 35).

Растянувшаяся на три года тенденция постепенного «огосударствления» местного самоуправления нашла завершение в подготавливаемом в настоящее время в российском парламенте ко вторым чтениям проект нового закона о местном самоуправлении.

Часть авторов оценивают конституционные поправки и разрабатываемые законодательные новеллы достаточно позитивно (Боренштейн, Курасова, 2022; Михеева, Михеев, 2022). В то же время, значительная доля исследователей продолжает прямо указывать на инкорпорирование местного самоуправления в вертикаль государственной власти, прогнозируя полное выхолащивание основ местного самоуправления и отмечая, что различия между местным самоуправлением и государственным управлением на местном уровне стали трудноуловимыми (Казанцева, Кузина, 2022; Валентик, 2022 и др.).

То, что местное самоуправление не имеет ни надлежащей поддержки граждан, ни экономической самостоятельности уже не раз доказывалось отечественными исследователями. Подчеркнем лишь, что данная ситуация сложилась отнюдь не вследствие злого умысла или ошибок государства, не наделившего, например, местное самоуправление необходимой налогооблагаемой базой. Основной причиной является отсутствие социальной основы этого института в виде самодостаточного буржуазного «среднего класса». Экономическая несостоятельность населения, заставляя содержать за счет муниципальных средств всю социальную инфраструктуру, предопределяет необходимость плотного патронажа государства над делами местного сообщества и дотационно-распределительный характер муниципальной экономики и приводит структуру политических институтов в соответствие с базовыми общественными отношениями (Мартынов, 2003а: 52–53).

Но не эти причины, заставляющие свертывать местное самоуправление, в общем-то достаточно известные, составляют предмет нашего исследования. Гораздо важнее понять не то, почему оно исчезает, а то, почему оно вообще периодически возникает в политической системе России, несмотря на полное отсутствие для этого объективных предпосылок.

### **Предмет, источники и методы исследования**

Предметом исследования выступили причины учреждения в Российской Федерации института местного самоуправления в первой половине 1990-х гг. Источниками являлись материалы Конституционного совещания 1993 г., контент-анализ программ политических партий начала 1990-х гг., результаты контент-анализа публикаций районных и городских газет в период 1993–1995 гг. Костромской области. Выбор Костромской области объясним тем, что по своему демографическому составу и социально-экономической структуре в первой половине 1990-х гг. область несла в себе типичные черты большинства городов и регионов России, встретившихся с существенными экономическими трудностями в ходе реформ начала 1990-х гг. Кроме того, областной центр – г. Кострома в середине 1990-х гг. был включен в эксперимент по ускоренному развитию местного самоуправления, и здесь основные черты этого процесса проявились быстрее и рельефнее. В ходе исследования в некоторой мере использовались личные наблюдения автора, являвшегося в 1993–1995 гг. депутатом думы г. Костромы и членом комиссии по развитию местного самоуправления.

### **Основные результаты**

Включение в 1993 г. в Конституцию Российской Федерации статьи о местном самоуправлении выглядит вполне очевидным и естественным результатом демократических ожиданий того времени. Однако на самом деле уровень этих ожиданий отнюдь не поднимался до требования выделения из системы государственного управления местного самоуправления.

В принятом в 1990 г. Законе «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», где впервые появилось понятие местного самоуправления, этот вопрос даже не ставился. Наоборот, разработчики закона подчеркивали, что «нельзя противопоставлять местное само-

управление и государство... Самоуправление развивается не вне, а внутри государственных форм и связано с развитием власти» (Васильев, 2015: 13).

В научных исследованиях предположение о независимости местного самоуправления от органов государственной власти на рубеже 1980–1990-х гг. также не формулировалось в то время ни в какой форме (Максимов 1996: 25). Г. В. Барабашев – самый известный исследователь местного самоуправления – полагал, что местное самоуправление мало чем будет отличаться от Советов (Барабашев, 1991).

Вплоть до 1993 г. требование выделения органов местного самоуправления из структуры государственных органов не фигурировало и в публичном дискусе. Симптоматично, что «из тридцати двух партий России, опубликовавших свои программы к 1993 г., только шесть вообще включили в свои документы пункты о местном самоуправлении, причем в самом разном контексте. Например, если Российская социально-либеральная партия и Социал-демократическая партия России предлагали преобразование Советов в муниципальные нормотворческие органы власти, то Национально-республиканская партия России призывала к реставрации земства, а Партия конституционных демократов Российской Федерации выступала за создание неких «профессиональных органов представительной власти на всех уровнях»» (Мартынов, 2003b: 139).

Обращение к материалам Конституционного совещания 1993 г. также показывает, что на его заседаниях разгорелась нешуточная борьба против включения статьи о самостоятельности местного самоуправления в итоговый документ, как это предлагал президентский проект. Озвучивавший этот проект В.Ф. Шумейко заявил: «Идея президентского варианта Конституции заключается в том, чтобы решительно и резко отделить от государства местное самоуправление. Раз и навсегда»<sup>1</sup>.

Однако большинство участников Конституционного совещания подвергли критике это предложение, указывая на отсутствие для его реализации необходимых объективных предпосылок. Один из экспертов прямо заявил: «Я думаю, что не учитывается реальность. А реальность очень определенная: у нас нет никаких местных сообществ. Это калька с английского – это английский термин. Их нет по той простой причине, что у нас нет граждан, составляющих такое сообщество. То есть у нас будет юридический термин, а за ним реальность совершенно иная»<sup>2</sup>.

Против президентского проекта о самостоятельности местного самоуправления активно высказывались юристы. Выступая на заседании Конституционного совещания В. Л. Шейнис так сформулировал их позицию: «Мы долго обсуждали эту проблему в Институте государства и права и пришли к убеждению, что это опасно. Дело в том, что здесь подменяется понятие «автономия» и «отделение от государства» и создаются какие-то удельные княжества, маленькие удельные образования. Поэтому мы считаем, что она неуместна, эта запись, вообще в этой статье»<sup>3</sup>.

Участник Конституционного совещания Е. М. Кожокин считал, что на попытки под разными предлогами провести тезис о независимости органов местного самоуправления «явно повлияла имеющаяся сейчас политическая ситуация... И поэтому было заложено очень жесткое и независимое местное самоуправление. На самом деле это является утопией, и не только для сегодняшнего дня, но я боюсь, что даже и для завтрашнего дня»<sup>4</sup>.

В ответ на эти аргументы сторонникам президентского проекта не удалось привести ни одного убедительного довода, если не считать отсылки члена Президентского совета Л. В. Смирнягина к существовавшим в России земским «заветам», а «независимость от органов государственной власти – принципиальная черта российского земства»<sup>5</sup>.

Однако вопреки мнению экспертов, статья о независимости органов местного управления вошла в заключительный текст проекта конституции. И это не было случайностью. За этим решением стояли интересы новой возникшей политической силы в лице чиновников местных администраций и руководства исполкомов местных Советов.

Основным стимулом, активизировавшим интерес местных чиновников к переходу к местному самоуправлению, явилось недовольство их ролью в условиях начавшейся приватизации.

<sup>1</sup> Конституционное совещание 29 апр.–10 нояб. 1993 г.: стенограммы, материалы, документы (1995) (Том 10) в. Москва: Юрид. лит.: изд. Администрации Президента Российской Федерации. С. 248.

<sup>2</sup> Там же. С. 257.

<sup>3</sup> Там же. С. 226.

<sup>4</sup> Конституционное совещание 29 апр.–10 нояб. 1993 г.: стенограммы, материалы, документы (1995) (Том 2) а, Москва: Юрид. лит.: изд. Администрации Президента Российской Федерации. С. 86.

<sup>5</sup> Там же. С. 86–87.

Собственно, недовольство вызывала не сама приватизация, а ее порядок, в соответствии с которым комитеты по управлению государственным имуществом субъектов Федерации не согласовывали свои планы с местными органами власти. Последние не располагали даже перечнем предприятий, подлежащих передаче в частную собственность, а саму передачу предписывалось проводить в указанные краткие сроки (Бабичев, Смирнов, 2018: 88). Не случайно, в этот период на местном уровне «наиболее серьезные схватки происходят по вопросу о контроле и распределении собственности и вопросу о назначении на ключевые места в административных органах» (Ачкасова, 1999: 134–135).

Ситуация обострялась курсом на ускоренную приватизацию, согласно которому к концу 1993 г. в частную собственность должно было перейти около одной трети, а к концу 1994 г. – около половины производственных фондов<sup>1</sup>. Значительная часть чиновников российской глубинки просто не допускалась к участию в разделе этого пирога, что резко активизировало их деятельность.

Организациями, взявшими на себя задачу выражения интересов чиновников местных администраций, стали ассоциации городов, возникшие в начале 1990-х гг., среди которых особенно значительную роль играл Союз российских городов (СРГ).

По справедливому мнению Л. В. Гильченко, «успешный ход реформы местной власти на принципах самоуправления вряд ли был возможен без активной деятельности разного рода ассоциаций органов местного самоуправления, таких как Ассоциация городов Северо-Запада, Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, Ассоциация городов Юга России, Союза российских городов и Союза малых городов России и др.» (Гильченко, 1998: 52–53). Именно Союзом российских городов была в ноябре 1992 г. была пролоббирована Декларация «О принципах местного самоуправления в России», одобренная VII Съездом народных депутатов Российской Федерации.

Однако вплоть до середины 1993 г. руководство ассоциаций городов, отнюдь не выдвигало в качестве политической цели полный переход на принцип самостоятельности органов местного самоуправления. Задачей-максимумом считалось обеспечение преобладающей роли руководства администраций в структуре органов местного самоуправления.

Ситуация изменилась весной-летом 1993 г., когда обострилось политическое противостояние между Верховным Советом и президентской властью. Перед советскими руководителями на местах открылись куда более заманчивые перспективы. В ходе августовских событий 1991 г. Б. Ельцин обеспечил себе поддержку со стороны руководителей республик и областей, предложив лозунг: «Берите суверенитета столько, сколько вы его сможете проглотить». Но теперь нужны были новые союзники, «и федеральная исполнительная власть нашла их в лице муниципального чиновничества. Для этого вновь был использован тот же прием: обещание максимальных свобод в местных делах в обмен на поддержку в борьбе с конкурентом за власть. Принцип максимальной самостоятельности местного самоуправления, как нельзя лучше отвечавший интересам и чаяниям провинциальных чиновников, и стал политической платой за эту поддержку» (Мартынов, 2003b: 152).

Значимость этой поддержки со стороны муниципальной власти можно проиллюстрировать сравнением численности чиновников разных уровней. Всего в органах исполнительной власти в 1993 г. насчитывалось 947 тыс. чел., «в том числе по уровням власти: федеральный – 34 тыс.; субъекты Федерации – 186 тыс.; районный, городской – 610 тыс.; сельский – 117 тыс.»<sup>2</sup>.

В свою очередь, местные советские руководители в конфликтной ситуации весны-осени 1993 г. готовы были поддержать ту сторону, которая пообещает превратить органы местной власти в самостоятельные политические и экономические субъекты.

Впервые политические требования муниципальной элиты были сформулированы в апреле – марте 1993 г. накануне всероссийского референдума. В городах, входивших в Союз городов России, – Костроме, Барнауле, Краснодаре и др. – синхронно состоялись региональные собрания представителей городов России, принявшие обращение ассоциации. Обращение завершалось недвусмысленным посылом: «Российские города готовы поддержать и без референдума ту власть, которая сделает своей политикой развитие и укрепление системы самоуправления»<sup>3</sup>. Как заявил председатель Союза

<sup>1</sup> Программа углубления экономических реформ в России (1992). Москва: Республика, с. 38.

<sup>2</sup> *Российские вести*, 1994, 31 март, с. 2.

<sup>3</sup> Киселева, Т. (1993) 'От самоуправления к самовыживанию', *Северная правда*, 11 март, с. 2.

городов Северо-Запада России, председатель Костромского горсовета А.Г. Воронин: «Пока «наверху» дерутся за власть и не знают, как ее поделить, пусть отдадут ее нам»<sup>1</sup>.

Составной частью политики руководства местных администраций в этот период становится продвижение в средствах массовой информации идеи самостоятельности местного самоуправления. Ведется активная кампания по дискредитации советской системы управления и агитации за муниципальный принцип организации власти на местном уровне.

К осени 1993 г. политический союз между верховной исполнительной властью и провинциальными элитами окончательно оформился, и когда в сентябре вышел указ Президента о прекращении деятельности Верховного Совета и организации новых выборов, он получил безоговорочную поддержку администраций и исполкомов Советов. Причем аргументировалась эта позиция главами городов, в том числе, именно необходимостью замены системы Советов местным самоуправлением<sup>2</sup>.

В октябрьские дни 1993 г. на заседаниях советов председателей российских городов были приняты обращения к населению с призывом не предпринимать массовых политических акций, опубликованные в местных СМИ<sup>3</sup>. В результате роспуск советских органов прошел в форме самороспуска без эксцессов и достаточно быстро. Решающую роль в этом сыграло «новое чиновничество, обретшее власть в результате революции 1990–1991 гг.» (Бабичев, Смирнов, 2018: 94).

Попытку опереться на местные органы власти предпринял и Верховный Совет. Он инициировал создание общественного движения «В поддержку конституционного строя и Советов народных депутатов». Например, на состоявшемся летом 1993 г. в г. Костроме учредительном собрании движения присутствовало 97 делегатов, представлявших районные советы, а также основные политические партии<sup>4</sup>.

Однако упомянутое движение так и не получило сколько-нибудь внятной программы. Консолидация в нем разнородных политических сил, не имевших определенного экономического интереса и ясных политических целей, оказалась эфемерной. Так, «на собрании костромского отделения движения на следующий день после расстрела Белого дома из нескольких десятков членов присутствовали только восемь человек, в числе которых не было ни одного представителя советских органов власти» (Мартынов, 2003b: 159). Политика президентской власти, сделавшей ставку на учет реальных запросов местного советского чиновничества, оказалась куда более конкретной и эффективной.

Политическая победа муниципального чиновничества была закреплена включением статьи о местном самоуправлении в конституцию. Правда, статья конституции о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, являлась предметом острой политической борьбы вплоть до последнего момента<sup>5</sup>. Как позже рассказывал о той ситуации автору этих строк А. Г. Воронин, являвшийся в то время руководителем Союза городов Северо-Запада России и членом редакционной комиссии Конституционного совещания, после того как выяснилось, что в заключительной редакции текста конституции не оказалось статьи о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, потребовалось обращение лично к президенту Б. Н. Ельцину. Последний находился в это время на важных международных переговорах, и представитель президента на Конституционном совещании В. Ф. Шумейко, выступавший главным лоббистом требований муниципального чиновничества о независимости местного самоуправления, сумел во время перерыва на этих переговорах добиться аудиенции и в последний момент получить прямое указание президента на включение данной статьи в текст конституции.

Констатируя этот политический успех А. Г. Воронин в интервью корреспонденту местной газеты не без удовлетворения отметил: «Нынешний проект Конституции, по сравнению с летним, расширяет права и возможности органов власти местного самоуправления... Союз городов принял участие в работе над проектом»<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Киселева, Т. (1993) 'От самоуправления к самовывживанию'...

<sup>2</sup> Викторов, С. (1993) 'Переворот или нормальный ход событий?', *Костромской край*, 23 сент., с. 1.

<sup>3</sup> Михайлов, А. (1993) 'Малый Совет Костромы – за реформы', *Северная правда*, 6 окт., с. 2.

<sup>4</sup> *Костромской край*, 1993, 16 сент., с. 1.

<sup>5</sup> *Костромские ведомости*, 1993, 17 дек., с. 5.

<sup>6</sup> *Северная правда*, 1993, 24 нояб., с. 3.

Действительно, оценивая свою роль в этом процессе, руководство ассоциаций городов отмечало, что принятие положения конституции о местном самоуправлении было бы невозможно без их усилий, без их многолетней активной лоббистской деятельности и пропагандистской работы<sup>1</sup>.

Платой за поддержку со стороны местной власти в дни политического кризиса стало быстрое осуществление реформы местного самоуправления. Уже в октябре 1993 г. были приняты указы «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления» и «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации», а в декабре – Указ «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации».

В соответствии с этими документами, главы местных администраций становились во главе представительных органов. Было обеспечено и плавное перемещение в структуру самоуправления аппаратов местных администраций.

Результат подобного реформирования местного самоуправления по «президентскому» проекту в интересах местных чиновников по оценке исследователей привел к «квазисубъектности» института и выхолащиванию его истинной сущности (Бабичев, Смирнов, 2018: 99).

Прежняя советская «вертикаль» управления оказалась просто разрезана на муниципальные составляющие, но ее бюрократическая сущность никуда не исчезла. Более того, закрепленная в конституции независимость от государственных органов, выводила местных чиновников из-под контроля «сверху», а контроля «снизу» со стороны населения не могло и быть ввиду фактического отсутствия местных сообществ.

Реформа местной власти осуществлялась в интересах муниципальной элиты, оказавшейся полностью удовлетворенной, но это, соответственно не решило ни одной экономической проблемы для самих местных сообществ. Финансовые потребности муниципалитетов изначально не могли быть обеспечены, а перекладывание теперь на них ответственности за содержание социальной инфраструктуры федеральной властью эти проблемы лишь обострило.

Негативно оценивают исследователи и последствия приватизации на местном уровне, поскольку специфический процесс ее проведения лишил местные сообщества последней надежды на формирование собственной базы экономической самостоятельности (Долгова, 2012: 31–32).

Говорить об ожидаемой демократической составляющей в результате учреждения местного самоуправления тоже не приходится. Более того, как показывали социологические исследования, уровень доверия местным органам на всем протяжении его существования неуклонно снижался, находясь гораздо ниже по сравнению с другими институтами власти.

В выигрыше оказалась федеральная исполнительная власть. Она не только получила мощную политическую поддержку в условиях политического кризиса в октябре 1993 г., но и в течение нескольких последующих лет сделала местное самоуправление «разменной монетой» в политической игре с губернаторами, продолжавшейся, по крайней мере, до завершения формирования «вертикали управления» в первой половине 2000-х гг. После этого политическая потребность в существовании местного самоуправления как самостоятельного института отпадает, и начинается процедура его свертывания.

### **Выводы и обсуждение**

Ни в 1993 году, ни в последующий период в постсоветской России не было объективных предпосылок для формирования местного самоуправления по демократическому варианту в виде выделения его из системы органов государственной власти. Отсутствие социальной основы местного самоуправления предопределяло первичную роль государства в управлении местными делами. Соответственно, и в публичном, и в научном дискурсе вплоть до весны-лета 1993 г. именно такая модель рассматривалась как единственно возможная.

Появление радикального варианта местного самоуправления в 1993 г. стало возможным в силу достаточно краткосрочной политической ситуации, связанной с противостоянием представительной и исполнительной ветвями власти. После решения этой политической задачи необходимость в институте исчезает, и вся его последующая история – это история его последовательной ликвидации.

---

<sup>1</sup> Роль ассоциаций и союзов местных властей в становлении местного самоуправления в Российской Федерации. *Российский Союз местных властей*. Официальный сайт. URL: <http://emsu.ru/extra/htm4s/um/1997/8/8-mm-1.html> (дата обращения: 10.01.2023).

Подобная инволюция института местного самоуправления – от учреждения до быстрой и полной ликвидации – отнюдь не является для России новостью. Все прежние случаи учреждения этого института – Иваном Грозным в XVI в., Петром I – в XVIII в. и «земства» – в XIX в. – протекали по схожему сценарию. После ликвидации Иваном IV удельного боярства на местах возник вакуум власти, вызвавший, в том числе, повальный разбой на дорогах. Тогда царем и был издан известный указ о назначении «излюбленных голов» от населения для организации защиты от разбоев. Как только был создан институт воевод, необходимость в подобном самоуправлении отпала, и оно было отменено. Аналогичным образом Петром I в условиях ликвидации теперь уже воеводства, погрязшего в коррупции, были учреждены «Бурмистровы палаты». Но когда сформировался институт губернаторства, самоуправление в городах отменили. Учреждение земства в XIX в. диктовалось стремлением верховной власти отвлечь интеллигенцию от критики государства и революционных идей общественно-полезной деятельностью на местах. Другой необходимости в нем не было, поскольку реальное управление на местах продолжали осуществлять государственные органы власти. Как только выяснилось, что земские органы становятся центрами либеральной оппозиции, их деятельность была свернута.

Подобное возникновение местного самоуправления в политической истории России было столь спорадическим, а существование самого института оказывалось столь недолговечным, что для обозначения его краткосрочного существования в политической системе вполне оправдано использование метафоры «политическая флуктуация».

В качестве методологического вывода отметим, что история местного самоуправления в России демонстрирует некоторую ограниченность институциональной методологии, абсолютизирующей роль институтов в общественном развитии. Часто звучащие сетования на то, что трудности организации жизни на местном уровне связаны с неразвитостью института местного самоуправления, лишь затушевывают эти проблемы, создавая иллюзию, что развитие института вполне возможно и определяется лишь политической волей. На самом деле, хотя институты, действительно, способны выступать активной преобразующей силой, возможности их собственного существования и развития достаточно жестко ограничиваются базисными социально-экономическими условиями в виде существующего типа социальных отношений, социальной структуры и распределения собственности. Попытки же создавать институты вне контекста данных условий оборачиваются дискредитацией самой их идеи и последующей неизменной деградацией.

#### Финансовая поддержка

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

#### Список литературы / References

- Арато, А. (1995) `Концепция гражданского общества: восхождение, упадок и воссоздание – и направление для дальнейших исследований`, *Политические исследования*, 3, сс. 48–57. [Arato, A. (1995) 'Civil Society Concept: Climbing, decay and recreation – and direction for further research' [Konceptsiya grazhdanskogo obshchestva: voskhozhdenie, upadok i vossozdanie – i napravlenie dlya dal'nejshih issledovaniy], *Politicheskie issledovaniya*, 3, pp. 48–57. (In Russ.)].
- Ачкасова, В. А. (1999) `Особенности конфликтных ситуаций в контексте регионального пространства`, *Социальное взаимодействие на территориях: материалы республиканской научной конференции*, 9–11 декабря, Кемерово, сс. 134–135. [Achkasova, V. A. (1999) 'Features of conflict situations in the context of regional space' [Osobennosti konfliktnykh situatsiy v kontekste regional'nogo prostranstva], *Social'no-politicheskoe vzaimodejstvie na territoriyah: materialy respublikanskoj nauchnoj konferencii*, 9–11 dekabrya, Kemerovo, pp. 134–135. (In Russ.)].
- Бабичев, И. В., Смирнов, Б. В. (2018) *Местное самоуправление в современной России: становление и развитие. Историко-правовые аспекты*. Москва: Норма: ИНФРА-М, 528 с. [Babichev, I. V., Smirnov, B. V. (2018) *Local self-government in modern Russia: formation and development. Historical and legal aspects* [Mestnoe samoupravlenie v sovremennoj Rossii: stanovlenie i razvitie. Istoriko-pravovye aspekty]. Moskva: Norma: INFRA-M, 528 p. (In Russ.)].
- Барабашев, Г. В. (1991) `Совет и мэр в «упряжке» самоуправления`, *Народный депутат*, 11, сс. 36–40. [Barabashev, G. V. (1991)

- ‘The council and the mayor in the "harness" of self-government’ [Sovet i mer v «upryazhke» samoupravleniya], *Narodnyy deputat*, 11, pp. 36–40. (In Russ.).
- Боренштейн, А. Л., Курасова, О. В. (2022) ‘Органы местного самоуправления как субъект муниципальной власти: актуальные проблемы функционирования в свете конституционных изменений’, *Юридический вестник ДГУ*, Т. 41, 1. сс. 31–43. [Borenshtejn, A. L., Kurasova, O. V. (2022) ‘Local self-government bodies as a subject of municipal power: actual problems of functioning in the light of constitutional changes’ [Organy mestnogo samoupravleniya kak sub"ekt municipal'noj vlasti: aktual'nye problemy funkcionirovaniya v svete konstitucionnyh izmenenij], *YUridicheskij vestnik DGU*, Т. 41, 1. pp. 31–43. (In Russ.)].
- Бородкин, Ф. М. (1997) ‘Ценности населения и возможности местного самоуправления’, *Социологические исследования*, 1. сс. 98–111. [Borodkin, F. M. (1997) ‘The values of the population and the possibility of local self-government’ [Cennosti naseleniya i vozmozhnosti mestnogo samoupravleniya]. *Sociological Studies*, 1, pp. 98–111. (In Russ.)].
- Валентик, О. Н. (2022) ‘Европейская Хартия и новый вектор муниципальной реформы в Российской Федерации’, *Этап: экономическая теория, анализ, практика*, 1. сс. 42–56. [Valentik, O. N. (2022) ‘The European Charter and the new vector of municipal Reform in the Russian Federation’ [Evropejskaya Hartiya i novyj vektor municipal'noj reformy v Rossijskoj Federacii], *Etap: ekonomicheskaya teoriya, analiz, praktika*, 1. pp. 42–56. (In Russ.)].
- Васильев, В. И. (2015) ‘Местное самоуправление: история и современная практика’, *Журнал российского права*, 3, сс. 5–15. [Vasil'ev, V. I. (2015) ‘Local self-government: history and modern practice’ [Mestnoe samoupravlenie: istoriya i sovremennaya praktika], *ZHurnal rossijskogo prava*, 3, pp. 5–15. (In Russ.)].
- Гельман, В. Я. (2007) ‘От местного самоуправления – к вертикали власти’, *Pro et Contra*, 1 (35), сс. 6–18. [Gel'man, V. YA. (2007) ‘From local government – to the vertical of power’ [Ot mestnogo samoupravleniya – k vertikalii vlasti], *Pro et Contra*, 1 (35), pp. 6–18. (In Russ.)].
- Гильченко, Л. В. (1998) *Местное самоуправление: долгое возвращение: Становление местного самоуправления в России*. Москва: Первый печ. двор, 109 с. [Gil'chenko, L. V. (1998) *Local Self-government: The Long Return: The Formation of Local Self-government in Russia* [Mestnoe samoupravlenie: dolgoe vozvrashchenie: Stanovlenie mestnogo samoupravleniya v Rossii]. Moskva: Pervyj pech. dvor, 109 p. (In Russ.)].
- Долгова, Г. Н. (2012) ‘Последствия политики приватизации и местное самоуправление в Российской Федерации’, *Вестник Поволжского института управления*, 1 (30), сс. 29–35. [Dolgova, G. N. (2012) ‘Consequences of privatization policy and local self-government in the Russian Federation’ [Posledstviya politiki privatizacii i mestnoe samoupravlenie v Rossijskoj Federacii], *Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniya*, 1 (30), pp. 29–35. (In Russ.)].
- Казанцева, О. Л., Кузина, Е. В. (2022) ‘Местное самоуправление в системе российской государственности: проблемы и перспективы’, *Правоприменение*, Т. 6, 3. сс. 161–171. [Kazanceva, O. L., Kuzina, E. V. (2022) ‘Local self-government in the system of Russian Statehood: problems and prospects’ [Mestnoe samoupravlenie v sisteme rossijskoj gosudarstvennosti: problemy i perspektivy], *Pravoprimeneniye*, Т. 6, 3. pp. 161–171. (In Russ.)].
- Кружков, А. В. (2004) ‘Местное самоуправление в России: несбывающийся проект’, *Политические исследования*, 6, сс. 51–65. [Kruzhkov, A. V. (2004) ‘Local self-government in Russia: an uncomfortable project’ [Mestnoe samoupravlenie v Rossii: nesbyvayushchijsya proekt], *Politicheskie issledovaniya*, 6, pp. 51–65. (In Russ.)].
- Максимов, В. А. (1996) *Проблема местного самоуправления в решениях Конституционного Суда Российской Федерации*. Москва: Юридическая литература. [Maksimov, V. A. (1996) *The problem of Local Self-government in the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation* [Problema mestnogo samoupravleniya v resheniyah Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii]. Moskva: YUridicheskaya literature. (In Russ.)].
- Мартынов, М. Ю. (2003а) ‘Местное сообщество и социально-экономическая основа местного самоуправления’, *Социологические исследования*, 8, сс. 50–53. [Mar-



- tynov, M. Y. (2003a) 'The local community and the socio-economic basis of local self-government' [Mestnoe soobshchestvo i social'no-ekonomicheskaya osnova mestnogo samoupravleniya], *Sociologicheskie issledovaniya*, 8, pp. 50–53. (In Russ.).
- Мартынов, М. Ю. (2003b) *Местное самоуправление в политической системе России. Теоретико-прикладной анализ: дисс. докт. полит. наук. Москва* [Martynov, M. Y. (2003b) *Local self-government in the political system of Russia. Theoretical and applied analysis* [Mestnoe samoupravlenie v politicheskoy sisteme Rossii. Teoretiko-prikladnoy analiz]: Dr. Diss. (Polit.). Moscow. (In Russ.)].
- Михеева, Т. Н., Михеев, Д. С. (2022) 'Формы непосредственной муниципальной демократии: грядущие трансформации', *Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер.: Экономика. Управление. Право*, Т. 22, вып. 3, сс. 304–309. [Miheeva, T. N., Miheev, D. S. (2022) 'Forms of direct municipal democracy: future transformations' [Formy neposredstvennoy municipal'noy demokratii: gryadushchie transformacii], *Izv. Sarat. un-ta. Nov. ser. Ser.: Ekonomika. Upravlenie. Pravo*, Т. 22, вып. 3, pp. 304–309. (In Russ.)].
- Оффердал, О. (1999) 'Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы', *Политические исследования*, 2, сс. 155–167. [Offerdal, O. (1999) 'Local Government in Scandinavia: achievements and prospects' [Mestnoe samoupravlenie v Skandinavii: dostizheniya i perspektivy], *Politicheskie issledovaniya*, 2, pp. 155–167. (In Russ.)].
- Панкевич, Н. В. (2016) 'Местное самоуправление в системе государственной власти', *Политические исследования*, 2, сс. 62–79. [Pankevich, N. V. (2016) 'Local self-government within the state governance' [Mestnoe samoupravlenie v sisteme gosudarstvennoj vlasti], *Politicheskie issledovaniya*, 2, pp. 62–79. (In Russ.)].
- Петухов, Р. В. (2020) 'Если ли связь между разрушениями доверия общества к местным властям и изменениями конституционного регулирования местного самоуправления?', *Местное право*, 3, сс. 27–34. [Petuhov, R. V. (2020) 'Is there a connection between the destruction of public confidence in local authorities and changes in the constitutional regulation of local self-government' [Esli li svyaz' mezhdru razrusheniyami doveriya obshchestva k mestnym vlastyam i izmeneniyami konstitucionnogo regulirovaniya mestnogo samoupravleniya?], *Mestnoe pravo*, 3, pp. 27–34. (In Russ.)].
- Туровский, Р. Ф. (2015) 'Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности', *Политические исследования*, 2, сс. 35–51, [Turovskij, R. F. (2015) 'Russia's local self-government: the agent of the government in the trap of insufficient funding and civil passivity' [Rossijskoe mestnoe samoupravlenie: agent gosudarstvennoj vlasti v lovushke nedofinansirovaniya i grazhdanskoj passivnosti], *Politicheskie issledovaniya*, 2, pp. 35–51. (In Russ.)].
- Charbit, C., Michalun, M. V. (2009) *Mind the gaps: Managing mutual dependence in relations among levels of government*. Paris: OECD Publishing, 189 p. OECD Working Papers on Public Governance, 14.
- Local governance in developing countries (2006) / Ed. by A. Shah. Washington, DC: World Bank publications, 492 p.

Статья поступила в редакцию: 16.02.2023

Статья принята к печати: 15.04.2023

**LOCAL GOVERNMENT IN RUSSIA AS A FLUCTUATING POLITICAL REALITY  
(DEDICATED TO THE 30TH ANNIVERSARY OF THE ESTABLISHMENT  
OF LOCAL GOVERNMENT BY THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION)**

**M. Y. Martynov**

*M. Y. Martynov*, Doctor of political science, associate Professor, chief researcher,  
Surgut state University.

E-mail: martinov.mu@gmail.com (ORCID: 0000-0002-8245-7359. ResearcherID: F-8115-2019).

**Abstract**

The article discusses the prerequisites for the inclusion of an article on local government in the Constitution of the Russian Federation in 1993. The study shows that at the time there were no objective prerequisites for the formation of local government in Russia in a radical form of local government bodies operating outside from the system of state authorities. Such a scenario was not considered in public discourse up till 1993. It emerged reactively in the context of a political confrontation between the Supreme Soviet and the presidential government in 1993. Soviet officials, in charge of local administrations during the collapse of the Soviet system of power, were the political force interested in such a radical move. In exchange for political support, the presidential draft of the constitution included a clause stating that local authorities are not part of the system of public administration. After political struggles get resolved, the need for the institution of local government disappears. Similar cases in Russian history were also caused by situational political reasons. Hence it is possible to talk about cases of local government emergence in Russia as a special fluctuating political reality. There are limits to institutional methodology, which absolutizes the role of institutions in solving problems of social development.

**Keywords:** Constitution of 1993; local self-government; municipal administration; local democracy; institutionalism.

**Acknowledgements:** The study was supported by a grant from the Russian Science Foundation (project no. 23-28-00241).