

УДК 323+352

DOI: 10.17072/2218-1067-2024-2-15-24

## МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

М. Ю. Мартынов

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

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

### Аннотация

Предметом исследования являлась взаимосвязь эволюции концепта публичной власти с изменениями представлений о роли местного самоуправления в политической системе. Уточнено гносеологическое содержание понятия «публичная власть». Показано, что, несмотря на довольно широкий спектр смыслов, в которых может быть использован данный концепт, его применение так и не позволило найти выход из «институциональной ловушки», которая заключается в сложности включения органов местного самоуправления как негосударственного института с государственными органами в одну систему. Причины появления этой коллизии между потребностями политической практики и нормативно-правовыми требованиями автор усматривает в стечении обстоятельств, вызванных борьбой акторов в период политического противостояния между законодательной и исполнительной властью в октябре 1993 г. Отсутствие социально-экономической опоры, необходимой для полноценного функционирования института, делало неизбежным превращение в дальнейшем этого института в «нижний этаж» системы государственного управления, закамуфлировав муниципальную власть под негосударственную организацию. Функционирование на локальном уровне формально самоуправленческих, а по сути – государственных органов оборачивается рядом негативных последствий. Предлагаются организационно-правовые пути выхода из «институциональной ловушки».

**Ключевые слова:** местное самоуправление; публичная власть; институциональная ловушка; конституция; государственное управление; муниципальная власть.

### Введение

В российской науке интерес к понятию «публичная власть» актуализировался после внесения в 2020 г. в Конституцию Российской Федерации существенных поправок, которые коснулись и местного самоуправления, в том числе указав в ст. 132, что органы местного самоуправления «входят в единую систему публичной власти Российской Федерации» наряду с государственными органами.

Однако сама трактовка публичной власти, тем более представляющая некую «единую систему», оказалась предметом дискуссий.

Концепт «публичная власть» в российской политико-правовой науке имеет свою традицию, которая берет начало в работе Ф. Энгельса «Происхождение семьи, частной собственности и государства». Правда, обозначая публичную власть, классик марксизма употреблял два термина: понятие *die Staatsmacht* и словосочетание *die öffentlicher Gewalt*. Как считает известный российский правовед Е. Н. Чиркин, в работе Ф. Энгельса эти термины выступают синонимами и означают государственную власть (Чиркин, 2009: 6).

Подобная синонимичность, действительно, присутствует, однако есть и некоторые смысловые различия. Понятие «публичная власть» как *die Staatsmacht*, в смысле «общественная власть», Ф. Энгельс использует в главе, посвященной ирокезскому роду, применяя его, скорее, в широком значении и указывая на социальный, общественный характер власти как института социального регулирования в любом обществе, поскольку управление им «предполагает особую публичную власть, отделенную от всей совокупности постоянно входящих в его состав лиц» (Энгельс, 1983: 293).

В следующих главах, посвященных уже классовому обществу, он употребляет понятие *öffentlicher Gewalt*, используя понятие «публичная власть» в узком значении применительно лишь к описанию ее государственной формы, поскольку в прямом переводе этот термин означает не просто

власть, а «открытое насилие». Ф. Энгельс подчеркивает тот исторический момент, когда государство открыто «уже не совпадает непосредственно с населением» (Энгельс, 1983: 362), манифестируя право на политическое принуждение.

В отечественном обществознании термин «публичная власть» использовался как в узком значении – в качестве синонима государственной власти, так и в широком смысле – как указание на социальный, «общественный» характер власти в любом человеческом коллективе, включая первобытный (Каск, 1963: 27).

Между тем в зарубежной науке во второй половине XX в. сформировалось другое понимание публичной власти. Ее акторами выступают институты гражданского общества, которые носят неполитический характер и выступают ограничителями власти государства (Геллнер, 2004: 14).

Для этого они должны иметь возможность влиять на государство, то есть также располагать специфическим ресурсом власти. Ю. Хабермас описывает этот ресурс в виде общественного мнения, формируемого общественностью и способного посредством коммуникаций влиять на выработку государственного политического курса, различая тем самым «власть, рождающуюся в процессе коммуникации, и административно применяемую власть» (Хабермас, 2016: 50).

В англоязычной литературе за государственным управлением, как известно, закрепился термин *Public administration*. Участие в политических решениях институтов гражданского общества нашло отражение в понятии *Public policy*.

Однако для советского периода развития обществознания такое различие не выглядело актуальным. В логике теории общенародного государства местное самоуправление естественным образом рассматривалось как осуществление этой же государственной власти, только на местном уровне.

Ситуация изменилась в 1990-е гг., когда в связи с демократизацией политической системы появляется трактовка местного самоуправления как негосударственного института, даже противопоставляемого государству в качестве средства ограничения его всевластия (Бородкин, 1997).

Таким образом, к началу 1990-х гг. российские политологи располагали в арсенале понятийного аппарата как минимум тремя гносеологическими смыслами термина «публичная власть» для описания отношений государства и местного самоуправления: во-первых, в качестве социальной власти вообще в широком смысле этого слова; во-вторых, как возможность употребления концепта в узком смысле – в качестве синонима государственной власти; в-третьих, тоже в узком смысле, как его антитезу – в виде негосударственной власти общественности и институтов гражданского общества, ограничивающих и контролирующих власть государства.

Все эти смыслы использовались разными акторами на разных этапах в контексте объяснений взаимоотношений государства и местного самоуправления. Однако в конце концов и они не помогли найти окончательное решение задачи: теоретически обосновать возможность функционирования единой «вертикали» власти, включающей местное самоуправление, при соблюдении условия отделения органов последнего от органов государственной власти.

Не претендуя на решение этой, по сути, антиномичной проблемы, мы считаем важным дать объяснение причин ее появления как в качестве попытки объяснения теоретических предпосылок дискуссии о содержании термина «публичная власть», так и в качестве примера того, как политико-правовая теория не всегда в состоянии помочь политической практике, оказавшейся в «институциональной ловушке».

### **Предмет и методы исследования**

Предметом исследования являлась взаимосвязь эволюции концепта публичной власти с изменениями представлений о роли местного самоуправления в политической системе. Целью исследования было выяснение как гносеологических, так и политических причин, затрудняющих конвенциональное формирование представлений о местном самоуправлении как подсистемы публичной власти.

Использовался метод сравнительного исследования дискурса концептов публичной политики и местного самоуправления начиная с периода 1990-х гг. Для получения эмпирических данных об эволюции представлений о муниципальной власти в массовом сознании применялся метод количественного контент-анализа. Технически возможности проведения контент-анализа обеспечивались средствами автоматической системы мониторинга и анализа СМИ «Медиалогия». Согласно методике исследования, упоминания концепта «местное самоуправление» фиксировалось в ассоциативных словоформах. В качестве источников использовались газетно-публицистические тексты федеральных газет, обладающих наибольшим тиражом (топ-10 по версии «Медиалогии»). Контент-анализ охватывал период со второй половины 2010-х по 2022 г.

### Полученные результаты

Анализ научного дискурса местного самоуправления на рубеже 1980–1990-х гг. позволяет сделать вывод, что включение в Конституцию 1993 г. статьи об отделении органов местного самоуправления от системы государственной власти оказалось достаточно неожиданным для представителей политико-правовой науки. Ведущий исследователь местного самоуправления того времени Г. В. Барабашев считал мифической возможность существования местного самоуправления вне системы государственного управления (Барабашев, 1991).

В принятом в 1990 г. Законе СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» и в 1991 г. Законе РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции РСФСР в связи с реформой местного самоуправления» институт местного самоуправления трактовался исключительно как локальный уровень государственного управления.

Предложение о выделении органов местного самоуправления в самостоятельный уровень управления, содержащееся в президентском проекте конституции, было раскритиковано большинством участников Конституционного совещания, состоявшегося летом 1993 г.

И законодателей, и специалистов-правоведов того времени можно понять, ведь в большинстве европейских стран господствовала континентальная модель, рассматривавшая местное самоуправление как часть системы государственного управления. Примером может быть классическое устройство местного самоуправления Франции. Здесь коммуны (общины), департаменты (муниципальные районы) наряду с регионами и центральной властью входят в систему органов государственной власти. Центральная власть в качестве своего представителя в департаменте назначает префекта (Латыпова, 2021: 17).

Вопрос о природе местного самоуправления всегда был дискуссионным. Однако ситуацию, которая в дальнейшем, наш взгляд, привела систему управления, а вместе с ней и политико-правовую науку в «институциональную ловушку», создало не принятие соответствующей статьи конституции, а политическое решение, позволившее в середине 1990-х гг. бывшим советским, по сути, государственным местным органам занять нишу местного самоуправления.

Для объяснения предпосылок такого решения мы должны обратиться к результатам ранее проведенного нами исследования, в ходе которого было показано, что актором, внесшим в политическую повестку дня идею необходимости принятия модели местного самоуправления, которая предполагала выделение его органов из системы государственного управления, были союзы российских городов (Союз городов России, Союз городов Северо-Запада России и пр.). Эти организации выражали интересы чиновников местных администраций, стремящихся в условиях начавшейся приватизации к достижению максимальной самостоятельности. Независимость от государственной власти и должен был обеспечить статус местного самоуправления. Опасности же контроля «снизу» не существовало ввиду фактического отсутствия местных обществ и неразвитости институтов гражданского общества.

Благоприятная ситуация для лоббирования перехода к местному самоуправлению сложилась, причем достаточно неожиданно, в 1993 г. В условиях конфликта между Верховным Советом РФ и президентом в октябре 1993 г. именно поддержка местных администраций обеспечила победу Б. Ельцину. «Платой за поддержку со стороны местной власти в дни политического кризиса стало быстрое осуществление реформы местного самоуправления... Главы местных администраций становились во главе представительных органов. Было обеспечено и плавное перемещение в структуру самоуправления аппаратов местных администраций» (Мартынов, 2023: 10).

В реальности же несформированность локальных сообществ и слабость «среднего класса», который должен был являться социальной базой местного самоуправления, делали невозможным выделение управления на местах из системы государственной власти.

Таким образом, появление модели местного самоуправления, предполагавшей отделение муниципальной власти от государственной, не имело объективных предпосылок, а носило политически ситуативный характер, став результатом спонтанного переплетения разнонаправленных интересов политических акторов. Местные администрации явились «политическими кукушатами», удобно занявшими нишу местного самоуправления по итогам политической борьбы.

С одной стороны, это сразу заблокировало возможность развития институтов местного самоуправления «снизу», с другой – разрушительным образом действовало на систему государственного управления. Тем более, что в регионах сразу начались повсеместные конфликты между главами субъектов Федерации и руководителями крупных, обычно столичных, муниципалитетов. Особенно нетерпимой выглядела ситуация в свете начавшейся административной реформы по созданию «вертикали власти».

Оперативным решением на первых порах стала финансовая политика, превратившая муниципалитеты в дотационные, создав главам регионов рычаги экономического влияния на муниципальную власть (Туровский, 2015: 35), а также учреждение должности сити-менеджера, что предоставило возможность государственным органам участвовать в формировании муниципальной власти.

Таким образом, специфически проведенная в 1990-е гг. реформа местного самоуправления, не учитывавшая отсутствие необходимой для полноценного функционирования института социально-экономической опоры, делала неизбежным превращение в дальнейшем этого института в «нижний этаж» системы государственного управления. Однако при этом муниципальная власть должна была постоянно камуфлироваться под негосударственную организацию. Возникла «институциональная ловушка», определившая не лишнюю внутреннюю логику, но внешне крайне противоречивую политику в отношении местного самоуправления, что давало, например, зарубежным наблюдателям возможность трактовать ее как ущемление местного самоуправления и проявление традиционных авторитарных тенденций (Росс, 2008: 111–112).

В российской политико-правовой науке были предложены самые разные способы решения этой проблемы.

Ряд авторов, особенно из числа специалистов в области теории государственного управления, рассматривая публичную власть как синоним государственной, по-прежнему квалифицировали местное самоуправление «как низовой подвид государственного управления» (Атаманчук, 2010: 34).

Другие ученые предлагали прямо противоположную версию местного самоуправления как негосударственного института, поскольку «по своей политико-правовой природе местное самоуправление не является государственным» (Югов, 2005: 48).

Но большинство специалистов пытались уйти от крайних позиций и найти паллиативные решения, с одной стороны, обосновывая принцип единства государственной власти, система которой включает местное самоуправление, а с другой – указывая на негосударственную природу последнего (Чиркин, 2009: 13).

В другом варианте этого подхода местное самоуправление рассматривается как «смешанная общественно-государственная форма власти народа» (Авакьян, 2020: 361).

Таким же паллиативным решением является предложение различить местное самоуправление и муниципальную власть. Муниципальная власть «обладает всеми признаками политической власти, в т.ч. ее главным признаком – обязательностью решений для населения муниципального образования и хозяйствующих субъектов» (Газизова, 2015: 131). В тех же случаях, «когда мы хотим подчеркнуть общественный и самостоятельный характер организации власти на местах, более употребим термин “местное самоуправление”» (Газизова, 2015: 131).

Признание подобного дуализма местной власти было бы удобным решением: словно двуликий Янус, она поворачивалась бы к вопрошающим в зависимости от того, какая ипостась в данный момент была бы востребована – политико-государственная или публично-общественная. Однако если взаимодействовать государственные и общественные организации, в данном случае местное самоуправление, действительно могут, то образовывать единый институт – едва ли, поскольку смысл существования общественных организаций определяется только их отличием от государственных.

Попытки же создания «смешанных» органов власти неизменно заканчиваются подчинением общественных организаций государству. Например, эксперты Организации Объединенных Наций в числе признаков некоммерческих общественных организаций называют: организационную и финансовую независимость от органов государственного управления; добровольность участия в них граждан; самоуправляемость, то есть не назначаемость, а избрание руководящих органов самими членами организации (Руководство по некоммерческим организациям ..., 2006). Если мы через призму этих требований посмотрим на нынешние органы местного самоуправления, то обнаружим, что учреждение самого местного самоуправления, причем в указанных государственной властью границах, является не добровольным, а обязательным, на что обращают, кстати, внимание эксперты Общественной палаты Российской Федерации<sup>1</sup>. С финансовой точки зрения деятельность местного самоуправления полностью зависит от государственного финансирования (Туровский, 2015). Наконец, последние законотворческие новации дают возможность государственным органам оказывать прямое влияние на избрание и деятельность руководителей местного самоуправления.

<sup>1</sup> Заключение Общественной палаты Российской Федерации по результатам общественной экспертизы проекта Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти и актуальных вопросах муниципального строительства» // Государственная Дума. Система обеспечения законодательной деятельности. С. 12. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 10.01.2024).

Ввиду этого попытки создания смешанных институтов приводят к закономерному итогу свертывания общественных институтов, в частности заставляя констатировать факт, что «органы местного самоуправления, в сущности, на сегодняшний день являются нижним уровнем единой государственно-муниципальной системы публичной власти – какие-либо отличия муниципальной власти от государственной власти в силу “особой природы” не выявляются» (Рыков, 2017: 109).

Таким образом, никакого иного – «третьего» – смысла за пределами дихотомии «государственная либо негосударственная власть», предполагающего объединение их в некую общую систему публичной власти, обнаружить не удалось.

Хотя после принятия конституционной поправки понятие публичной власти и превратилось в нормативную категорию, надлежашей дефиниции в правовых документах оно так и не получило, и его содержание, как полагают специалисты в области права, «остаётся до сих пор нераскрытым. Более того, конституционная реформа ещё больше спровоцировала вариативность доктринальных трактовок» (Маркова, 2021: 25).

Но трудности определения статуса местного самоуправления возникли не только в академическом дискурсе, но и, что важнее, в политической практике. Это послужило причиной ряда обращений в Конституционный суд начиная с конца 1990-х гг.

Конституционный суд в своих решениях впервые и начал использовать термин «публичная власть», причем в широком смысле – «в качестве родового понятия по отношению ко всем видам институционализированной легальной социальной власти» (Газизова, 2015: 130).

В классической трактовке, берущей начало в работах М. Вебера, концепт власти, понимаемой как «возможность подчинить поведение другого собственной воле» (Weber, 1978: 53), может описывать широкий спектр отношений, включая, например, и межличностные. Добавление к этому понятию прилагательного «публичная» хотя и придает ему чуть больше определенности, но не столь существенной, поскольку термин «публичный» в широком смысле несет лишь значение «общественный», «не межличностный». Единственное, что можно про власть теперь сказать, это то, что она осуществляется в рамках человеческих коллективов, сообществ. При таком понимании «публичная власть» относится к предельно широким понятиям, по определению Г. Гегеля, – «тощим абстракциям», не несущим существенной смысловой нагрузки.

Решения Конституционного суда, использующие понятие в этом широком смысле, указывающем на социальную природу публичной власти, лишь утверждали возможность формирования в регионах государственных органов управления наряду с местным самоуправлением, но никоим образом не устанавливали между ними какой-либо связи, единства, иерархии, то есть отнюдь не задавали некую «систему публичной власти».

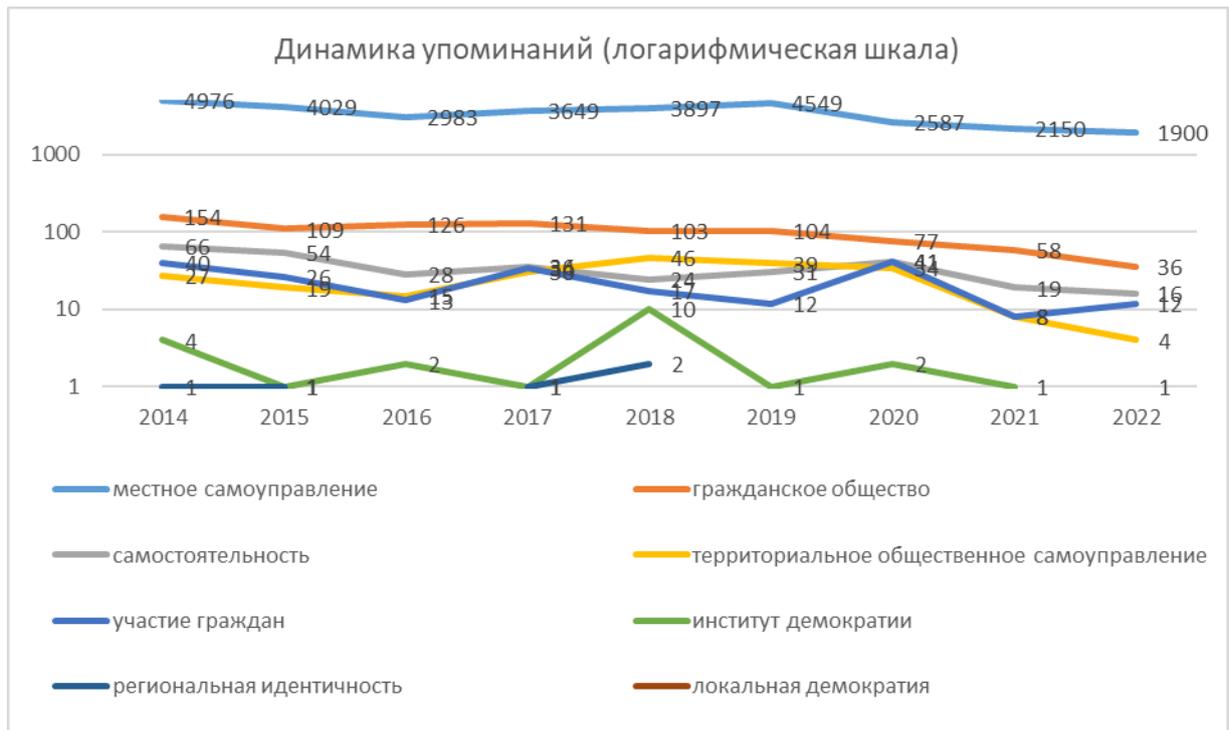
Напомним, что система предполагает следующие критерии: «1) наличие в исследуемом объекте компонентов; 2) устойчивые взаимосвязи между этими компонентами; 3) системное (интегративное) качество, возникающее в результате этих взаимосвязей» (Современная политическая наука, 2019: 219). Ни один из этих признаков системности не присутствует при широкой трактовке публичной власти, когда она выступает синонимом социальной власти вообще.

Исходя из этого, решения Конституционного суда, отвечая букве закона и принципам формальной логики, в то же время никоим образом не могли помочь решить насущную практическую задачу «встраивания» уже действующей системы местного самоуправления в «вертикаль власти», а использование концепта «публичная политика», хотя несколько и ретуширует несоответствие принятой модели местного самоуправления политической практике и потребностям централизованного политического управления, саму проблему не устраняет.

Причем данная коллизия нашла отражение не только в академическом дискурсе и политической практике, но и в массовом политическом сознании, где «сформировалось стереотипное представление о муниципальной власти как низшей ступени государственного управления» (Газизова, 2015: 130).

Наглядно эта тенденция проявилась в эволюции общественно-политического дискурса, отражаемого, например, федеральными СМИ. Благодаря использованию возможности информационно-аналитической системы «Медialogия» нами был осуществлен контент-анализ этого дискурса.

Исследование показало, как падает интерес к теме местного самоуправления и происходит уменьшение сопряжения понятия «местное самоуправление» с такими словоформами, как *локальная демократия*, *гражданское общество*, *институт демократии*, *самостоятельность*, *участие граждан* (рисунок).



**Динамика обращений к теме местного самоуправления (федеральные СМИ) за 2014–2022 гг.**

Таким образом, к началу 2020-х гг. общественно-политический дискурс местного самоуправления был достаточно противоречивым. В политической практике и в массовом сознании институт воспринимался однозначно как государственный, но в политико-правовой теории причины, не позволяющие местному самоуправлению входить в систему государственного управления в качестве уровня публичной власти, так и не были убедительно обоснованы.

Особенно большую критику вызвало положение проекта нового закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», новелла которого «обеспечивает предусмотренную Конституцией Российской Федерации возможность участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления»<sup>1</sup>. Как считают специалисты-правоведы, тем самым «государство официально признало исключительно зависимое положение местного самоуправления в структуре российской государственности» (Корсун, 2021: 100).

### Обсуждение и выводы

Учреждение местного самоуправления в России в первой половине 1990-х гг. по модели, отделяющей его органы от системы государственного управления, не имело для этого объективных социальных предпосылок и было следствием стечения политических обстоятельств, вызванных борьбой политических сил осенью 1993 г. Конституционно закреплённая модель, удовлетворяя интересы муниципальной элиты того времени, одновременно создала на последующие годы «институциональную ловушку» и предопределила безрезультатные попытки государственной власти найти из нее выход путем паллиативных решений.

Эти же «призраки прошлого» загнали в подобную теоретическую ловушку и политико-правовую науку, заставив в течение почти тридцати лет решать, по сути, неразрешимую логическую задачу: каким образом негосударственный институт, который запрещено включать в систему органов государственной власти, трактовать как звено государственного управления?

Антиномичность проблемы не смогло снять и использование концепта «публичная власть». Употребление, в том числе в нормативно-правовых документах, этого термина в широком смысле в силу онтологической бессодержательности не позволяло использовать его в качестве субстанциональной основы

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти [Электронный ресурс]: Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 40361-8. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 10.01.2024).

родового понятия для описания государственного и негосударственного типов власти как подсистем публичной власти. Она просто не предоставляет для этого никаких атрибутивных признаков.

Такое функционирование на локальном уровне формально самоуправленческих, а по сути – государственных органов оборачивается рядом негативных последствий. И дело не только в фактическом блокировании развития действительно общественных институтов, но и в том, что формируется неэффективная модель управления местными делами. Так, большинство авторов крайне негативно оценивают опирающуюся на конституционную поправку новеллу в проекте нового закона Российской Федерации об общих принципах организации местного самоуправления, ограничивающую организацию местного самоуправления районным уровнем.

В своем Заключении на проект закона Общественная палата РФ отмечает, что в случае его принятия население небольших поселений лишится права на создание местного самоуправления, а его социально-экономическое положение ухудшится<sup>1</sup>. Каким образом в поселениях планируется организовать управление местными делами, точно сказать сегодня никто не может.

Авторы объясняют ограничение организации местного самоуправления районным уровнем стремлением к экономии затрат на содержание муниципального аппарата и называют такое решение ошибочным. Однако на самом деле принятие данной новеллы является не ошибкой, а логическим следствием фактического существования под маской местного самоуправления государственного управления на локальном уровне и косвенным свидетельством признания этого факта. Государственные ресурсы действительно ограничены, и едва ли можно рассчитывать на продление «вертикали власти» вплоть до каждого небольшого поселения.

Оптимальной организацией управления было бы осуществление государственного управления в виде префектуры на районном уровне и организация в самих поселениях местного самоуправления, актуализирующего безграничные, по сути, ресурсы самодетельности граждан. Однако нынешняя модель блокирует использование этих возможностей развития реального местного самоуправления.

Как представляется, существующая коллизия, связанная с принципиальным расхождением нормативного идеала местного самоуправления и его политической практики, имеет два варианта решения.

Первый – внесение конституционной поправки, позволяющей включать органы местного самоуправления в систему государственной власти. Такое решение вряд ли возможно не только в силу сложности конституционных изменений, но и потому что в этом случае исчезает правовая основа развития реального самоуправления в качестве неправительственных организаций.

Более целесообразен второй путь, который предполагает отнесение ныне действующих органов, именуемых местным самоуправлением, к местным органам государственного управления. Что касается внесенного на рассмотрение российского парламента закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», то он должен описывать правовые основы функционирования существующих на сегодняшний день институтов настоящего самоуправления в виде территориального общественного самоуправления в городах и поселкового, общинного самоуправления в сельской местности.

Это означает параллельное существование двух видов власти на местном уровне – государственной и общественной, публичной, в узком значении этого слова. Кстати, таким, параллельным государственному, органом власти на местах выступало русское земство в XIX в., представлявшее собой именно общественные организации, на успешный опыт которых сегодня любят ссылаться.

### **Финансовая поддержка**

Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда (проект «Институты локальной демократии в системе публичной власти региона» № 23-28- 00241).

---

<sup>1</sup> Заключение Общественной палаты Российской Федерации ... С. 2–3.

## Список литературы / References

- Авакьян, С. А. (2020) *Конституционное право России. Учебный курс. Учебное пособие. В 2-х томах*, 1. М.: Норма: ИНФРА-М. 864 с. [Avak'yan, S. A. (2020) *The Constitutional law of Russia. The training course. A study guide. In 2 volumes* [Konstitucionnoe pravo Rossii. Uchebny`j kurs. Uchebnoe posobie. V 2-x tomakh], 1. М.: Norma: INFRA-М. 864 p. (In Russ.)].
- Атаманчук, Г. В. (2010) *Теория государственного управления: учебник*. М.: Издательство «Омега-Л». 525 с. [Atamanchuk, G. V. (2010) *Theory of public administration: textbook* [Teoriya gosudarstvennogo upravleniya: uchebnik], М.: Izdatel'stvo «Omega-L». 525 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], *Narodnyj deputat*, 11, pp. 36–40. (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]. *Sociologicheskie issledovaniya*, 1, pp. 98–111. (In Russ.)].
- Газизова, Л. И. (2015) 'К вопросу о разграничении понятий «муниципальная власть» и «местное самоуправление»', *Власть*, 6, сс. 129–133. [Gazizova, L. I. (2015) 'On the issue of the differentiation of the concepts of "municipal government" and "local self-government"', [K voprosu o razgraničení ponyatij «municipal'naya vlast'» i «mestnoe samoupravlenie»], *Vlast'*, 6, pp. 129–133. (In Russ.)].
- Геллнер, Э. (2004) *Условия свободы: гражданское общество и его исторические соперники*. М. Моск. шк. полит. исслед. 239 с. [Gellner, E'. (2004) *Conditions of freedom: civil society and its historical rivals* [Usloviya svobody`: grazhdanskoe obshhestvo i ego istoricheskie soperniki], М. Mosk. shk. polit. issled. 239 p. (In Russ.)].
- Каск, Л. И. (1963) 'О признаках государства', *Правоведение*, 1, сс. 26–37. [Kask, L. I. (1963) 'About the signs of the state' [O priznakah gosudarstva], *Pravovedenie*, 1, pp. 26–37. (In Russ.)].
- Корсун, К. И. (2021) 'Местное самоуправление после поправок в Конституцию Российской Федерации 2020 г.: курс на взаимодействие с государственной властью или встраивание в ее вертикаль?', *Вестник Уральского юридического института МВД России*, 1, сс. 98–101 [Korsun, K. I. (2021) 'Local self-government after amendments to the Constitution of the Russian Federation in 2020: a course for interaction with state power or integration into its vertical?' [Mestnoe samoupravlenie posle popravok v Konstituciyu Rossijskoj Federacii 2020 goda: kurs na vzaimodejstvie s gosudarstvennoj vlast`yu ili vstraivanie v ee vertikal?], *Vestnik Ural'skogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii*, 1, pp. 98–101. (In Russ.)].
- Латыпова, Н. С. (2021) 'Особенности правового регулирования организации местного самоуправления во Франции: возможности рецепции', *Вестник Казанского юридического института МВД России*. 12, сс. 15–21. [Latypova, N. S. (2021) 'Features of the legal regulation of the organization of local self-government in France: reception opportunities' [Osobennosti pravovogo regulirovaniya organizacii mestnogo samoupravleniya vo Francii: vozmozhnosti recepcii], *Vestnik Kazanskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii*, 12, pp. 15–21. (In Russ.)].
- Маркова, Е. Н. (2021) 'Общественная и (или) публичная власть: проблема соотношения в контексте конституционной реформы 2020 г.', *Конституционное и муниципальное право*, 12, сс. 24–29. [Markova, E. N. (2021) 'Public and (or) Public Power: the problem of correlation in the context of the 2020 Constitutional reform' [Obshhestvennaya i (ili) publichnaya vlast`: problema sootnosheniya v kontekste konstitucionnoj reformy` 2020 g.], *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo*, 12, pp. 24–29. (In Russ.)].
- Мартынов, М. Ю. (2023) 'Местное самоуправление в России как флуктуирующая политическая реальность', *Вестник Пермского университета. Политология*, 17, 2, сс. 5–14. [Marty`nov, M. Yu. (2023) 'Local self-government in Russia as a fluctuating political reality' [Mestnoe samoupravlenie v Rossii kak fluktuiruyushhaya politicheskaya real`nost`],

- Vestnik Permskogo universiteta. Politologiya*, 17, 2, pp. 5–14. (In Russ.).
- Росс, К. (2008) 'Муниципальные выборы и электоральный авторитаризм в России', *Политическая наука*, 3, сс.111–125. [Ross, K. (2008) 'Municipal elections and Electoral Authoritarianism in Russia' [Municipal'nye vybory i elektoral'nyj avtoritarizm v Rossii]. *Politicheskaya nauka*, 3, pp. 111–125. (In Russ.)].
- Руководство по некоммерческим организациям в Системе национальных счетов* (2006). Методологические исследования. Серия F, № 91. Организация Объединенных Наций. Нью-Йорк, [электронное издание]. Доступно: <https://studylib.ru/doc/2266919/rukovodstvo-po-nekommercheskim-organizaciyam-v-sisteme> (Дата обращения: 28.01.2024). [A guide to non-profit organizations in the System of National Accounts (2006) [Rukovodstvo po nekommercheskim organizaciyam v Sisteme nacional'ny`x schetov], Metodologicheskie issledovaniya. Seriya F, № 91. Organizaciya Ob`edinenny`x Nacij. N`yu-Jork, 2006]. [online]. Available at: <https://studylib.ru/doc/2266919/rukovodstvo-po-nekommercheskim-organizaciyam-v-sisteme> (дата обращения: 28.01.2024). (In Russ.)].
- Рыков, А. Н. (2017) *К вопросу о негосударственной сущности органов местного самоуправления*, Науч. ежегодник Ин-та философии и права Урал. отд-ния Рос. акад. наук, 17, 3, сс. 100–114 [Ry`kov, A. N. (2017) *On the issue of the non-governmental nature of local self-government bodies* [K voprosu o negosudarstvennoj sushhnosti organov mestnogo samoupravleniya], Nauch. ezhegodnik In-ta filosofii i prava Ural. otd-niya Ros. akad. nauk, 17, 3, pp. 100–114. (In Russ.)].
- Современная политическая наука: Методология: Научное издание* / Отв. ред. О. В. Гаман-Голутвина, А. И. Никитин. (2019) М.: Издательство «Аспект Пресс», 776 с. [Modern Political Science: Methodology: Scientific Publication: / Otv. red. O. V. Gaman-Golutvina, A. I. Nikitin. (2019) [Modern Political Science: Methodology: Scientific Publication], M.: Izdatel'stvo «Aspekt Press», 776 p. (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.)].
- Хабермас, Ю. (2016) *Структурная трансформация публичной сферы: исследования относительно категории буржуазного общества* / под ред. М. Беляева; пер. В. И. Иванова. М.: Весь мир, 342 с. [Habermas, Yu. (2016) *Structural transformation of the public sphere: research on the category of bourgeois society* / pod red. M. Belyaeva; per. V. I. Ivanova [Strukturnaya transformaciya publichnoj sfery`: issledovaniya otnositel'no kategorii burzhuaznogo obshhestva], M.: Ves` mir, 342 p. (In Russ.)].
- Чиркин, В.Е. (2009) 'Публичная власть в современном обществе', *Журнал российского права*, 7,151, сс. 31–13. [Chirkin, V.E. (2009) 'Public power in modern society' [Publichnaya vlast` v sovremennom obshhestve], *Zhurnal rossijskogo prava*, 7(151), pp. 3–13. (In Russ.)].
- Энгельс, Ф. (1983) *Происхождение семьи, частной собственности и государства*. Маркс К., Энгельс Ф. Избранные произведения. В 3-х т., 3. М.: Политиздат. 639 с. [E`ngel's, F. (1983) *The origin of the family, private property and the State* [Proisxozhdenie sem'i, chastnoj sobstvennosti i gosudarstva]. Marks K., E`ngel's F. Izbranny`e proizvedeniya. V 3-x t., 3, M.: Politizdat. 639 p. (In Russ.)].
- Югов, А. А. (2005) 'Конституционные начала публичной власти: российское измерение', *Российский юридический журнал*, 1 (45), сс. 43–53. [Yugov, A.A. (2005) 'Constitutional Principles of Public Power: the Russian Dimension' [Konstitucionny`e nachala publichnoj vlasti: rossijskoe izmerenie], *Rossijskij yuridicheskij zhurnal*, 1 (45), pp. 43–53. (In Russ.)].
- Weber M. (1978) *Economy and Society* / ed. by G. Roth, C. Wittich. Berkeley; Los Angeles: California University Press. 1462 p.

Статья поступила в редакцию: 02.02.2024

Статья принята к печати: 30.04.2024

## LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITY

**M. Martynov**

*Mikhail Martynov*, Doctor of political science, associate Professor, chief researcher,  
Surgut state University, Surgut. Russia.  
E-mail: martinov.mu@gmail.com (ORCID: 0000-0002-8245-7359. ResearcherID: F-8115-2019).

**Abstract:** The study examines the relationship between the evolution of the concept of public power and changes in perceptions of the role of local government in the political system. The epistemological content of the concept of "public authority" has been clarified. It shows that, despite the rather wide range of meanings in which this concept can be used, its application has not allowed us to find a way out of the "institutional trap", which consists in the difficulty of integrating local governments, as non-governmental institutions, with state bodies in a single system. The author believes that this conflict between the needs of political practice and regulatory requirements is due to the confluence of circumstances caused by the struggle of actors during the period of political confrontation between the legislative and executive authorities in October 1993. However, the lack of socio-economic support necessary for the full functioning of the institute inevitably made it turn into the "lower level" of the state administration system, disguising the municipal government as a non-governmental organization. The functioning of formally self-governing, but effectively state bodies at the local level has a number of negative consequences. Organizational and legal ways out of the "institutional trap" are proposed.

**Keywords:** local government; public authority; institutional trap; constitution; public administration; municipal government.

**Financial support:** The research was carried out at the expense of a grant from the Russian Science Foundation (project "Institutions of local Democracy in the system of public power in the region" No. 23-28-00241).