

# ЭВОЛЮЦИЯ ПРЕДСТАВЛЕНИЙ О СУЩНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОМ ДИСКУРСЕ<sup>1</sup>

**М. Ю. Мартынов, Д. В. Сердюков**

Мартынов Михаил Юрьевич

Эл. почта: martinov.mu@gmail.com. ORCID 0000-0002-8245-7359.

Сердюков Дмитрий Васильевич

Эл. почта: dmitriy-serdyukov@yandex.ru.

БУ ВО «Сургутский государственный университет Ханты-Мансийского автономного округа — Югры», проспект Ленина, 1, Сургут, 628403, Россия

*Аннотация.* В статье анализируется общественно-политический дискурс местного самоуправления в постсоветский период развития России. Целью явилось изучение трансформации представлений о функциях местного самоуправления в общественно-политическом дискурсе 2014–2023 гг. Метод исследования — количественный и качественный контент-анализ текстов. Как оказалось, в ассоциативном ряду с понятием «местное самоуправление» в наименьшей мере употреблялись словоформы, связанные со смыслами локальной демократии, гражданского общества, демократии, политического участия граждан. В гораздо большей мере концепт местного самоуправления оказался связан с понятиями, описывающими его как государственное управление на местах, связанное с выполнением функции предоставления услуг населению, решением социально-экономических проблем. В результате исследования подтвердилась гипотеза о том, что идея трансформации местного самоуправления нижнего звена в системе публичной власти имеет поддержку в политическом дискурсе. В общественном сознании функция этого института как «школы демократии» оказалась почти полностью вытеснена представлением о нем как о «низовом» звене управления, занятом главным образом предоставлением услуг населению и решением социально-экономических задач. Столь безболезненный отказ от демократической составляющей в более широком контексте подтверждает гипотезу, что формирование местного самоуправления в первой половине 1990-х гг. носило не демократический, а политически ситуативный характер, связанный с: интересами относительно небольшого числа акторов; несформированностью в постсоветский период локальных сообществ и слабостью среднего класса, неспособного поэтому стать социальной базой местного самоуправления. Это порождало объективную неизбежность последующей эволюции института местного самоуправления в «нижний этаж» системы государственного управления региона, приведения «надстроечного» института политического управления в соответствие с его базисной основой.

*Ключевые слова:* местное самоуправление, дискурс институт, демократия, общественно-политический дискурс.

## Введение

Подготовка проекта федерального закона № 40361–8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»<sup>2</sup>, в соответствии которым местное самоуправление трактуется в качестве низшего

<sup>1</sup> Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского научного фонда, проект № 23-28-00241 «Институты локальной демократии в системе публичной власти региона».

<sup>2</sup> Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8><https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 19.12.2023).

уровня в системе публичной власти, актуализировало дискуссию о судьбах этого института в России.

Ряд исследователей в целом положительно оценивают грядущие изменения (Боренштейн, Курасова 2022; Михеева, Михеев 2022; Мусинова 2022; Новокрепцов 2023; Тимофеев 2023). Считается, что они позволят добиться «реализации самостоятельности местного самоуправления внутри государства и консолидации российского общества на основе рационального народовластия» (Тимофеев 2023:46). Но многие авторы приходят к прямо противоположным выводам, указывая, что политика в отношении этого института последних лет последовательно ведет к его огосударствлению и фактической ликвидации (Валентик 2022; Иванов 2023; Широков, Юркова 2022 и др.).

Актуальность проблеме придает ее очевидный политический подтекст. Вывод об огосударствлении местного самоуправления может использоваться зарубежной пропагандой как свидетельство деградации демократии в России в целом. Причем ответственность за отход от демократической трактовки местного самоуправления, по мысли зарубежных авторов, несет именно российская центральная власть, распространившая, в конце концов, авторитарные принципы и на локальный уровень, вопреки сопротивлению местных сообществ (Росс 2008: 111–112). В определенной мере эта позиция разделялась и некоторыми отечественными исследователями (Реформа местной власти ..., 2008). В связи с нынешними законодательными новациями, определяющими местное самоуправление как низшую ступень публичной власти, оно может получить новую трактовку.

Поэтому представляется важным выяснить, как действительно понималась сущность местного самоуправления и политика в отношении него центральной власти в постсоветский период истории России в общественно-политическом дискурсе.

### **Степень изученности проблемы в политической науке**

Природа местного самоуправления, начиная с появившихся еще в XIX в. альтернативных теорий «свободной пашни» и «государственной», всегда была достаточно дискуссионна. В наше время полемику вызывает в первую очередь главная функция института: является ли самоуправление инструментом развития демократии путем привлечения граждан к управлению и тем самым преодоления отчуждения от власти, или «фабрикой услуг», выполняющей задачи социально-экономического управления на местах (Туровский, 2019)?

Зарубежные исследователи пришли к выводу, что в качестве хозяйствующих субъектов институты местного самоуправления все-таки не отличаются особой эффективностью по сравнению с государственным управлением на местном уровне, но вот их роль в развитии демократических начал в общественном устройстве является безусловно важной (Charbit, Michalun, 2009), ведь «чем меньше демократическая единица, тем выше потенциал участия граждан в управлении» (Даль, 2000). Такое понимание заложено и в Европейской хартии о местном самоуправлении, где сказано, что его органы «составляют одну из основ любого демократического строя...» (Европейская хартия о местном самоуправлении, 1997). Считается, что именно местное самоуправление в наибольшей мере продвигало демократизацию общества (Оффердал, 1999).

Поэтому в зарубежной литературе наиболее распространенная точка зрения — мнение, что, хотя местное самоуправление и предоставляет услуги согласно желаниям граждан, но его главной функцией все-таки является обеспечение участия граждан в управлении (Local governance in developing countries, 2006).

Соответственно, предполагалось, что и в России в период общественных трансформаций, начавшихся в 1990-х гг., местное самоуправление станет важнейшим институтом демократического транзита (Арато А. 1995; Гельман 1997; Гильченко 1998; Тощенко, Цветкова 1997). Считалось, что, опираясь на него, граждане будут успешно противостоять авторитаризму государства (Бородкин 1997).

Эти и другие научные исследования стали частью доминирующего общественно-политического дискурса, нашедшего нормативное выражение в принятой в 1993 г. Конституции Российской Федерации. «Местное самоуправление — это важнейшая часть гражданского общества. Помогая строительству гражданского общества, мы укрепляем демократическую государственность России»<sup>3</sup>, — прямо формулируется эта же мысль в Послании Президента Федеральному собранию 1996 г.

На протяжении всех 1990-х гг. представление о местном самоуправлении как в первую очередь инструменте демократии, было преобладающим, а эффективное выполнение им функции предоставления социальных услуг предполагалось как само собой разумеющееся вследствие максимальной приближенности этого института к населению.

Сомнения в возможностях института успешно выполнять эти функции стали появляться в начале 2000-х гг. (Кружков, 2004). Этот период (с 2000-х гг. по первую половину 2010-х гг.) можно назвать переходным, паллиативным, в ходе него, предпринимается попытка, с одной стороны, сохранить и развивать демократическую составляющую жизнедеятельности местного сообщества, а с другой — обеспечить выполнение задачи предоставления социальных услуг. Эти цели преследовало и принятие Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предполагавшего как расширение участия населения в местном самоуправлении, так и повышение ответственности его органов за предоставление услуг населению.

Однако результаты этой политики, как, вероятно, и любых паллиативных решений, получили достаточно критичную оценку, причем в отношении обеих функций. Попытка усиления ответственности должностных лиц и органов власти местного самоуправления наталкивалась на конституционно закрепленный статус, отделяющий их от системы государственного управления. В результате закон «не столько решил, сколько усугубил экономические проблемы муниципальных образований, мало что дал в плане совершенствования услуг населению, передав их на более высокие административные уровни» (Лаптева, 2016).

Сама попытка усиления контроля за деятельностью органов местного самоуправления вызвала негативную реакцию. Последовали выводы об установлении зависимости института местного самоуправления от государства (Гельман, 2007),

---

<sup>3</sup> Послание Президента Федеральному собранию от 23.02.1996. *Справочная правовая система «КонсультантПлюс»*. Режим доступа <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=212270#NjvZftSWSC36OUx7>

превращении в его агента государства (Туровский, 2015) и окончательной утрате автономии (Панкевич, 2016).

Со второй половины 2010-х гг., когда, по оценкам исследователей, пришло «окончательное понимание, что западная модель местного самоуправления в России не прижилась» (Баженова, 2020), начался третий этап развития института местного самоуправления, который завершился принятием поправок к Конституции РФ и разработкой нового закона об общих принципах организации местного самоуправления. Акцент теперь делается на обеспечении выполнения местным самоуправлением главным образом функции предоставления услуг путем встраивания его в систему государственного управления.

Каков общественно-политический дискурс подобной эволюции функций местного самоуправления от института продвижения демократии до инструмента государственного управления на местном уровне? Действительно ли политика федеральных и региональных властей воспринимается как продолжение авторитарной традиции по выстраиванию вертикали власти до самого низа?

### **Гипотеза исследования**

Ранее проведенные нами исследования позволяют утверждать, что «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 ветвей власти» (Мартынов, 2023). В той ситуации муниципальная власть оказала безоговорочную поддержку президенту Б.Ельцину, добившись в обмен включения в президентский проект конституции пункта об отделении местного самоуправления от системы государственного управления, что обеспечивало ее максимальную свободу в условиях начавшейся приватизации. Но для самих государственных чиновников после решения вопроса о власти «необходимость в институте исчезает, и вся его последующая история — это история его последовательной ликвидации» (Мартынов, 2023).

Можно, таким образом, предположить, что развитие института определялось этой «родовой травмой», полученной в момент зарождения, а провозглашенный в официальном дискурсе нормативный демократический идеал характеризовался глубоким, базисным несоответствием постсоветскому социально-экономическому укладу.

Специфически проведенная в 1990-е гг. реформа организации управления на местах создала непреднамеренную, но от этого не менее жесткую институциональную ловушку, из которой федеральная власть в последующие годы с разной степенью успеха пыталась выбраться, используя различные способы установления контроля за органами местного самоуправления, вроде учреждения должности сити-менеджера. Логическим завершением этого процесса стало принятие

поправок к Конституции и подготовка проекта нового закона об организации местного самоуправления, фактически восстанавливающего иерархическую модель государственного управления.

Внешне это действительно могло выглядеть как политика огосударствления местного самоуправления и отказа от его демократической функции. Но, поскольку сама ситуация, вызвавшая появление института, не имела демократической природы, то и отказываться, собственно, было не от чего, а государственная политика в его отношении явилась лишь закономерным процессом приведения «надстроечного» института политического управления в соответствие с его базисной основой, закрепления за ним функций обеспечения социальных услуг населению и выполнения задач государственного управления на местах.

Если это предположение верно, то в содержании общественно-политического дискурса начиная со второй половины 2010-х гг. должны превалировать позитивные коннотации этого процесса. Эту гипотезу и необходимо было проверить, используя метод контент-анализа общественно-политического дискурса.

### Метод исследования

Методика исследования предполагала фиксацию упоминаний концепта «местное самоуправление», формализованного в ассоциативных словоформах. Критериями анализа выступали масштаб распространения, продолжительность и тематические акценты. Единицами анализа стали такие словоформы, как: *локальная демократия, гражданское общество, институт демократии, участие граждан, решение социально-экономических проблем, недофинансирование, недоверие к власти, территориальное общественное самоуправление, самостоятельность, несамостоятельность, зависимость от государства, региональная идентичность, органы местного самоуправления, городской округ, муниципальный округ, муниципальный район, городское поселение, глава муниципального образования, сельское поселение, глава муниципальной администрации, сити-менеджер, муниципальная администрация, представительный орган, муниципальная дума, совет депутатов, муниципалитет, реформа местного самоуправления.*

В качестве источников использовались газетно-публицистические тексты федеральных газет, обладающих наибольшим тиражом (ТОП-10 по версии «Медиалогии»)⁴. Технически, контент-анализ СМИ осуществлялся посредством использования информационно-аналитической системы «Медиалогия».

Исследование охватывало современный — третий — период в развитии местного самоуправления, начавшийся, как уже отмечалось, со второй половины 2010-х гг. и завершившийся 2023 г. обсуждением проекта нового закона об общих принципах организации местного самоуправления, внесенного в Государственную думу. Этот период, в свою очередь, делится на два этапа, границей которых служит 2018 г., когда была опубликована статья председателя Конституционного суда В. Зорькина, давшая, по мнению специалистов, старт обсуждению поправок к Конституции⁵.

⁴ Рейтинги ТОП-10 СМИ по данным «Медиалогия». Режим доступа <https://www.mlg.ru/ratings/media/federal/10932/#gazeti>; <https://www.mlg.ru/ratings/media/federal/10165/>; <https://www.mlg.ru/ratings/media/federal/11932/>.

⁵ Зорькин, В. Буква и дух Конституции. *Российская газета*. Режим доступа <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniami.html>

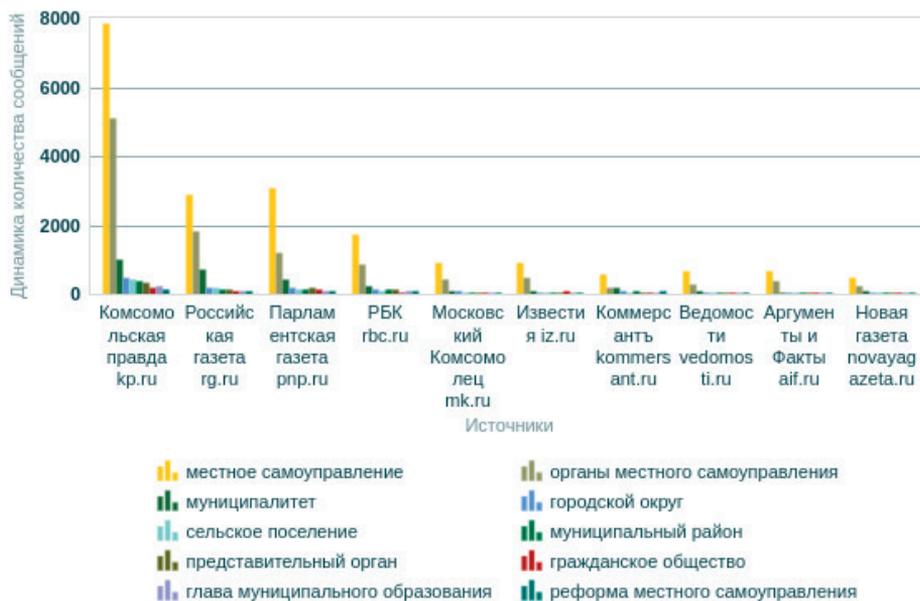


Рис. 1. Число обращений к теме местного самоуправления в СМИ на первом этапе (2014–2018 гг.)

Fig. 1. Number of references to the topic of local self-government in the media at the first stage (2014–2018)

## Основные результаты

К числу федеральных СМИ, чаще других затрагивавших проблемы местного самоуправления с 2014 по 2018 г., относятся такие издания, как: «Комсомольская правда», «Российская газета», «Парламентская газета» и «РБК» (рис. 1).

В период с 2019 по 2022 г. к этим изданиям, сохраняющим лидерство по числу упоминаний, можно добавить «Известия» (рис. 2).

Контент-анализ федеральных СМИ за весь период исследования (2014–2022 гг.) выявил 30 720 сообщений (1-й этап — 19 534), относящихся к термину «местное самоуправление», при этом наблюдается тенденция к сокращению (2-й этап — 11 186) цитируемости темы (рис. 3).

Как оказалось, в ассоциативном ряду с понятием «местное самоуправление» в наименьшей мере употреблялись такие словоформы, как *локальная демократия*, *гражданское общество*, *институт демократии*, *участие граждан*. Так, термин «гражданское общество» встречался на 1-м этапе — 623 раза, а на 2-м этапе — 275 раз. Словоформа «самостоятельность» на 1-м этапе встречалась 208 раз, на 2-м этапе — только 107; «территориальное общественное самоуправление»: на 1-м этапе — 137 раз, на 2-м этапе существенно меньше — 85, «участие граждан»: на 1-м этапе упоминается 130 раз, на 2-м этапе — 73; «институт демократии»: на 1-м этапе — 18, а на 2-м — 4 раза. Понятие «локальная демократия» на 1-м этапе было зафиксировано хотя бы 1 раз, а на 2-м этапе вообще исчезает.

В большей мере понятие местного самоуправления оказалось связано с такими словоформами, как *решение социально-экономических проблем*, *недофинансирование*, *недоверие к власти*.



Рис. 2. Число обращений к теме местного самоуправления в СМИ на втором этапе (2019–2022 гг.)

Fig. 2. Number of references to the topic of local self-government in the media in the second stage (2019–2022)



Рис. 3. Динамика обращений к теме местного самоуправления (федеральные СМИ) за 2014–2022 гг.

Fig. 3. Dynamics of appeals to the topic of local self-government (federal media) for 2014–2022

Основной тенденцией дискурса явились пессимистические оценки возможностей местного самоуправления выполнять функцию предоставления социальных услуг. Эта тенденция оценки особенно заметна на первом этапе. Причем негативные коннотации преобладают именно в смысловой связке «МСУ — рост нагрузки и ответственности».

Например, «Парламентская газета» отмечает «колоссальные диспропорции в бюджетной обеспеченности муниципалитетов»<sup>6</sup>. Газеты указывают на неспособность органов местного самоуправления обеспечить надлежащие услуги населению в сфере водоснабжения<sup>7</sup>; отлова бродячих собак<sup>8</sup>; ремонта улично-дорожной сети<sup>9</sup>.

Вполне обыденными являются заметки криминального характера, где фигурируют представители местного самоуправления<sup>10</sup>. Они привлекаются к ответственности по делам о превышении полномочий<sup>11</sup>; хищении<sup>12</sup>; утаивании доходов<sup>13</sup>.

На фоне практически полного исчезновения из контента публикаций упоминаний о выполнении институтом местного самоуправления функции осуществления демократии особенно заметен массив информации о местном самоуправлении как органе, обеспечивающем предоставление социальных услуг. Так, в рубрике «гражданское общество» доля информации о местном самоуправлении в федеральных газетах занимает менее 2%, в то время как более 80% информации концентрируется в рубриках «власть», «уровень региональный», «уровень федеральный» и «право». Причем объем информационных сообщений о местном самоуправлении, приходящийся на жанры «новости» и «аналитика», превышает 90%.

Весьма явно проявляется в дискурсе, особенно на первом этапе, установка на необходимость реформирования местного самоуправления. Термин «реформа местного самоуправления» на этом этапе упоминается 484 раза, в основном в 2014–2015 гг. На втором этапе (в 2019–2023 гг.), когда решение о кардинальном реформировании уже принято, степень использования термина заметно снижается — до 70 раз.

В то же время позитивные коннотации сопровождают публикации, придающие местному самоуправлению смыслы государственного управления на местах, рассматривающие его в качестве «нижнего этажа» этого управления. Так, «Коммерсант» благожелательно комментирует высказанное одним из депутатов Совета

---

<sup>6</sup> Бушмин, Е. (2016). Сегодня требуется качественное изменение вектора муниципальной политики. *Парламентская газета*. Режим доступа <https://www.pnp.ru/social/2016/11/17/segodnya-trebuetsya-kachestvennoe-izmenenie-vektora-municipalnoy-politiki-schitaet-senator-bushmin.html>

<sup>7</sup> Гарднер, Ю. В. (2018). Забайкалье шесть человек отравились. *Российская газета*. Режим доступа <https://rg.ru/2018/12/29/reg-dfo/v-zabajkale-shest-chelovek-otravilis-myshiakom-iz-vodoprovoda.html>

<sup>8</sup> Савенко, Д. В. (2018). Барнауле могут истребить всех бездомных животных. *Комсомольская правда* (кр.ру). Режим доступа <https://www.alt.kp.ru/daily/26927.7/3974046/>

<sup>9</sup> В Полевском прокуратура заставила мэрию отремонтировать 12 дорог. *Комсомольская правда* (кр.ру). Режим доступа <https://www.ural.kp.ru/online/news/3341643/>

<sup>10</sup> Ступников, Н. (2014). Глава Белоярского не реагировал на обращения граждан. *Комсомольская правда* (кр.ру). Режим доступа <https://www.tumen.kp.ru/online/news/1629469/>

<sup>11</sup> Скудаева, А. (2018). Под Костромой экс-мэра отдали под суд за приемку недостроя. *Российская газета*. Режим доступа <https://rg.ru/2018/12/28/reg-cfo/eks-mera-pod-kostromoj-otdali-pod-sud-za-priemku-nedostroia.html>

<sup>12</sup> Журмар, Н. В. (2017). Приморье экс-чиновников осудили за хищение шести миллионов. *Российская газета*. Режим доступа <https://rg.ru/2017/01/10/reg-dfo/v-primore-osuzhdeny-chinovniki-rashititeli-budzhethnyh-sredstv.html>

<sup>13</sup> Громова, В. (2018). Балахнинский депутат утаил сведения о своих доходах и расходах. *Комсомольская правда* (кр.ру). Режим доступа <https://www.nnov.kp.ru/online/news/3298500/>

Федерации замечание, что «регионы готовы упразднить МСУ не только в селах, но и в крупных городах»<sup>14</sup>.

В другой публикации «Коммерсант» вновь, достаточно позитивно оценивая грядущие перемены, отмечает, что в итоге «у муниципалитетов станет меньше независимости, но больше финансовых возможностей»<sup>15</sup>.

Положительные коннотации сопровождают публикации об усилении государственного контроля над деятельностью местных чиновников<sup>16</sup> и даже представителей депутатского корпуса. Например, в отношении досрочного прекращения полномочий за прогулы заседаний<sup>17</sup>. Столь же положительными комментариями сопровождается, например, мнение, депутата Государственной думы, о том, что «муниципалитеты должны быть полноценно встроены в государственную повестку»<sup>18</sup>.

Устойчивый тренд на достройку государственной вертикали прослеживается и в дискурсе, касающемся событий в регионах, где протекали, например, процессы, связанные с отменой прямых выборов мэров<sup>19</sup>.

«Парламентская газета» в январе 2020 г. анонсировала грядущие изменения, разместив интервью сопредседателя рабочей группы по подготовке поправок в Конституцию России Андрея Клишаса, отметившего, что «согласно правовым позициям Конституционного суда, самостоятельность местного самоуправления не является абсолютной — она не предполагает отрицания взаимодействия органов МСУ и органов госвласти. В статью 132 Конституции РФ предлагается внести поправки, в соответствии с которыми органы МСУ и госвласти входят в единую систему публичной власти в стране и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач»<sup>20</sup>.

Негативный тренд общественно-политического дискурса в отношении реформирования местного самоуправления представлен оппозиционной прессой. Редакция «Новой газеты» (признана в РФ иноагентом) писала, что возникший в результате выстраивания вертикали власти централизованный контроль и прямое управление, лишение людей и муниципалитетов самостоятельности приведут к окончательному отдалению власти от населения<sup>21</sup>. В то же время оппозиционная пресса ни объясняет причины неспособности органов местного самоуправления эффективно решать дела местного значения, ни предлагает своего видения развития института.

<sup>14</sup> Городецкая, Н. (2014). Регионы готовы отказаться от выборов мэров. *Коммерсантъ*. Режим доступа <https://www.kommersant.ru/doc/2382738>

<sup>15</sup> Хейфец, К. (2020). Местное деньгоуправление. *Коммерсантъ*. Режим доступа <https://www.kommersant.ru/doc/4226048>

<sup>16</sup> Жукова, А. (2019). Поведение госслужащего должно быть безупречным! *Комсомольская правда* (кр.ру). Режим доступа <https://www.krsk.kp.ru/daily/26926.4/3977726/>

<sup>17</sup> Мухаметшина, Е., Иванов, М. (2022). Муниципальных депутатов будут лишать полномочий в случае пропуска двух заседаний. *Ведомости* (vedomosti.ru). Режим доступа <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2022/05/22/923104-deputatov-lishat-polnomochii>.

<sup>18</sup> Звягина, Ж. (2020). Кидяев призвал сбалансировать полномочия и финансы местного самоуправления. *Парламентская газета*. Режим доступа <https://www.pnp.ru/economics/kidyayev-prizval-sbalansirovat-polnomochiya-i-finansy-mestnogo-samoupravleniya.html>

<sup>19</sup> Лавский, В., Прах, А. (2022). Мэра Томска лишают всенародности. *Коммерсантъ*. Режим доступа <https://www.kommersant.ru/doc/5622084>

<sup>20</sup> Вятчанин, Н. (2020). В новой Конституции предусмотрят единую систему публичной власти. *Парламентская газета*. Режим доступа <https://www.pnp.ru/politics/v-novoy-konstitucii-predusmotryat-edinuyu-sistemu-publichnoy-vlasti.html>

<sup>21</sup> Галямина, Ю. (2020). Местное самоуправление: яма на дороге. Новая газета (18+). Настоящий материал (информация) произведен, распространён, и (или) направлен иностранным агентом. Режим доступа <https://novayagazeta.ru/articles/2020/01/21/83556-mestnoe-samoupravlenie-yama-na-doroge>

## **Обсуждение и выводы**

Создание местного самоуправления в первой половине 1990-х гг. носило политически ситуативный характер, было «побочным институциональным эффектом», вызванным борьбой политических сил. Не обладая достаточной социальной опорой, этот институт не имел перспективы превращения в инструмент развития демократии на локальном уровне. Его последующая эволюция в «нижний этаж» вертикали государственной власти, т.е., приведения «надстроечного» института политического управления в соответствие с его базисной основой, было объективно неизбежным.

В результате в Российской Федерации сложилась гибридная модель местного самоуправления. С правовой точки зрения, судя по конституции, она выглядит как англо-саксонская, поскольку предполагает отделение органов местного самоуправления от государственной системы, но фактически, на практике является континентальной, предполагающей их подчиненную роль по отношению к государству.

Попыткой выйти из этой институциональной ловушки стало использование в новой редакции конституции 2020 г. понятия «система публичной власти», включавшей государственные и муниципальные органы. Однако на самом деле, использование в данном случае в широком смысле этого понятия лишь указывает на социальную природу власти, но никоим образом не устанавливает между государственной и местной властью какой-либо связи, единства, иерархии, т.е. отнюдь не задает некую «систему».

Манипуляции с понятиями не помогают выбраться из институциональной ловушки, а паллиативные решения оборачиваются зачастую формированием неэффективной модели управления местными делами. Так, эксперты Общественной палаты Российской Федерации в отзыве на проект нового закона об общих принципах организации местного самоуправления называют ошибочным ограничение местного самоуправления районным уровнем, поскольку это ухудшает социально-экономическое положение населения. Однако на самом деле принятие данной новеллы является не ошибкой, а логическим следствием фактического существования под маской местного самоуправления государственного управления на локальном уровне. Поскольку государственные ресурсы ограничены, продление вертикали власти под видом муниципалитетов вплоть до каждого поселения оказывается невозможным, но поскольку эти муниципалитеты уже заняли нишу самоуправления, то на вопрос о том, как организовывать власть дальше (на низовом поселенческом уровне) сегодня никто не может дать ответ.

Оптимальной формой организации управления на местах было бы осуществление государственного управления в виде префектуры на районном уровне и организация в самих поселениях местного самоуправления. Но для этого необходимо изменить статус органов власти, именуемых сегодня местным самоуправлением, на «органы государственного местного управления». Одновременно это даст возможность развиваться реальному самоуправлению граждан снизу, например, из органов территориального общественного самоуправления. Причем такое простое организационное решение, предполагающее параллельное существование двух видов власти на местном уровне — государственной и общественной — не только соответствует реальному положению дел, но и отвечает требованиям Конституции Российской Федерации.

Препятствием здесь очевидно выступает опасение негативной реакции общественного мнения, которое может принять данное решение за стремление государства ликвидировать демократический институт.

Наше исследование указывает на беспочвенность таких опасений. Исследование подтвердило гипотезу, что в содержании общественно-политического дискурса начиная со второй половины 2010-х гг. превалировали позитивные коннотации огосударствления института местного самоуправления, смыслового отождествления его с «нижним этажом» в системе государственного управления.

Таким образом, в общественном сознании функция местного самоуправления как «школы демократии» оказалась почти полностью вытеснена представлением о нем как «низовом» звене управления, занятом главным образом предоставлением услуг населению и решением социально-экономических задач.

Это не значит, что российское общество стало недемократичным и не ценит функцию местного самоуправления как «школы демократии», а лишь показывает, что ныне существующие муниципальные органы эту функцию полноценно выполнять не в состоянии.

### Библиографический список

- Арато, Э. (1995). Концепция гражданского общества: восхождение, упадок и воссоздание — и направление для дальнейших исследований. *Полис. Политические исследования*, 3, 48–57.
- Баженова, О. И. (2020). Поправка(и) к Конституции Российской Федерации: местному самоуправлению быть? *Местное право*, 3, 17–26.
- Боренштейн, А. Л., Курасова, О. В. (2022). Органы местного самоуправления как субъект муниципальной власти: актуальные проблемы функционирования в свете конституционных изменений. *Юридический вестник ДГУ*, 41(1), 31–43.
- Бородкин, Ф. М. (1997). Ценности населения и возможности местного самоуправления. *Социологические исследования*, 1, 98–111.
- Валентик, О. Н. (2022). Европейская Хартия и новый вектор муниципальной реформы в Российской Федерации. *Этап: экономическая теория, анализ, практика*, 1, 42–56.
- Гельман, В. Я. (2007). От местного самоуправления — к вертикали власти. *Pro et Contra*, 11(1), 6–18.
- Гельман, В. Я., Рыженков, С. И., Белокурова, Е. В., Борисова, Н. В. (2008). *Реформа местной власти в городах России, 1991–2006*. Санкт-Петербург: Норма.
- Гельман, В. Я. (1997). Федеральная политика и местное самоуправление. *Власть*, 9, 73–80.
- Гильченко, Л. В. (1998). *Местное самоуправление: долгое возвращение: Становление местного самоуправления в России*. Москва: Первый печ. двор.
- Даль, Р. А. (2000). *О демократии*. Москва: Аспект Пресс.
- Европейская хартия о местном самоуправлении. (1997). *Социологические исследования*, 1, 90–97.
- Иванов, Д. В. (2023). Проблемы и тенденции развития местного самоуправления. *Известия ТулГУ. Гуманитарные науки*, 2, 86–95.
- Кружков, А. В. (2004). Местное самоуправление в России: несбывающийся проект. *Полис. Политические исследования*, 6, 51–65.
- Лаптева, Л. Е. (2016). Государство в изменяющемся мире. *Памяти Л. С. Мамута. Труды Института государства и права РАН*, 2, 132–138.
- Мартынов, М. Ю. (2023). Местное самоуправление в России как флуктуирующая политическая реальность. *Вестник Пермского университета. Политология*, 17(2), 5–14.
- Михеева, Т. Н., Михеев, Д. С. (2022). Формы непосредственной муниципальной демократии: грядущие трансформации. *Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право*, 22(3), 304–309.
- Мусинова, Н. Н. (2022). Об организации местного самоуправления в единой системе публичной власти. *Вестник университета*, 2, 77–84. DOI: 10.26425/1816-4277-2022-2-77-84

- Новокрещенов, А. В. (2023). Реформа местного самоуправления: процессы, проблемы, парадоксы. *Социологические исследования*, 2, 41–50.
- Оффердал, О. (1999). Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы. *Полис. Политические исследования*, 2, 155–167.
- Панкевич, Н. В. (2016). Местное самоуправление в системе государственной власти. *Полис. Политические исследования*, 2, 62–79.
- Росс, К. (2008). Муниципальные выборы и электоральный авторитаризм в России. *Политическая наука*, 3, 111–125.
- Тимофеев, Н. С. (2023). Местное самоуправление в системе единой публичной власти. *Вестник Московского университета. Серия 11. Право*, 64(2), 24–49.
- Тощенко, Ж. Т., Цветкова, Г. А. (1997). Местное самоуправление: проблемы становления (опыт социологического анализа). *Социологические исследования*, 6, 109–119.
- Туровский, Р. Ф. (2015). Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности. *Полис. Политические исследования*, 2, 35–51.
- Туровский, Р. Ф. (2019). Поселение как субъект локальной политики: Теоретические основы исследований. *Политическая наука*, 2, 13–30. DOI: 10.31249/poln/2019.02.01
- Широков, А. Н., Юркова, С. Н. (2022). МСУ: большая реформа или упразднение? *Бюджет*, 1, 70–76.
- Charbit, C., Michalun, M. V. (2009). Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government. *OECD Working Papers on Public Governance*, 14. DOI: 10.1787/221253707200
- Shah, A. (2006). *Local Governance in Developing Countries*. Washington, DC: World Bank publications.

Статья поступила в редакцию 11.01.2024

Статья принята к публикации 15.02.2024

*Для цитирования:* Мартынов М. Ю., Сердюков Д. В. Эволюция представлений о сущности местного самоуправления в общественно-политическом дискурсе. *Южно-российский журнал социальных наук*. 2024. Т. 25 № 1. С. 6–19.

## THE EVOLUTION OF IDEAS ABOUT THE ESSENCE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN SOCIO-POLITICAL DISCOURSE

M. Yu. Martynov, D. V. Serdyukov

Mikhail Y. Martynov

E-mail: martinov.mu@gmail.com. ORCID 0000-0002-8245-7359

Dmitry V. Serdyukov

Эл. почта: dmitriy-serdyukov@yandex.ru

Surgut State University of Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug — Yugra, Lenin Avenue, 1, Surgut, 628403, Russia

*Acknowledgement.* The article was prepared with the financial support of the Russian Science Foundation, project No. 23-28-00241 “Institutions of local democracy in the system of regional public authority”.

*Abstract.* The article analyzes the socio-political discourse of local self-government in the post-Soviet period of Russia’s development. The aim was to study the transformation of ideas about the functions of local government in the socio-political discourse of 2014–2023. The research method was quantitative and qualitative content analysis of texts. As it turned out, in the associative series with the concept of “local self-government”, word forms associated with the meanings of local democracy, civil society, democracy, and political participation of citizens were least used. To a much greater extent, the concept of local self-government turned out to be associated with concepts describing it as local public administration related to the performance of the function of providing services to the population, solving socio-economic problems. As a result of the study, the hypothesis was confirmed that the idea of transforming local self-government is the lowest link in the system of public power has support in political discourse. In the public consciousness, the function of this institution as a “school

of democracy” was almost completely replaced by the idea of it as a “grassroots” management unit, engaged mainly in providing services to the population and solving socio-economic problems. Such a painless rejection of the democratic component in a broader context confirms the hypothesis that the formation of local self-government in the first half of the 1990s was not democratic, but politically situational in nature, associated with the interests of a relatively small number of actors, the lack of formation of local communities in the post-Soviet period, and the weakness of the “middle class”, therefore unable to become social the base of local government. This gave rise to the objective inevitability of the subsequent evolution of the institute of local self-government into the “lower floor” of the regional public administration system, bringing the “superstructure” institute of political management in line with its basic basis.

*Keywords:* local government, discourse institute, democracy, socio-political discourse.

DOI 10.31429/26190567-25-1-6-19

## References

- Arato, A. (1995). Kontsepsiya grazhdanskogo obshchestva: voskhozhdeniye, upadok i vossozdaniye — i napravleniye dlya dal'neyshikh issledovaniy. [Civil Society Concept: Climbing, Decay and Recreation — and Direction for Further Research]. *Polis. Politicheskiye issledovaniya* [Polis. Political Research], 3, 48–57.
- Bazhenova, O. I. (2020). Popravka(i) k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii: mestnomu samoupravleniyu byt'? [Amendment(s) to the Constitution of the Russian Federation: should Local Self-Government be?]. *Mestnoye pravo* [Local law], 3, 17–26.
- Borenshteyn, A. L., Kurasova, O. V. (2022). Organy mestnogo samoupravleniya kak sub'yekt munitsipal'noy vlasti: aktual'nyye problemy funktsionirovaniya v svete konstitutsionnykh izmeneniy. [Local Self-Government Bodies as a Subject of Municipal Power: Actual Problems of Functioning in the Light of Constitutional Changes]. *Yuridicheskiy vestnik DGU* [Legal Bulletin DGU], 41(1), 31–43.
- Borodkin, F. M. (1997). Tsennosti naseleniya i vozmozhnosti mestnogo samoupravleniya. [The Values of the Population and the Possibility of Local Self-Government]. *Sotsiologicheskiye issledovaniya* [Sociological Research], 1, 98–111.
- Charbit, C., Michalun, M. V. (2009). Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government. *OECD Working Papers on Public Governance*, 14. DOI: 10.1787/221253707200
- Dal', R. A. (2000). *O demokratsii* [About Democracy]. Moskva: Aspekt Press.
- Gel'man, V. Ya. (1997). Federal'naya politika i mestnoye samoupravleniye. [Federal Politics and Local Government]. *Vlast'* [Power], 9, 73–80.
- Gel'man, V. Ya. (2007). Ot mestnogo samoupravleniya — k vertikali vlasti. [From Local Government — to the Vertical of Power]. *Pro et Contra* [For and Against], 11(1), 6–18.
- Gel'man, V. Ya., Ryzhenkov, S. I., Belokurova, Ye. V., Borisova, N.V. (2008). *Reforma mestnoy vlasti v gorodakh Rossii, 1991–2006* [The Reform of Local Government in Russian Cities, 1991–2006]. Sankt-Peterburg: Norma.
- Gil'chenko, L. V. (1998). *Mestnoye samoupravleniye: dolgoye vozvrashcheniye: Stanovleniye mestnogo samoupravleniya v Rossii* [Local Self-Government: the Long Return: The Formation of Local Self-Government in Russia]. Moskva: Pervyy pech. dvor.
- Ivanov, D. V. (2023). Problemy i tendentsii razvitiya mestnogo samoupravleniya. [Problems and Trends in the Development of Local Self-Government]. *Izvestiya TulGU. Gumanitarnyye nauki* [News of TulSU, Humanities], 2, 86–95.
- Kruzhkov, A. V. (2004). Mestnoye samoupravleniye v Rossii: nesbyvayushchiysya proyekt. [Local Self-Government in Russia: an Uncomfortable Project]. *Polis. Politicheskiye issledovaniya* [Polis. Political Research], 6, 51–65.
- Lapteva, L. Ye. (2016). Gosudarstvo v izmenyayushchemsya mire. *Pamyati L. S. Mamuta*. [The State in a Changing World. In Memory of L. S. Mamut]. *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN* [Proceedings of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences], 2, 132–138.

- Martynov, M. Yu. (2023). Mestnoye samoupravleniye v Rossii kak fluktuiruyushchaya politicheskaya real'nost'. [Local Self-Government in Russia as a Fluctuating Political Reality]. *Vestnik Permskogo universiteta. Politologiya* [Bulletin of the Perm University. Political Science], 17(2), 5–14.
- Mikheyeva, T. N., Mikheyev, D. S. (2022). Formy neposredstvennoy munitsipal'noy demokratii: gryadushchiye transformatsii. [Forms of Direct Municipal Democracy: Future Transformations]. *Izvestiya Saratovskogo universiteta. Novaya seriya. Seriya: Ekonomika. Upravleniye. Pravo* [Proceedings of Saratov University. New Series. Series: Economics. Management. Right], 22(3), 304–309.
- Musinova, N. N. (2022). Ob organizatsii mestnogo samoupravleniya v yedinoy sisteme publichnoy vlasti. [On the Organization of Local Self-Government in the Unified System of Public Authority]. *Vestnik universiteta* [Bulletin of the University], 2, 77–84. DOI: 10.26425/1816-4277-2022-2-77-84
- Novokreshchenov, A. V. (2023). Reforma mestnogo samoupravleniya: protsessy, problemy, paradoksy. [Reform of Local Self-Government: Processes, Problems, Paradoxes]. *Sotsiologicheskiye issledovaniya* [Sociological Research], 2, 41–50.
- Offerdal, O. (1999). Mestnoye samoupravleniye v Skandinavii: dostizheniya i perspektivy. [Local Government in Scandinavia: Achievements and Prospects]. *Polis. Politicheskkiye issledovaniya* [Polis. Political Research], 2, 155–167.
- Pankevich, N. V. (2016). Mestnoye samoupravleniye v sisteme gosudarstvennoy vlasti. [Local Self-Government within the State Governance]. *Polis. Politicheskkiye issledovaniya* [Polis. Political Research], 2, 62–79.
- Ross, K. (2008). Munitsipal'nyye vybory i elektoral'nyy avtoritarizm v Rossii. [Municipal Elections and Electoral Authoritarianism in Russia]. *Politicheskaya nauka* [Political Science], 3, 111–125.
- Shah, A. (2006). Local Governance in Developing Countries. Washington, DC: World Bank publications.
- Shirokov, A. N., YUrkovala, S. N. (2022). MSU: bol'shaya reforma ili uprazhdeniye? [Local Government: Major Reform or Abolition?]. *Byudzheth* [Budget], 1, 70–76.
- Timofeyev, N. S. (2023). Mestnoye samoupravleniye v sisteme yedinoy publichnoy vlasti. [Local Self-Government in the System of Unified Public Authority]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11. Pravo* [Bulletin of Moscow University. Series 11. Law], 64(2), 24–49.
- Toshchenko, Zh. T., Tsvetkova, G. A. (1997). Mestnoye samoupravleniye: problemy stanovleniya (opyt sotsiologicheskogo analiza). [Local Self-Government: Problems of Formation (Experience of Sociological Analysis)]. *Sotsiologicheskiye issledovaniya* [Sociological Research], 6, 109–119.
- Turovskiy, R. F. (2015). Rossiyskoye mestnoye samoupravleniye: agent gosudarstvennoy 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. Politicheskkiye issledovaniya* [Polis. Political Research], 2, 35–51.
- Turovskiy, R. F. (2019). Poseleniye kak sub'yekt lokal'noy politiki: Teoreticheskkiye osnovy issledovaniy. [Settlement as a Subject of Local Politics: Theoretical Foundations of Research]. *Politicheskaya nauka* [Political Science], 2, 13–30. DOI: 10.31249/poln/2019.02.01
- Valentik, O. N. (2022). YEvropeyskaya Khartiya i novyy vektor munitsipal'noy reformy v Rossiyskoy Federatsii. [The European Charter and the New Vector of Municipal Reform in the Russian Federation]. *Etap: ekonomicheskaya teoriya, analiz, praktika* [Stage: Economic Theory, Analysis, Practice], 1, 42–56.
- Yevropeyskaya khartiya o mestnom samoupravlenii [The European Charter on Local Self-Government]. (1997). *Sotsiologicheskiye issledovaniya* [Sociological Research], 1, 90–97.

Received 11.01.2024

Accepted 15.02. 2024

*For citation:* Martynov M. Yu., Serdyukov D. V. The Evolution of Ideas about the Essence of Local Self-Government in Socio-Political Discourse.— *South-Russian Journal of Social Sciences*. 2024. Vol. 25 No. 1 Pp. 6–19.

© 2022 by the author(s). This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).