

## МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ПРОСТРАНСТВЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ РОССИИ

И. А. Хабаров

*Тамбовский государственный университет имени Г. Р. Державина*

Поступила в редакцию 4 декабря 2024 г.

**Аннотация:** рассматриваются особенности организации местного самоуправления в пространстве публичной власти современной России. В этой связи анализируются теоретические и нормативно-правовые подходы к понятию «публичная власть», рассматриваются этапы муниципальной реформы 1991–2024 гг. в России. Отдельно изучены изменения, внесенные в Конституцию РФ (2020 г.), и проект закона о местном самоуправлении и публичной власти (2024 г.). Автор рассматривает усиление государственного регулирования сферы местного самоуправления с позиций реализации властью потока административного ресурса, обладающего транзитными свойствами.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, публичная власть, административный ресурс.

**Abstract:** the article examines the peculiarities of the organization of local self-government in the space of public power in modern Russia. In this regard, research and regulatory approaches to the concept of «public power» are analyzed and the stages of municipal reform in 1991–2024 in Russia are considered. Separately, the amendments made to the Constitution of the Russian Federation (2020) and the draft law on local self-government and public authority (2024) are studied. The author considers the strengthening of state regulation of the sphere of local self-government from the standpoint of the implementation by the authorities of the flow of an administrative resource with transit properties.

**Key words:** local government, public authority, administrative resource.

Реформа местного самоуправления (далее – МСУ) вновь актуализировала дискуссии относительно места и роли локального уровня политики в национальных политических процессах, системе государственного и муниципального управления России первой четверти XXI в. Конституционная реформа 2020 г., многочисленные корректировки правовых норм, посвященных вопросам организации МСУ в Российской Федерации, вновь и вновь обращают внимание практиков и экспертов муниципального управления на особенности выстраивания диалога муниципальных сообществ и институтов государства. Безусловно, на качественное развитие дискурса, его заостренность повлияло введение в оборот не только политологами и правоведами, но и представителями органов государственной власти, равно как и широкой общественности, понятия «публичная власть».

В этой связи полезно рассмотреть особенности организации местного самоуправления в пространстве публичной власти в постсоветской России. Для достижения данной исследовательской цели необходимо решить следующие задачи: оценить распространенные среди государствоведов подходы к определению понятия «публичная власть»; выявить этапы становления современной системы местного само-

управления в России; оценить нормативные правовые новации в ходе текущей реформы местного самоуправления и публичной власти.

Теоретико-методологическую основу исследования преимущественно составили работы отечественных и зарубежных ученых, заостряющих внимание на существенных характеристиках публичной власти как правовой и политической категории [1–6]. Правовые аспекты организации местного самоуправления и публичной власти в России анализируются на основании положений Конституции РФ, действующего Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в актуальной редакции) [7] и ключевых нормативных актов, корректирующих его [8], а также федеральных законов 1991–1995 гг., утративших силу [9–11]. Помимо этого, анализ затронул положения законопроекта № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [12], на момент подготовки статьи находящегося на рассмотрении в Государственной Думе ФС РФ.

Отечественные правоведа демонстрируют различные подходы к соотношению понятий «публичная власть» и «государственная власть». Приведем лишь некоторые примеры. М. И. Байтин полагает, что публичная политическая власть – власть государства,

реализуемая при его участии, другие в значительной степени разграничивают эти понятия. Чаще в среде экспертов публичная власть не сводится к государственной и предполагает различные организационные формы реализации [2]. В этой связи логично закрепленное на законодательном уровне по итогам Конституционной реформы 2020 г. включение в концепт «публичная власть» помимо государственной, очевидной муниципальной компоненты, вытекающей из природы местного самоуправления и присущих ему различных форм самоорганизации. В то же время собственно муниципальный дискурс позволяет охватить самые различные формы гражданской активности на публичном поле.

Сущностные особенности публичной власти связаны с территориальной основой (система публично-правового образования – от государства до муниципалитета и общины; В. Е. Чиркин, Ю. Ю. Сорокин) с деятельностью не только органов государственной и муниципальной власти, но и населения (Б. З. Кушхова, Б. С. Эбзеев, С. А. Авакьян, Н. Ю. Васильева); наличием общих целей (удовлетворение артикулированных интересов) и развитой ценностной системы (Ю. Ю. Сорокин), но также с институциональным и легальным характером ее носителей (В. В. Ратчинский) – легальность – есть свойство законных органов власти. При этом важно концептуальное осмысление зарубежными и отечественными учеными публичной власти как системы отношений подчинения одних членов социума другими [1].

Главным внутриполитическим актором, ответственным за защиту интересов третьих лиц и за осуществление управленческих функций, является государство в силу своей публичной природы. Публичность чаще всего предполагает общество (собственно, олицетворяющее публичность, относительно частных дел) и определенную территорию, в пределах которых функционирует государство как общественный деятель [4] и осуществляет правоустановление [5]. Публичная власть формирует правовые нормы, иными словами – узаконенные специфические правила поведения, имеет возможность применения публичного принуждения и реализуется в специфических организационно-правовых формах. Главное выражение ее – территориальный публично-правовой коллектив, не управляемый единой властной вертикалью сверху, но имеющий определенную степень публичных интересов (а не только частных) и соответствующие этому противоречия, а также участвующий в формировании местных органов управления [3].

В то же время нельзя не отметить обращение исследователей к понятию «публичное администрирование», согласно стандартам ООН, применяемому в отношении государственного аппарата как целостной системы (политика, правила, процедуры, организа-

ционные структуры, персонал), имеющей источником финансирования государственный бюджет и отвечающей за координацию работы органов власти. При этом немаловажно, что публичное администрирование реализуется в пространстве публичного, в первую очередь – посредством предоставления публичных услуг [13].

Действие в пределах политико-правовой территории, свойства легитимного публичного принуждения, осуществление полномочий в поле правовых норм и формирование этого поля, связанные с этим нормативность и всеобщность свидетельствуют об органах государственной и муниципальной власти как о ключевых носителях публичной власти. В этой связи возникает вопрос самостоятельности местного самоуправления и автономности муниципального управления в пределах единой системы публичной власти.

Являясь сущностной системой гражданской самоорганизации, местное самоуправление, его основы находятся в зоне правового и политического регулирования государства. Постсоветская государственность формировалась в непростых внешне- и внутриполитических условиях, что не могло не сказаться на процессе становления системы МСУ и муниципального управления на местах, развитии асимметричного диалога «государственного» и «муниципального». История формирования вектора публичной власти – чередующиеся этапы поиска и фиксации, инициатором которых выступала государственная власть национального и регионального уровней.

*Этап 1. Поиск точек опоры и становление (1991–1993 гг.).* Характеризовался наработкой нормативной правовой базы [9] и управленческих практик в условиях борьбы за власть на национальном уровне, укрепления новой государственности, созданием новой системы управления на местах с фактическим директивным учреждением новых административно-распорядительных органов при сохранении сети советских органов, устранением из политической реальности важнейших властных институтов прошлого периода – партийных комитетов. Важнейший признак данного этапа – институциональный конфликт «новой» исполнительной и «старой» представительной властей, инкорпорирование субъектов локальной политики в новую политико-административную реальность, выстраивание вертикали власти на локальном уровне с использованием механизмов назначений руководителей административных органов на местах.

*Этап 2. Укрепление и удержание (1993–1995 гг.).* Это время пиковых конфликтных столкновений в институциональном пространстве между исполнительными и представительными органами власти, прежде всего – на национальном уровне. Результат –

законодательно оформленное [10] доминирование административных структур (исполнительно-распорядительных органов) и их руководителей в политико-административном пространстве локалитетов как следствие укрепления властной вертикали. Дальнейшее развитие получила система назначений от национального уровня к региональному и от регионального к локальному. Важнейшей вехой стало принятие Конституции РФ, в которой система МСУ получила официальный гарантированный статус.

*Этап 3. Проработка институциональной архитектуры (1995–2003 гг.).* Положения, заложенные в Конституции РФ, получили закрепление и развитие в профильном федеральном законе [11]. Это время поиска «рабочей модели» структуры МСУ: его уровней, системы органов муниципального управления и их полномочий, способов их формирования. В этом процессе существенную роль играли региональные органы власти и соответствующие элиты. Использование выборных процедур на локальном уровне приводило к формированию устойчивых сетей взаимодействия региональных и локальных элит, представительных и исполнительных уровней.

*Этап 4. Развитие и осмысление «рабочей модели» (2003–2014 гг.).* Определяющее событие данного этапа – принятие и поэтапная реализация нового закона о МСУ [7], равно как его корректировка и внесение соответствующих изменений. Закреплена двухуровневая модель МСУ и фактическая муниципальная система сдержек и противовесов в сфере муниципального управления. Существование трех самостоятельных (за исключением поселений) акторов (глава, исполнительно-распорядительный и представительный органы), использование выборных процедур, усиление возможностей влияния на муниципалитеты (что отражает динамика внесения изменений в ФЗ № 131-ФЗ) способствуют выработке системных взаимодействий региона и локалитетов (в том числе формированию профильных ответственных ведомств в составе органов власти региона). Демобилизация выборных процедур в отношении руководителей регионов, усиление партийной вертикали ВПП «Единая Россия» и распространение пропорциональной избирательной системы укрепляют политико-административную шивку регионального и локальных политико-административных режимов.

*Этап 5. Поиск возможностей консолидации (2014–2024 гг.).* Знаковое событие этапа – внесение изменений в Конституцию РФ по итогам общероссийского голосования 1 июля 2020 г. Это период качественных корректировок ФЗ № 131-ФЗ [8], последовательного усиления вариативности моделей муниципального управления (в том числе введение муниципальных округов [14], консолидации региональной и муниципальной власти: возврат к выборам

высших должностных лиц регионов и «муниципальный фильтр», широкое распространение конкурсных процедур и усиление роли региона в них, опыты оптимизации политических пространств различного уровня, сокращения между ними управленческой дистанции (практики формирования представительных органов муниципальных районов из числа глав и депутатов поселений).

Последний из рассматриваемых этапов завершился в условиях существенного реформирования организации МСУ и муниципального управления на местах в качестве фрагмента единой, законодательно закреплённой системы публичного управления с выраженной тенденцией купирования поселенческой платформы (2022–2024 гг.). «Государственная» тенденция в публичной сфере прослеживается все более отчетливо: модель сити-менеджера и конкурсных процедур глав в течение последних 20 лет принципиально усилилась в векторе от политического управления к административному, управленческие структуры и прото-элиты поселений интегрировались в муниципальные районы.

Вместе с тем по общим оценкам экспертов и практиков сферы МСУ некоторые новации реформы, в первую очередь связанные с упразднением поселенческого уровня МСУ, заставляют законодателя вновь и вновь возвращаться к пересмотру ряда позиций (например, сроков вступления в силу отдельных положений нового закона или возможности сохранения поселенческого уровня МСУ).

По итогам внесения изменений в Конституцию РФ в 2020 г. категория «публичная власть» была окончательно выведена из сферы научных дискуссий в сферу управления. Согласно статье 71 Конституции организация публичной власти находится в ведении Российской Федерации. В соответствии со статьей 80 Президент России обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти. Согласно статье 132 органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. При этом в статье 12 признается и гарантируется самостоятельное в пределах своих полномочий местное самоуправление. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В статье 131 указано, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации. Здесь же определено, что органы государственной власти могут участвовать в формировании органов

местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц МСУ в установленном порядке [15]. Очевидно, что положения Конституции свидетельствуют о балансе приоритетов единства (координации) и автономии (инициативы), реализация которого на практике по-прежнему связана с поиском эффективной управленческой модели. Согласно «опубличенным» подходам принцип единства системы публичной власти предполагает согласованное действие различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан [16].

На основе анализа проекта нового закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» отметим следующие тенденции.

С отсылкой к Конституции Российской Федерации в законопроекте подчеркнуто, что органы МСУ входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации, а органы публичной власти в соответствии с нормами права участвуют в решении задач местного самоуправления. Третий путь избрания главы (непрямой) – выбор из числа кандидатов, предложенных главой субъекта – знаменует продолжение тренда на усиление административного присутствия акторов региона на муниципальном поле (с 2019 г. в городских округах и муниципальных районах половина членов конкурсной комиссии назначается высшим должностным лицом субъекта РФ). Выдвижение кандидатур на должность главы регионом (его высшим должностным лицом) применимо только для модели, в которой глава муниципального образования возглавляет местную администрацию. Это продолжает тренд укрепления исполнительной управленческой вертикали, межуровневой ответственности (и регионального режима). Данную тенденцию также подчеркивает утверждение в качестве базовой одноуровневой модели МСУ.

Здесь же отметим тренд кластеризации – не только управленческой, но и хозяйственной. Прослеживается логика кластеров и агломераций (городские округа и прилегающие поселения) – территорий, объединенных экономической, транспортной, социальной, политической инфраструктурой. Это также является продолжением тренда изменений, вносимых в действующий ФЗ № 131-ФЗ с 2019 г. [14].

В то же время муниципальное образование есть территория самоуправления и самоорганизации. В проекте сделан акцент именно на самоорганизацию (а не реализацию народом власти, как ранее) и обеспечение жизнедеятельности (сообразно вопросам местного значения). Подчеркнут демократический характер формирования органов МСУ (административных элит): это выборы – прямые или через избранных депутатов. Провозглашается исключительно

выборная процедура при формировании представительного органа (без практик делегирования, что практиковалось в двухуровневой модели МСУ).

В новых условиях глава, административные элиты по-прежнему действуют от имени муниципалитета и по поручению сообщества. Действие «от имени и по поручению» – критерий легитимной власти, принадлежности к административной элите, наивысшая точка доступа к потоку административного ресурса и «полномочиям принятия решений» (с позиций политических элит). Имущественные права муниципалитетов здесь – в числе первых (это приоритетный ресурс и показатель локализации публичной власти муниципалитета) [12].

Согласно материалам законопроекта, наряду с вопросами определения и уточнения правовых категорий, технических вопросов (вступление в силу нормативных правовых актов), вопросов процедуры (порядок избрания глав, начала и прекращения полномочий, порядок голосования депутатов), которые сами по себе политичны (связаны с вопросами легитимности и пр.), изменения носят базовое измерение публичной политики – политической среды местных сообществ и публичного управления (административная межсекторная и межуровневая деятельность, в том числе по оси «муниципалитет – регион»).

Таким образом, оформление и закрепление получает последовательная тенденция усиления государственной доминанты, роли субъектов государственной власти в политическом и хозяйственном пространстве муниципалитетов. Легитимные «включенные» позиции региональных элит, оптимизация территориальной организации и мониторинг эффективности деятельности органов МСУ могут быть рассмотрены как «выпрямление административного потока» и оценены как усиление сшивки регионального политико-административного режима с муниципальными политико-административными режимами. Одновременно отмечается значимость самоорганизации (с учетом «включенного присутствия» государственных акторов) как содержательной составляющей самоуправления, в том числе в организации хозяйственной жизни муниципалитета (жизнеобеспечение в различных сферах, тенденции урбанизации, горизонтальной и вертикальной консолидации ресурсов, практики территориальной кластеризации). Положения нового закона во многом предсказали нормы, внедряемые в сфере МСУ в течение последних лет (логика и содержательная направленность поправок в ФЗ № 131-ФЗ в 2014–2024 гг.) – это логичный фиксирующий этап централизации административной, экономической, политической.

Подводя итог, отметим, что рассмотренные выше этапы реформирования системы местного самоуправления и наработка соответствующих практик муниципалитетов

ципального управления в постсоветской России свидетельствуют о фактическом единстве государственного и муниципального управленческого векторов. Доминирование государственной составляющей имеет административное, правовое, политическое, экономическое измерения. Оно сформировалось в контексте непростых политических событий федерального и регионального уровней 1991–2024 гг. В этом смысле закрепление единства публичной власти в России в настоящее время стало логичным этапом реформирования государственного управления и преобразований в сфере местного самоуправления, в том числе перед лицом внешних угроз.

В комплексе рассмотренные в статье теоретические и нормативные подходы способствуют оценке сложившейся единой государственно-муниципальной системы:

1) как легитимной машины форматирования и координации публичного на местах – доминантном факторе его организации и институционального оформления процессов сообществ (институциональный и правовой контуры муниципального управления);

2) как триггера кластерной коллаборации ресурсов и интересов (в первую очередь экономических – в качестве необходимого условия социально-экономического развития локалитетов);

3) как системы генерирования и делегирования административного ресурса, а также контроля за ним по различным точкам подключения («позиционный довод» административных элит и представителей бюрократии – федеральной, региональной, муниципальной).

Важно подчеркнуть, что обозначенное в правовом поле и реализуемое на практике единство публичной власти отражает потоковый характер административного ресурса, формирующего политико-правовое пространство регионов и муниципальных образований. Являясь по сути транзитным, поток административного ресурса составляет стержень политико-административных режимов. Точки доступа к нему определяют институциональную основу системы муниципального управления; открытие данных точек синхронно с электоральными циклами, выборами и конкурсными процедурами. Данный ресурс предоставляет контрольный потенциал в работе с другими потоковыми (например, инвестиции в экономике) и локальными ресурсами. В этом смысле реформа МСУ в пространстве публичной власти – «выпрямление» управленческого потока, закрепленное в правовом поле и легитимизированное политическими практиками.

## ЛИТЕРАТУРА

1. *Пилюя Д. Э.* Основные подходы к определению понятия «публичная власть» в публично-правовых (государственно-правовых) науках / Д. Э. Пилюя // *Фундаментальные проблемы юридической науки.* – 2023. – Т. 76, № 5 (198). – С. 8–23.

2. *Кучеренко А. В.* Государственная и публичная (политическая) власть : вопросы соотношения / А. В. Кучеренко // *Гуманитарные научные исследования.* – 2016. – № 10. – URL: <https://human.snauka.ru/2016/10/16718>

3. *Чиркин В. Е.* Современная концепция публичной власти / В. Е. Чиркин // *Российский журнал правовых исследований.* – 2015. – № 2 (3). – С. 73–81.

4. *Buckinx B.* Global actors and public power / B. Buckinx // *Critical Review of International Social and Political Philosophy.* – 2012. – № 5 (15). – P. 535–551.

5. *Skinner Q.* Freedom as the absence of arbitrary power. / Q. Skinner // *Laborde C. and Maynor J. (eds.) Republicanism and political theory.* – Oxford : Blackwell Publishing, 2008. – P. 83–101.

6. *Maynor J. W.* Republicanism in the modern world / J. W. Maynor. – Cambridge : Polity, 2003. – 230 p.

7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. – URL: <https://base.garant.ru/186367/>

8. О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ. – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72135262/>

9. О местном самоуправлении в Российской Федерации : закон РФ от 6 июля 1991 г. № 1550-1. – URL: <https://base.garant.ru/3961383/>

10. О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 г. № 1400. – URL: <https://base.garant.ru/172280/?ysclid=m46woi3e6h648011895>

11. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ. – URL: <https://base.garant.ru/3960987/?ysclid=m46wplg2v5419084028>

12. Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти : законопроект № 40361-8. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8?ysclid=m3pk4ejlqv368317722>

13. *Гоголев А. М.* Публичное администрирование как правовая категория / А. М. Гоголев // *Экономика. Налоги. Право.* – 2015. – № 3. – С. 141–146.

14. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ. – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72135262/>

15. Конституция Российской Федерации. – URL: <https://base.garant.ru/10103000/?ysclid=m46x39htug845835386>

16. О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу

положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации : заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3. – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73647918/>

*Тамбовский государственный университет имени Г. Р. Державина*

*Хабаров И. А., кандидат политических наук, руководитель Центра по связям с общественными институтами*

*E-mail: hia68@mail.ru*

*Tambov State University named after G. R. Derzhavin  
Khabarov I. A., Candidate of Political Sciences, Head  
of the Center for Relations with Public Institutions*

*E-mail: hia68@mail.ru*