



Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Социология. Политология. 2023. Т. 23, вып. 2. С. 202–207

Izvestiya of Saratov University. Sociology. Politology, 2023, vol. 23, iss. 2, pp. 202–207

<https://soziopolit.sgu.ru>

<https://doi.org/10.18500/1818-9601-2023-23-2-202-207>, EDN: SODWSH

Научная статья

УДК 323:342.553

Возможности исторического институционализма в исследовании особенностей организации местного самоуправления в России



И. И. Кузнецов, А. С. Жаров ✉

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова, Россия, 119991, Москва, ГСП-1, Ленинские горы, д. 1

Кузнецов Игорь Иванович, доктор политических наук, профессор кафедры истории и теории политики, politbum@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0274-8728>

Жаров Артем Сергеевич, соискатель кафедры истории и теории политики, msutema@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-3632-3421>

Аннотация. В статье рассматривается возможность применения методологии исторического институционализма в исследовании эволюции института местного самоуправления в России. Данный институт в России имеет богатую историю на протяжении достаточно продолжительного времени в контексте исторического существования государства, претерпевшего ряд значительных кардинальных изменений в своей истории. Процессу трансформации и развития института в исторической динамике присущи в том числе и кардинальные изменения, сопровождающиеся последующим пересмотром различных аспектов функционирования местных органов власти. С течением времени и в зависимости от существующего государственного устройства менялось отношение к институту местного самоуправления, к набору его функций и обязанностей, широте возложенных на органы местного самоуправления полномочий и их статусу, что демонстрирует исследование особенностей организации института местного самоуправления поздней имперской, советской и современной периодов. Несмотря на данные процессы и постоянную необходимость адаптации к новым условиям институциональной среды, цель существования института местного самоуправления осталась прежней. В то же время в ходе эволюции института местного самоуправления, значительную роль играет траектория предшествующего развития, изучение которой позволяет в полной мере имплементировать исторически сложившиеся позитивные практики. Исторический институционализм, в свою очередь, представляется перспективным подходом в исследовании политических явлений и процессов, имеющих лонгитюдный эффект, в частности, в исследовании особенностей организации института местного самоуправления в России.

Ключевые слова: исторический институционализм, местное самоуправление, институт местного самоуправления, траектория предшествующего развития, земство, Советы

Для цитирования: Кузнецов И. И., Жаров А. С. Возможности исторического институционализма в исследовании особенностей организации местного самоуправления в России // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Социология. Политология. 2023. Т. 23, вып. 2. С. 202–207. <https://doi.org/10.18500/1818-9601-2023-23-2-202-207>, EDN: SODWSH

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0)

Article

Possibilities of historical institutionalism in the study of the organization of local self-government in Russia

I. I. Kuznetsov, A. S. Zharov ✉

Lomonosov Moscow State University, GSP-1, Leninskie Gory, Moscow 119991, Russia

Igor I. Kuznetsov, politbum@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0274-8728>

Artem S. Zharov, msutema@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-3632-3421>

Abstract. This article considers the possibility of applying the methodology of historical institutionalism in the study of the evolution of the institute of local self-government in Russia. The institute of local self-government in Russia has a rich history and has existed for quite a long time in the context of historical existence of the state, which has undergone a number of significant cardinal changes in its history. The process of transformation and development of the institute in historical dynamics is inherent, including fundamental changes, accompanied by subsequent revision of various aspects of local government functioning. Over time and depending on the existing state structure, the attitude towards the institution of local government, the set of its functions and responsibilities, the breadth of powers assigned to local governments and their status changed, as demonstrated by the study of the peculiarities of local government institution organization in the late imperial, Soviet and contemporary periods. Despite these processes and the constant need to adapt to new conditions of the institutional environment, the purpose of existence of the institution of local government has remained the same. At the same time, during the evolution of the institution of local self-government, the trajectory of previous development plays a significant role, the study of which allows the full



implementation of historically established positive practices. Historical institutionalism, in turn, appears to be a promising approach in the study of political phenomena and processes with a longitudinal effect, in particular, in the study of the specifics of the organisation of the institution of local self-government in Russia.

Keywords: historical institutionalism, local self-government, local self-government institution, path dependence, zemstvo, Soviets

For citation: Kuznetsov I. I., Zharov A. S. Possibilities of historical institutionalism in the study of the organization of local self-government in Russia. *Izvestiya of Saratov University. Sociology. Politology*, 2023, vol. 23, iss. 2, pp. 202–207 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1818-9601-2023-23-2-202-207>, EDN: SODWSH

This is an open access distributed under the terms of Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY 4.0)

Любые формы общественных отношений выражаются через категорию институтов, которые являются фундаментальными факторами функционирования общественных систем. В самом общем виде под институтом понимается ряд правил, формирующих взаимоотношения акторов и определяющих их поведение. Важными характеристиками институтов являются изменчивость (способность институтов приспосабливаться к изменениям, происходящим под воздействием внешних факторов) и устойчивость (способность адаптироваться к изменениям и сохраняться в течение длительного исторического времени).

Исторический институционализм, как научный подход в рамках неoinституционального направления, «охватывает очень широкий спектр эмпирических явлений – от социальных революций до государственного строительства, формирования режима, развития современного государства всеобщего благосостояния, а также способствует лучшему пониманию генезиса, воспроизводства и изменения институтов» [1, р. 91–92]. Процесс институционализации рассматривается и как сохранение определенных свойств предшествующих институтов, и как приобретение, трансформация новых параметров, которые требуются в изменившихся условиях и необходимы для адаптации к изменениям в социальной, экономической и политической сферах. Данный подход, определяя институты как формальные (соответствующие нормативные правовые акты) и неформальные (обычаи, традиции, поведенческие модели) нормы, применяемые в политической практике, при определяющем влиянии исходного выбора на последующее развитие предоставляет возможность учесть роль траектории предшествующего развития с целью достижения сбалансированного взаимодействия формальных и неформальных элементов институциональной структуры. Таким образом, исторический институционализм является перспективным подходом к исследованию политических процессов и явлений, а применение данного подхода в исследовании особенностей организации и функционирования института местного самоуправления в России представляется актуальным.

В современном мире институциональные изменения определяются различными факторами. Современное общество постоянно создает и трансформирует формы и методы самоуправления, адаптируя их к имеющейся социально-политической действительности. Изменения социальных, политических, экономических институтов ведут к эволюции института местного самоуправления, формируя новые типы взаимоотношений.

Различие в моделях местного самоуправления разных стран объясняется исторической обусловленностью и долгосрочной преемственностью, спецификой отношений между государственной и местной властью. Успехи местного самоуправления непосредственно обуславливаются правилами и ограничениями, в рамках которых осуществляется его деятельность, т. е. зависят от институциональной среды. Таким образом, представляется важным исследование местного самоуправления с позиций неoinституционализма. Исторический институционализм, изучающий эволюцию институтов, взаимовлияние развития институтов и формирования политических, экономических и социальных процессов, применим для исследования местного самоуправления, деятельность которого и определена правилами, сложившимися в различные исторические периоды существования государства.

Д. Норт в работе «Институты, институциональные изменения и функционирование экономики» определяет институты как «созданные человеком ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения между людьми... Институты уменьшают неопределённость, структурируя повседневную жизнь, ... включают в себя все формы ограничений, чтобы придать определённую структуру человеческим взаимоотношениям» [2]. В своих исследованиях он показывает, что развитие и становление институтов на каждом определенном историческом временном отрезке происходит в определенной последовательности и согласно определенным закономерностям. Проводя анализ деятельности формальных и неформальных институтов, Д. Норт приходит к выводу, что наиболее консервативными и менее способными



ми к изменениям являются, как правило, неформальные институты, а в процессе становления, как показывает практика, выигрывают институты, которые наиболее соответствуют сложившимся условиям конкретной исторической действительности. В политологических исследованиях Дж. Марча и Й. Олсена институты представляют собой «...относительно устойчивую совокупность правил и организованных практик, встроенных в структуры смыслов и ресурсов, которые относительно инвариантны в условиях текучести кадров и относительно устойчивы к идиосинкразическим предпочтениям и ожиданиям индивидов и меняющимся внешним обстоятельствам...» [3, р. 3]. В этом определении содержится важное свойство институтов – их способность к эволюции. Внешние факторы изменяющейся общественной среды и влияние развивающихся внутренних элементов институциональной структуры приводят к трансформации институтов.

Эффективность местного самоуправления в России зависит от сложившейся политической культуры, имеющихся традиций политического управления и от институтов, регулирующих его деятельность и поведение социальных акторов. В свою очередь, изменения института местного самоуправления имеют принципиальное значение для оценки успешности трансформаций на общероссийском уровне. Несмотря на богатый исторический опыт самоорганизации, опыт, который имеют народы России в решении проблем на местном уровне (начиная от народного вече до постсоветских реформ местного самоуправления), институт местного самоуправления находится в процессе развития, и, на наш взгляд, для его совершенствования необходимо изучать и использовать опыт предшествующего развития, применяя в исследовании в том числе и метод исторического институционализма.

Исследуя различные аспекты исторического развития самоуправления на местном уровне в России, представляется необходимым обращать внимание на то, что очевидным образом повлияло на дальнейшее развитие института местного самоуправления. На наш взгляд, это, прежде всего, два периода в развитии местного самоуправления – земство и советская модель самоуправления, которые обусловили российскую специфику развития данного института.

«Начиная с конца XVIII в., и особенно в XIX в., местное самоуправление становится постоянным объектом теоретического научного осмысления, активно используется при проведении политических, административных и

правовых реформ» [4, с. 59]. Применение идеи местного самоуправления в практической деятельности, формирование структуры земского самоуправления показало возможность эффективного воздействия населения на решение социальных и экономических проблем конкретных местностей. Период первой половины XIX в. является важным этапом в процессе формирования отечественной системы местного самоуправления. Важным событием в данном процессе стало издание Устава о земских повинностях 1851 г., что, по мнению А. И. Васильчикова [5], можно расценивать как важное событие начала земского реформирования. Комитет о земских повинностях и Особые присутствия для исполнения, утвержденные по Уставу о земских повинностях, впоследствии трансформировались в земские собрания и управы.

В XIX в. в Российском государстве сформировались традиции местного самоуправления в основном сословного характера, имелась крепкая основа развития самоуправления на местах. Следовательно, с целью исследования проблематики совершенствования самоуправленческих параметров анализ следует начинать с данного исторического периода. Появление и формирование общественно-политических течений начала XIX в., направленных на преобразование, в том числе в сфере государственного и местного управления, имело большое значение и получило свое дальнейшее развитие в XX в. Развиваясь и отражая происходящие процессы в обществе, данные направления прогнозировали определенные общественные трансформации, вектор развития страны. Это подтверждала реформа 1861 г. и продиктованные ею преобразования в политической, экономической и социальной сферах. Как следствие, это требовало упразднения сословного начала и необходимости введения местного самоуправления. Начало реформ в сфере земского самоуправления было положено принятием в 1864 г. Положения о губернских и уездных земских учреждениях [6]. Образование земских учреждений расширило границы общественной деятельности в сфере местного самоуправления, в состав системы земских учреждений вошли земские избирательные съезды, собрания и управы. Несмотря на то что земское представительство становилось всесословным и земству предоставлялась самостоятельность в пределах установленных полномочий, самоуправление на местах осуществлялось в основном благодаря общественной инициативе, деятельность земств ограничивалась хозяйственными вопросами. Однако следует отметить, что опыт дея-



тельности земств в этот период показывает их эффективность, несмотря на ограниченность их возможностей, в том числе и финансовых.

При рассмотрении основных вех в процессе развития самоуправления в России следует отметить Городскую реформу 1870 г., которая внесла большой вклад в развитие самоуправления, будучи направленной на создание всеобщего представительства в городском самоуправлении. И хотя сохранялся имущественный ценз, реформа имела большое значение в повышении гражданской активности населения.

Принятое в 1890 г. новое Положение о губернских и уездных земских учреждениях [7], увеличивало дворянское представительство, восстанавливало сословность, а земские учреждения приобрели значение государственных правительственных образований, что выражалось в росте контроля над их деятельностью. Очевидно, что основополагающим нововведением стало внедрение бюрократических механизмов контроля. «Система представительства в земствах после 1890 г. находилась в русле усиления влияния царской бюрократии в территориальных структурах управления» [8, с. 24]. Замедляя развитие местного самоуправления, данная реформа не могла остановить развития гражданского общества, где земство играло важную историческую роль, привлекая местное население к более активному участию в политических процессах.

Временное правительство выстраивало управленческую властную систему на местах таким образом, что формировались как органы местного самоуправления, так и Советы, которые возникли в период революции 1905–1907 гг. и решали задачи местного самоуправления. Впоследствии, в самом начале революции 1917 г., Советы существовали на всей территории, принимали участие в осуществлении государственной власти на местах, выполняли функции органов местного самоуправления. Советы этого периода организовывали жизнь общества в России, их важность и эффективность доказывает их устойчивость – в некоторых регионах сохранились до 1922 г. Эти институты местного самоуправления служили фундаментом для построения советской модели самоуправления на местах, которая пришла на смену институту земства, прекратившему свое существование в конце 1917 г.

Новые Советы, как форма политической организации, стали органами власти на местах, органами государственного управления. Конституция РСФСР, принятая в 1918 г., замедлила развитие гражданского общества, население не имело право на объединения, происходило слияние партийного и советского аппарата го-

сударственного управления. Создание такой партийно-государственной управленческой системы было закреплено в Конституции СССР 1936 г. Формировалась централизованная, вертикальная система управления под руководством Коммунистической партии, где институт реального местного самоуправления сложиться не мог. Следует отметить, что гражданское общество продолжало развиваться, но, будучи фактически органами государственной власти, Советы не могли в полной мере реализовывать истинные функции местного самоуправления.

Конституция СССР, принятая в 1977 г., допускала участие общественных организаций «...в управлении государственными и общественными делами, в решении политических, хозяйственных и социально-культурных вопросов», а также участие трудовых коллективов «...в обсуждении и решении государственных и общественных дел» [9, ст. 7, 8]. Наряду с этим повышалась роль Советов народных депутатов, которой, как и деятельности Советов, был посвящен специальный раздел, что подчеркивало их определенное положение.

Несмотря на то что Советы на местах являлись коллегиальным органом, в принятии решений основную роль играл не хозяйственный, а партийный механизм. В целом советский институт местного самоуправления основывался на принципе иерархичности, идеологическом доминировании партийного аппарата в организации деятельности на местах, что несколько сдерживало его самостоятельность, ставив развитие в зависимость от политического курса.

В постсоциалистической России был запущен процесс реформирования институциональных основ советской системы, требовалась ее институциональная перестройка. И здесь также исторический институционализм может выступить в качестве методологической базы для теоретического осмысления оснований хода проведения реформ системы местного самоуправления. Для периода начала постсоветских преобразований было характерно отсутствие концептуальной самоуправленческой модели на местном уровне. Предпринимались попытки как адаптации советской системы организации самоуправления на местах, так и выстраивания основ института местного самоуправления, используя зарубежный опыт без применения отечественного.

Для институционального развития местного самоуправления в России определенную положительную роль сыграло принятие в 1995 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [10], но его исполнение



приводило к проблемам в межуровневых отношениях, вело к расхождению формальных и неформальных правил. Наряду с социальными и экономическими причинами неэффективности реформ для сферы местного самоуправления в этот период было характерно несовершенство законодательства в этой сфере. Отмечается, что «трудности развития местного самоуправления также объясняются слабой институционализацией основного института – государства, не способного инициировать консолидацию общества и системную интеграцию основных политических и общественных институтов на основе современных подходов, адекватных степени сложности и многообразию проблем современного общества» [11, с. 17].

Принятие нового Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ [12] можно считать началом нового этапа эволюции местного самоуправления в России. С принятием данного нормативного правового акта находит свое реальное развитие практическая реализация принципа самостоятельности, который был провозглашен в Конституции 1993 г. [13, ст. 12], согласно которому местное самоуправление выступает в качестве самостоятельного уровня власти, не входящего в систему государственного управления.

Определенную роль в развитии самоуправления на местах сыграл принятый 27 мая 2014 г. Федеральный закон № 136-ФЗ [14, ст. 2], который был направлен на сокращение влияния федерального уровня и увеличение возможностей регионов в регулировании муниципалитетов, т. е. на процесс децентрализации. Для всех видов муниципалитетов законом закреплялись обязательные полномочия, обеспеченные ресурсами. В случае расширения полномочий устанавливалось обязательное дополнительное финансирование.

С принятием и внесением изменений в Конституцию в 2020 г. произошло изменение статуса местного самоуправления посредством его включения, наряду с органами государственной власти, в единую систему органов публичной власти. Данный процесс позволил органам местного самоуправления, сохранив свою самостоятельность, заручиться дополнительными гарантиями в ходе реализации своих полномочий, а также закрепить свой правовой статус.

В процессе общественно-политического развития государства эволюционировал и институт местного самоуправления в России, которому всегда было присуще социально-организующее и самоуправленческое начало. Связывая общество и государство, институт местного самоуправления непосредственно участвует в формировании

гражданского общества, развивая коллективные потребности, инициативы, ответственность. В каждом историческом периоде развития института местного самоуправления следует отметить наличие положительных практик, которые, на наш взгляд, целесообразно исследовать, используя методологию исторического институционализма, и по возможности эффективно адаптировать к современным условиям.

Эволюция института местного самоуправления в России, являясь частью социально-политических процессов, происходящих в обществе, содержательно определяется теми процессами, которые происходили на разных этапах существования Российского государства: реформы Александра II, а затем Александра III; организация самоуправления на местах Временным правительством; реформа института местного самоуправления в условиях централизации власти, реформы постсоветского периода. Достаточно актуальным представляется изучение институционализации местного самоуправления в исторической динамике государственного развития, наряду с рассмотрением статуса местного самоуправления, в том числе конституционного, а также прав муниципалитетов, включая вопросы объема полномочий, ресурсного обеспечения, межбюджетных отношений, ответственности и контроля на отдельных этапах его эволюции. Это позволит при анализе процесса становления и развития института местного самоуправления как элемента системы публичной власти учитывать его основные характеристики и влияние фактора исторической предопределенности и преемственности на институционализацию местного самоуправления.

Местное самоуправление способно активизировать социальную жизнь, так как, в частности, является институтом, предполагающим снятие социальных барьеров, развитие гражданской инициативы в условиях социально-культурного многообразия и региональной специфики. Реформы второй половины XIX в. способствовали развитию социальных отношений, включая бывших крепостных крестьян в гражданские правоотношения, привлекая помещное дворянство к более активному участию в общественной жизни страны. Земства вводились с учетом фактора развития социокультурной среды региона. В имперской России, в условиях сословного общества и монархического управления, земства были введены на территориях с развитой социокультурной средой и потенциалом самофинансирования. В советский период институт существовал повсеместно в условиях нового политического режима, новой идеологической системы, претерпевая различ-



ные изменения на протяжении существования СССР. В современной России местное самоуправление на всей территории страны гарантировано Конституцией и представляет собой уровень организации власти, наиболее приближенный к человеку. Следовательно, учитывая историю развития института местного самоуправления в России, можно выделить три его модели. Первая модель функционировала в условиях монархического государства и словесного общества; вторая существовала в новой политической системе, трансформируясь на протяжении ее существования; современная модель института местного самоуправления наиболее приближена к потребностям человека и гарантирована Конституцией как составляющая публичной власти.

Таким образом, с целью оптимизации структуры и взаимоотношений элементов системы публичной власти процесс институционализации местного самоуправления, являясь воплощением свойств, характеристик и функций местного самоуправления в системе публичной власти, должен проходить с учетом имеющегося огромного опыта самоорганизации населения на местах, поддержки и развития гражданских инициатив в различных исторических периодах Российского государства. При этом следует подчеркнуть, что в историческом институционализме действует презумпция того, что институты не возникают и не исчезают сами по себе. Можно констатировать тот факт, что происходит постоянный процесс взаимодействия традиций и инноваций, слияние имеющихся форм и подходов. В контексте временного исторического среза важно проследить трансформацию институтов, изучать опыт собственной институциональной среды, в том числе и для того, чтобы понять альтернативы и сформировать перспективные направления дальнейшего развития общественных отношений на всех уровнях государственного устройства, начиная с уровня муниципалитетов, с целью достижения общественного благосостояния.

Список литературы

1. *Thelen K.* The explanatory power of historical institutionalism // *Akteure, Mechanismen, Modellen: Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen* / ed. by R. Mayntz, Frankfurt a.M.; New York: Campus, 2002. P. 91–107.
2. *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / пер. А. Н. Нестеренко. М.: Начала, 1997. 180 с. URL: <https://gtmarket.ru/library/basis/6310> (дата обращения: 20.06.2022).
3. *The Oxford Handbook of Political Institutions* / ed. by R. A. W. Rhodes, S. A. Binder, B. A. Rockman. New York: Oxford University Press, 2006. 816 p.
4. *Ковешников Е. М.* Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М.: Норма, 2002. 272 с.
5. *Васильчиков А. И.* О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных, земских и общественных учреждений / [соч. кн. А. Васильчикова]: в 2 т. 3-е изд. СПб., 1872. Т. 1. 460 с.
6. Положение о губернских и уездных земских учреждениях // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание второе. Т. XXXIX. Отд. 1. 1864 г. № 40457. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1867. С. 1–14.
7. Положение о губернских и уездных земских учреждениях // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание третье. Т. X. Отд. 1. 1890 г. № 6927. СПб.: Государственная типография, 1893. С. 493–512.
8. *Шутов А. Ю.* Земское реформирование в России // Земское самоуправление в истории России: К 150-летию земской реформы: материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 22–23 мая 2014 г.). М.; СПб.: Центр гуманитарных инициатив, 2015. С. 21–35.
9. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. *Трофимова И. Н.* Институциональное развитие местного самоуправления в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. М., 2011. 38 с.
12. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
13. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398; 2020. № 11, ст. 1416.
14. 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»: федер. закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Поступила в редакцию 10.01.2023; одобрена после рецензирования 25.02.2023; принята к публикации 02.03.2023
The article was submitted 10.01.2023; approved after reviewing 25.02.2023; accepted for publication 02.03.2023