

УДК 342.55.

DOI: 10.34670/AR.2020.92.86.005

## **Государство и местное самоуправление: ориентиры развития и политический выбор России**

**Колесников Вячеслав Александрович**

Доктор политических наук, кандидат философских наук,  
доцент,

профессор кафедры государственного управления и политологии,  
Волгоградский институт управления,

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ,  
400131, Российская Федерация, Волгоград, ул. Гагарина, 8;  
e-mail: kolesnikov-vags@mail.ru

**Пахомов Дмитрий Васильевич**

Аспирант,

Волгоградский институт управления,

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ,  
400131, Российская Федерация, Волгоград, ул. Гагарина, 8;  
e-mail: dv\_pakhomov@mail.ru

**Подуруева-Милоевич Виктория Юрьевна**

Аспирант,

Волгоградский институт управления,

Российская академия народного хозяйства и государственной  
службы при Президенте РФ,  
400131, Российская Федерация, Волгоград, ул. Гагарина, 8;  
e-mail: viktorija-milojevic@yandex.ru

### **Аннотация**

В статье предпринята попытка исследования отношения российской государственной власти к местному самоуправлению, предопределяемому потенциалом политического режима и традицией к централизации. При преобразованиях на основе идей либерализма выявлялась поступательность к демократическому типу местного самоуправления. Усиление государственно-патерналистского начала, напротив влекло ограничение автономии и самостоятельной организации, доминировал принцип огосударствления местного управления (земский политический опыт). Соотнесены этапы развития земства в России и роль государственной теории самоуправления, выявлено значение либерального ориентира (всходит к реформам М.М Сперанского) и фактор государственно-централизованного традиционализма. Предложена оценка советского периода огосударствления местного управления и аргументирована объективация демократического типа местного самоуправления по вхождению в постсоветский

капиталистический период. Выявлены причины усложнения формирования системы местного самоуправления в Российской Федерации, отвечающей принципам «европейской хартии местного самоуправления». Констатируется необходимость перехода к модели «субъект-субъектного» взаимодействия местной власти и населения муниципальных образований и востребованность нового «горизонтального контракта» власти и гражданского общества - важнейшего условия разрешения противоречий и нового этапа государственного строительства России.

#### **Для цитирования в научных исследованиях**

Колесников В.А., Пахомов Д.В., Подуруева-Милоевич В.Ю. Государство и местное самоуправление: ориентиры развития и политический выбор России // Теории и проблемы политических исследований. 2020. Том 9. № 1А. С. 34-43. DOI: 10.34670/AR.2020.92.86.005

#### **Ключевые слова**

Государство, государственная политика, государственное управление, земский опыт, местное самоуправление, европейский ориентир, атеистский традиционализм.

## **Введение**

В политической истории России характерна разнонаправленность ориентиров развития государственности «Запад – Восток» (с этим своеобразием местного управления), что находит отражение в двуглавом гербе Российской Федерации (РФ). Доминанта к усилению «государства» выявлялась в предпочтениях политических элит, идеологов и исследователей в конкретные исторические периоды. В самодержавной России монархи и правящие классы (например, при правлении Петра I, Екатерины II, Павла I, Александра I) были ориентированы и на приемлемость европейского опыта (административно-силового, просвещенческого), однако с учетом российской самобытности с гигантской крестьянской массой населения. В целях сохранности дворянских устоев несмотря на назревание глубинных экономико-хозяйственных противоречий классовый интерес в предпочтениях брал верх. В.Н Татищев - автор одного из первых проектов ограничения самодержавия и подвижник европейского четырехпольного севооборота, проведший несколько полезных лет в Швеции оставался заложником интересов правящего класса (отстранен от должности губернатора Астрахани в 1745 г.).

В начале XIX в. противоположные позиции развития России в фокусе идеологического обоснования: «либерально-ориентированная» (план М.М. Сперанского «Введение к уложению государственных законов» 1809 г., с изложением мыслей самого реформатора, так и Александра I [Сперанский, 1905]) и консервативная-«государствоохранная» (идеи Н.М Карамзина в «Записке о древней и новой России в её политическом и гражданском отношениях 1811г. [Карамзин, 1991]). Ключевой принцип М.М. Сперанского - переход к рациональной системе монархического правления и новому порядку с объединением ветвей власти в Государственном совете. Выявлялся ориентир к разделению власти на основе законов и, как полагают исследователи политической истории Кузнецов О.В., Лотарев К.А., Тараканов В.В. с течением времени «могла произойти, в случае полной реализации этого проекта и дополнительных законодательных усилий, подлинная эволюция от абсолютной монархии к конституционной» [Кузнецов, Лотарев, Тараканов, 2019, 89].

В идеологической позиции Н.М. Карамзина незыблемости самодержавных устоев России, нашли отражение интересы консервативных слоёв недовольных либеральными реформами. Не прореагировать резко на новаторские идеи рациональной государственности и отмены крепостного права не мог консерватор-державник. Не допустить вредоносные преобразования с приматом закона к традиции и обеспечить сохранность привилегий господствующего сословия, устойчивость дворянской империи. Вестернизация применимость опыт иноземных преобразований (Кодексы Наполеона, устройство Вестфалии, Варшавского герцогства или Итальянского королевства) ведут только к разрушению самодержавных устоев: системы правления, веры православной и русских обычаев, культурно-языковой идентификации. Угроза либеральных реформ в державно-помещичьей России воспринималась опаснее всех прежних исторических вызовов, включая монголо-татарское нашествие [Против течения..., 2005, 7].

### **Методология исследования**

Методологическую основу составляет применение общенаучных методов познания государственно-правовой и общественной действительности, приемлемых к использованию в политической науке. В целях конкретизации идеологических ориентиров государственности и корреляции государственного и местно-управленческого начал в политическом развитии России важным явился метод «компаративной аналитики». Применялись методы системно-функционального анализа, сравнительно-правовой метод. Выявление своеобразия фактора государственного влияния на местное самоуправление на конкретных этапах отечественной политической истории, например земского управления в России, проводилось на основе сравнительно-исторического метода.

### **Государственный централизм и местное самоуправление**

После Отечественной войны 1812 г., восстания декабристов 1825 г., при движении к «паллиативной» отмене крепостного права ориентиры развития проявились в противопоставлении идей «западничества» и «славянофильства». В фокусе внимания оказалась и сфера реформирования управления местными делами (европейский или самобытный варианты ведения хозяйственных дел), оценка общинной практики в феодально-крестьянской России, стоявшей у истоков перехода к капиталистическому укладу (утвердившемуся в ходе промышленной революции в Европе). Славянофилы в отличие о западников (П. Я. Чаадаев и его «Философические письма», первое опубликовано в 1836 г. ж. «Телескоп», А.И. Герцен, Н.П. Огарев, К.Д. Кавелин и др.) абсолютизовавших европейский уклад ведения сельского хозяйства за основу брали принцип «владения в общественной собственности», который обосновывался, например, А. С. Хомяковым, Ю. Ф. Самариным, И. В. Кириевским при изучении уклада русской общины. «Русский селянин является владельцем в общинной собственности, ... вольным тружеником в общественной работе... честным служителем в духовном труде общества, в суде и управе своей общины». «А. С. Хомяков, – пишет Н. О. Лосский, – придавал величайшее значение русской деревенской общине, миру с его сходками, принимающему единодушное решение, с его традиционной справедливостью в соответствии с обычаем, совестью и внутренней истиной» [Лосский, 2011, 57].

Созданная для подготовки реформы местного обустройства государственная комиссия ориентировалась на земские учреждения, которые должны представлять действительно самостоятельную власть «заведования делами местного интереса». Комиссии выступила и за

устранение сословного принципа формирования земских органов. В итоге, однако прогрессивные идеи претерпели существенные изменения. Земские учреждения, как и городские органы самоуправления, предстали в Положении 1864 г. «О земских учреждениях», затем и в «Городовом Положении» 1870 г. далеко не в том виде как планировалось либеральными членами Комиссии. Либерально-западнический и государственно-патерналистский подходы к земству как институту управления местными делами проявились и как противостояние внутри правящего класса. Первый был связан с именем Н. А. Милютин (обеспечивавшего подготовку реформы 1859–1861 гг.), склонявшегося к расширению свобод земств: это органы, которым «должна быть предоставлена действительная и самостоятельная власть в заведовании делами местного интереса». Второй - связан с П. А. Валуевым (министр внутренних дел с 1861 г.) и М. Н. Катковым, настаивавшими на безусловном включении земств в систему государственного управления: «хозяйственное начало земства не может быть строго отделено от политического». В записке 1863г. в Государственный Совет к проекту «Положения о земских учреждениях» читаем: «земское управление есть только особый орган одной и той же государственной власти, но от нее получает свои права и полномочия; земские учреждения, имея свое место в государственном организме, не могут существовать вне его» [Материалы по земскому общественному, 1885, 129,175].

В ряду сторонников государственной теории самоуправления имена: В. П. Безобразова, А. Д. Градовского, Н. М. Коркунова, Н. И. Лазоревского, А. Г. Михайловского, А. Г. Тимофеева, Б. Н. Чичерина. Н. М. Коркунов указывал на необходимость учета и частных интересов: «Органы местного самоуправления в отличие от государственных органов, выполняя государственные функции реализуют и особые частные интересы [Кизеветтер, 1910, 489]. Б. Г. Чичерин аргументировал выделение «местной жизни» как относительно независимой от правительственной бюрократии, но только в сфере ведения местных дел выборными органами управления [Чичерин, 1905, 78–79]. В. П. Безобразов основной порок земских учреждений усматривал в том, что «они не имеют никаких правительственных прав, а потому и никаких правительственных обязанностей по букве самого закона, но в Пруссии они входят в самый их состав. Они не располагают у нас ни малейшим атомом принудительной государственной власти ни над кем и ни над чем» [Безобразов, 2001, 99]. А. А. Корнилов, оставаясь приверженцем государственной теории самоуправления утверждал: «Нам надлежит создать административные органы государственной власти на почве земской, только на пути объединения с государственным управлением земские учреждения могут быть освобождены от недоумений, их окружающих со всех сторон» [Безобразов, 2001, 100].

В начале правления Николая II Министр внутренних дел И. Л. Горемыкин представил проект расширения географии земств в России, способствующих развитию в народе самостоятельности. Аргументы не убедили: известны отрицательный отзыв обер-прокурора Священного Синода К. П. Победоносцева и критика министра финансов С. Ю. Витте. В трактате, представленном царю «О самодержавии и земстве» (1899 г.) утверждалось, что выборное самоуправление несовместимо с самодержавием: «идя по пути самоуправления земского, можно заставить Государя незаметно перейти заветную черту от самодержавия к самоуправлению» [Сулов, 1999, 49]. Самодержавие не могло допустить организационной самостоятельности местных органов. Усиление контроля позволяло сохранять приемлемую самодержавию форму поднадзорного местного управления.

Заслуживает внимания оценка земства А.А. Кизеветтером в работе «Местное самоуправление в России» (1896 г.). Аргументировалась необходимость закрепления у земств

экономической власти (власти денег), вводящей эти управленческие образования в сферу капиталистических товарно-денежных отношений [Кизеветтер, 1910, 146-147]. Земства могли обрести полноту развития как составляющая демократических отношений, так как его основу составляли собственники разного характера, а это было опасным для самодержавия. На основе включения в рыночные отношения, расширения источников доходов и стремления к ограничению государственного патронажа земства являли перспективные образования.

В истории России выявляются три разновидности земского самоуправления. В 1910–1914 гг. выходит много работ по реорганизации местного самоуправления. Решение задачи инициировано Временным правительством в 1917 г.: предполагалось создать новое земское самоуправление на основе демократических принципов, главным из которых были всеобщие, равные, прямые и тайные выборы. Существенной особенностью третьего этапа становилось и наделение самоуправления перечнем собственных *властно-управленческих функций*, закрепленных во «Временном Положении о волостном земском управлении», подготовленным комиссией С. Леонтьева, утвержденном в мае 1917 г. председателем Временного правительства Г. Львовым. «Они, уверен Л. Гильченко, (новые земства), стали бы подлинно демократической системой местного самоуправления, полнее всего соответствовали бы тому федеративному, демократическому государству, о строительстве которого бесконечно много говорят современные политики» [Гильченко, 1998, 20].

«Государственническая теория» местного самоуправления европейского типа, соответствующая Хартии местного самоуправления, принятой в Страсбург 1982 г. закреплена сегодня в ряде стран. Так, во Франции местное самоуправление – децентрализованная форма государственного управления с атрибутами самостоятельности, самоорганизации, финансовой автономии, гарантиями правовой защиты. Как пишет французский государствовед Жорж Ведель: «Децентрализация заключается в передаче властных полномочий не государственным служащим и органам, представляющим центральную власть, а иным органам, не находящимся в иерархическом подчинении последней, большей частью – избираемым населением» [Структура и функции местных коллективов..., 1993, 9]. Такой вариант, однако не мог быть приемлем в государственном обустройстве самодержавной России, так и в послеоктябрьский период. При Советской власти утверждался иной тип управления на местах: советы и местное управление - компоненты государственной централизованной системы. Попытка в условиях государственного социализма и командно-административной системы обосновать пролетарскую форму городского самоуправления была обречена, а ее подвижник Л. А. Велихов репрессирован. Поясняя свое понимание: «Существует ли “местное самоуправление” в Советской России?» ученый вынужден признать: «если бы мы, рассуждали на основании обычных критериев, существующих в западноевропейской науке, то должны были бы прийти к заключению, что городское самоуправление лишено всякой независимости и самостоятельности» [Велихов, 1928, 114,145].

Идея выделения на правовой основе из государственной системы Советской России системы местного самоуправления была востребована к обсуждению в перестроечные годы. Однако официальное исключение из централизованной модели местного управления произошло 21 апреля 1992 г. что означало «правовое разделение государственной власти и местного самоуправления» [Емельянов, 1997, 16]. В соответствии с отредактированной ст. 85, ч. 1 Конституции РСФСР, Съезд и Верховный Совет РФ, представительные органы республик, краев, областей, автономных образований, городов Москвы и Санкт-Петербурга «образуют систему представительных органов государственной власти в РФ». Реформа закрепляла и новую

градацию федеративного устройства: только на федеральном и субъектов федерации – существует государственная власть. В ст. 85 была включена особенная ч. 2: «Местные Советы народных депутатов – районные, городские, районные в городах, поселковые, сельские – входят в систему местного самоуправления». Затем вариант демократического типа местного самоуправления внесен в Конституцию РФ 1993 г., т конкретизирован в ФЗ - № 154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (1995 г.) [Об общих принципах организации местного самоуправления..., 1998, 87] и др. законах.

Цели постсоветского переустройства системы публичной власти объективировали не только необходимость эффективной модели местного самоуправления, но обусловили и новый этап научного исследования проблем организации местной жизни, функционирования муниципальных образований в России. Процесс продолжен и после ратификации в РФ в 1998 г. «Европейской Хартии местного самоуправления» [Европейская Хартия о местном самоуправлении..., 1994, 72] с переходом к новому этапу реформирования местного самоуправления 2003г. Востребовались новая дефиниция местного самоуправления включенная в смысловую канву ФЗ - № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в российской Федерации» (2003 г.) – как «формы народовластия», разграничения полномочий уровней власти и управления, конкретные формы активизации местной жизнедеятельности и решения вопросов местного значения в конкретных видах муниципальных образований в контексте преобразований и учета европейского опыта.

## Заключение

Представленный материал актуален для осмысления пути к достижению стратегической цели: трансформации действующей модели местного самоуправления на основе «субъект-объектных» отношений между органами власти и гражданами в перспективную модель «субъект-субъектных» отношений в РФ, при которой местная власть (третий уровень системы российской публичной власти) и граждане будут выступать равноправными субъектами муниципальной практики. Усложняют, однако, преобразовательный процесс укорененность этатистской традиции и патерналистские ожидания населения (сохранены ориентации подданической политической культуры и абсентеизм), проявления «сервильного характера» гражданского общества. Происходит усиление роли бюрократии в рамках утвердившейся в России модели «государственного капитализма» с доминирующими интересами крупного финансового капитала (критическая оценка модели предложена отечественными экономистами еще в 2008 г.).

Осмелимся утверждать, что сегодня востребован системный анализ причин, затрудняющих формирования среднего класса (социальной базы укоренения российской демократии) на фоне возросшего количественно и качественно потенциала российского чиновничества в системе управления государством на всех уровнях. Востребовано и исследование своеобразия «гибридного» политического режима в корреляции с противоречиями, требующими разрешения в условиях перехода к новому этапу государственного строительства. Политическая обуславливающая критично осмысливается в научной литературе [Гельман, 2006, 90-109], [Афанасьев, 2009, 83-85], [Шакирова, 2013, 203-209] и идеологически ориентированных статьях [Сурков, 2019]. В контексте сказанного значимо и всевозрастающее внимание политического руководства к проблеме участия российских граждан в делах управления государством и обществом, с этим акцентирование фактора «сбережения народа», (артикулирован Президентом

РФ В.В. Путиным в Послании 2019г. в корреляции с фундаментальным политическим принципом народовластия, закрепленном в преамбуле и ст. 3 Конституции РФ.

### Библиография

1. Афанасьев, М.А. Российская элита развития: запрос на новый курс / М. А. Афанасьев // - М: Фонд «Либеральная миссия». - М. 2009. – 132 с. (С. 83-86).
2. Безобразов, В.П. Болезнь политического младенчества / В. П. Безобразов // Муниципальная власть. – 2001. – № 3. – С. 98.
3. Велихов, Л. А. Основы городского хозяйства / Л. А. Велихов //– Москва: Гос. Издательство; Ленинград, 1928. – С. 114,145. (480 с.).
4. Гельман, В. Я. Возвращение Левиафана? (Политика рецентрализации в современной России) / В. Я. Гельман // Полис. Политические исследования. 2006. № 2. С. 90-109.
5. Гильченко, Л. Земское самоуправление / Л. Гильченко // Городское самоуправление. – 1998. – № 3. – С. 20. (с.15-20)
6. Государственный капитализм в России (материалы теоретического семинара академика В.А. Мартынова // Мировая экономика и международные отношения, 2008, № 12. С. 3-24.
7. Европейская Хартия о местном самоуправлении / Русская версия. Страсбург. Совет Европы. Отдел изданий и документов ISBN № 92-871-0804-8. Май, 1990 // Местное самоуправление в зарубежных странах. – М.: Юридическая литература, 1994. –72 с.
8. Емельянов, А. Н. Местное самоуправление: генезис и тенденции развития / А. Н. Емельянов// – М., Тула, 1997. – С. 267.
9. Карамзин, Н. М. Записка о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях /Н.М. Карамзин // – М.: Наука. Главная редакция восточной литературы, 1991. – 127 с.
10. Кизеветтер, А. А. Местное самоуправление в России / А. А. Кизеветтер//; Изд. жур. «Русская мысль». - М.: Тип. Имп. Моск. ун-та 1910 (-155 с.). – С. 146–147.
11. Коркунов, Н. М. Русское государственное право. / Н.М. Коркунов. // Т.2. Часть особенная - Изд. 4-е, без перемен. - СПб. тип. М. М. Стасюлевича, 1903. (- 596 с.) - С. 489.
12. Кузнецов О. В., Лотарев К.А., Тараканов В.В. М.М. Сперанский и Н.М. Карамзин: два пути цивилизационного развития или спор о рациональной системе государственного управления / О.В. Кузнецов, К.А. Лотарев, В.В. Тараканов // Вестник Волгоградского государственного университета. - Сер.4. История. Регионоведение. Международные отношения. 2019. Т.24.- № 5 С.89. (с. 86-99.).
13. Лосский, Н. О. История русской философии / Н. О. Лосский // – М.: Академический проспект; Триеста, 2011. (- 551 с. ), – С. 57).
14. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон, № 154-ФЗ // Местное самоуправление в Российской Федерации: Сборник нормативных актов. – М., 1998. – С. 87.
15. Материалы по земскому общественному устройству. Т. 1. – СПб. 1885. – С. 129, 175. (-409 с.)
16. Против течения: исторические портреты русских консерваторов первой трети XIX столетия /отв. Ред. А. Ю. Минаков // - Воронеж. Воронежское государственного университета, 2005. (- 417с.) С.7.
17. Путин В.В. Послание Президента Российской Федерации 20 февраля 2019 г. / В. В. Путин // sk-news.ru/news/authority/58254/ (дата обращения 23.11.2019).
18. Сперанский М.М. План государственного преобразования графа М.М. Сперанского. (Введение к Уложению государственных законов 1809 г.) С приложением «Записки об устройстве судебных и правительственных учреждений в России» (1803 г.), статей «О государственных установлениях», «О крепостных людях» и Пермского письма к Императору Александру. /М.М. Сперанский // – М.: Издание «Русской мысли»,1905. – 363 с.
19. Структура и функции местных коллективов во Франции. Российско-французская серия. №14. Издание Французской организации технического сотрудничества. Посольство Франции в Москве. Министерство Иностранных дел, Межведомственная Комиссия по странам Центральной и Восточной Европы. - 1993. № 14. С. 9. (с. 53).
20. Сурков, В.Ю. Долгое государство Путина / В.Ю. Сурков // Независимая газета 2019. 11. 02. (ng.ru/ideas/2019-02-11/5\_7503\_surkov.html...). (дата обращения 13.11.2019).
21. Суслов, А.А. Отношение российской имперской элиты конца XIX –начала XX вв. к проблеме земского самоуправления /А.А. Суслов // Конституция России и проблемы местного самоуправления. - Волгоград: Перемена 1999. - С.46. (с.52).
22. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 9536, 9531.
23. Чичерин, Б. Н. Бюрократия и земство / Б. Н. Чичерин // Вопросы политики. – М., 1905. – С. 78–79.

24. Шакирова Э.В. Концепт гибридного политического режим в современной политологии как аналитическая рамка анализа Российской политики / Э.В. Шакирова // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. - Тамбов: Грамота, - 2013. № 6. - Ч.2. - С. 203-209.

## **State and local self-government: guidelines for development and political choice of Russia**

**Vyacheslav A. Kolesnikov**

Doctor of Political Science, PhD in Philosophy, Docent,  
Professor at the Department of public administration and political science,  
Volgograd Institute of Management,  
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,  
400131, 8 Gagarina st., Volgograd, Russian Federation;  
e-mail: kolesnikov-vags@mail.ru

**Dmitrii V. Pakhomov**

Postgraduate,  
Volgograd Management Institute,  
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,  
400131, 8 Gagarina st., Volgograd, Russian Federation;  
e-mail: dv\_pakhomov@mail.ru

**Viktoriya Yu. Podurueva-Miloevich**

Postgraduate,  
Volgograd Management Institute,  
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,  
400131, 8 Gagarina st., Volgograd, Russian Federation;  
e-mail: viktorija-milojevic@yandex.ru

### **Abstract**

The article attempts to study the attitude of the Russian government towards local self-government, determined by the potential of the political regime and the tradition of centralization. During the transformation on the basis of the ideas of liberalism, progressiveness towards a democratic type of local self-government was revealed. The strengthening of the state-paternalistic principle, on the contrary, entailed the restriction of autonomy and independent organization, the principle of nationalization of local government (Zemsky political experience) dominated. The stages of development of the Zemstvo in Russia and the role of the state theory of self-government are correlated, the significance of a liberal guideline (goes back to the reforms of M.M.Speransky) and the factor of state-centralized traditionalism are revealed. An assessment of the Soviet period of nationalization of local government is proposed, and the objectification of the democratic type of local self-government to enter the post-Soviet capitalist period is argued. The reasons for



complicating the formation of a local government system in the Russian Federation that meet the principles of the "European Charter of Local Self-Government" are identified. The need for a transition to a model of "subject-subject" interaction between local authorities and the population of municipalities and the demand for a new "horizontal contract" of power and civil society, the most important condition for resolving contradictions and a new stage in the state building of Russia, are stated.

### For citation

Kolesnikov V.A., Pakhomov D.V., Podurueva-Miloevich V.Yu. (2020) Gosudarstvo i mestnoe samoupravlenie: orientiry razvitiya i politicheskii vybor Rossii [State and local self-government: guidelines for development and political choice of Russia]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 9 (1A), pp. 34-43. DOI: 10.34670/AR.2020.92.86.005

### Keywords

State, state policy, public administration, zemstvo experience, local self-government, European landmark, atheist traditionalism.

### References

1. Afanasyev, M.A. (2009) Rossiiskaya elita razvitiya: zapros na novyi kurs [The Russian development elite: a request for a new course]. Moscow. 132 p.
2. Bezobrazov, V.P. (2001) Bolezn' politicheskogo mladenchestva [The disease of political infanc]. *Munitsipal'naya vlast'* [Municipal power]. No. 3. p. 98.
3. Velikhov, L. A. (1928) Osnovy gorodskogo khozyaistva [Fundamentals of urban economy] Moscow: State. Publisher Leningrad, p. 114.145. (480 p.).
4. Gelman, V. Ya. The return of Leviathan? (The policy of decentralization in modern Russia) / V. Ya. Gelman. Policy. Political research. 2006. No. 2. S. 90-109.
5. Gilchenko, L. Zemsky self-government / L. Gilchenko. City self-government. - 1998. - No. 3. - S. 20. (p. 15-20)
6. State capitalism in Russia (materials of the theoretical seminar of academician V. A. Martynov. World Economy and International Relations, 2008, No. 12. P. 3-24.
7. European Charter of Local Self-Government / Russian version. Strasbourg. Council of Europe Department of publications and documents ISBN No. 92-871-0804-8. May, 1990. Local government in foreign countries. - M.: Legal literature, 1994. -72 p.
8. Emelyanov, A. N. Local government: the genesis and development trends / A. N. Emelyanov. - M., Tula, 1997. - P. 267.
9. Karamzin, N. M. A note on ancient and new Russia in its political and civil relations / N.M. Karamzin. - M.: Science. The main edition of oriental literature, 1991. - 127 p.
10. Kizevetter, A. A. Local government in Russia / A. A. Kizevetter //; Ed. zhur. "Russian thought." - M.: Type. Imp. Mosk. University of 1910 (-155 p.). - S. 146-147.
11. Korkunov, N. M. Russian state law. / N.M. Korkunov.. T. 2. Part of the special - Ed. 4th, no change. - SPb. a type. M. M. Stasyulevich, 1903. (- 596 p.) - S. 489.
12. Kuznetsov O. V., Lotarev K. A., Tarakanov V.V. M.M. Speransky and N.M. Karamzin: two ways of civilizational development or a debate about a rational system of public administration / O.V. Kuznetsov, K.A. Lotarev, V.V. Tarakanov. Bulletin of the Volgograd State University. - Ser. 4. Story. Regional studies. International relationships. 2019.V.24.- No. 5 P.89. (p. 86-99.).
13. Lossky, N.O. History of Russian philosophy / N.O. Lossky. - M.: Academic prospectus; Trieste, 2011. (- 551 p.), - S. 57).
14. About the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation. Federal law, No. 154-Φ3. Local government in the Russian Federation: Collection of normative acts. - M., 1998.-- S. 87.
15. Materials on the Zemstvo social organization. T. 1. - St. Petersburg. 1885. - S. 129, 175. (-409 p.)
16. Against the current: historical portraits of Russian conservatives of the first third of the XIX century / ed. Ed. A. Yu. Minakov. - Voronezh. Voronezh State University, 2005. (- 417 p.) P.7.
17. Putin V.V. Message from the President of the Russian Federation February 20, 2019 / V.V. Putin. sk-news.ru ›news / authority / 58254 / (accessed 11/23/2019).

18. Speransky M.M. The plan for state transformation of Count M.M. Speransky. (Introduction to the Code of State Laws of 1809) With the appendix "Notes on the Organization of Judicial and Government Institutions in Russia" (1803), articles "On Government Establishments", "On Serfs" and the Perm Letter to Emperor Alexander. / M.M. Speransky. - M.: Edition of "Russian Thought", 1905. - 363 p.
19. The structure and functions of local collectives in France. Russian-French series. Number 14. Edition of the French Technical Cooperation Organization. Embassy of France in Moscow. Ministry of Foreign Affairs, Interdepartmental Commission for Central and Eastern Europe. - 1993. No. 14. P. 9. (p. 53).
20. Surkov, V.Yu. The long state of Putin / V.Yu. Surkov. *Nezavisimaya Gazeta* 2019. 11. 02. ([ng.ru ›ideas / 2019-02-11 / 5\\_7503\\_surkov.html...](http://ng.ru ›ideas / 2019-02-11 / 5_7503_surkov.html...)). (circulation date 11/13/2019).
21. Suslov, A.A. The attitude of the Russian imperial elite of the late XIX – early XX centuries. to the problem of Zemsky self-government / A.A. Suslov. *The Constitution of Russia and the problems of local government*. - Volgograd: Change 1999. - P.46. (p. 52).
22. Federal Law "On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" dated October 6, 2003 No. 131-ФЗ. *SZ RF*. - 2003. - No. 40. - Art. 9536, 9531.
23. Chicherin, B. N. *Bureaucracy and Zemstvo* / B. N. Chicherin. *Politics*. - M., 1905. - S. 78–79.
24. Shakirova E.V. The concept of hybrid political regime in modern political science as an analytical framework for the analysis of Russian politics / E.V. Shakirova. *Historical, philosophical, political and legal sciences, cultural studies and art history. Questions of theory and practice*. - Tambov: Diploma, - 2013. No. 6. - Part 2. - S. 203-209.