АНТРОПОЛОГИЯ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ДЕВОЛЮЦИЯ ИЛИ ИНВОЛЮЦИЯ?

Л. Н. Мазур

Уральский федеральный университет имени первого Президента России

Б. Н. Ельцина, Екатеринбург (Россия)

В статье рассматриваются антропологические аспекты местной власти в современной России, раскрываются основные этапы формирования местного самоуправления в 1990-е–2010-е гг. и ее эволюции в контексте укрепления властной вертикали, что способствовало изменению ее статуса, полномочий и характера. Важнейшим элементом системы власти, в том числе муниципальной, является ее кадровый ресурс, т. е. те люди, которые реализуют властные полномочия, – выборные лица (депутаты, главы представительных и исполнительных органов), а также государственные, гражданские и муниципальные служащие органов управления. Чиновник олицетворяет собой власть и является отражением существующей системы управления. Особенностью России является то, что, несмотря на неоднократные попытки демократизации системы государственного управления, в конечном счете побеждает тенденция к укреплению управленческой вертикали и утверждению централизованной (авторитарной) модели управления. Основное внимание в статье уделяется вопросам формирования и развития муниципальной службы, раскрываются ее правовые основы, социально-демографический портрет муниципальных служащих. Анализ кадрового состава опирается на официальную статистическую информацию и позволяет проследить тенденции изменения численности служащих по категориям, а также их половозрастные и образовательные характеристики. Анализ кадрового состава муниципальной службы проводится в сравнении с государственной гражданской службой и включает также анализ мотивации труда чиновников и их жизненных стратегий. Это важный антропологический аспект власти, который раскрывает ее практики на личностном уровне, систему ценностей и целеполаганий. Значительное внимание уделяется характеристике проблем местной власти, в частности коррупции.

Ключевые слова: местная власть; местное самоуправление; муниципальная власть; муниципальная служба; муниципальные служащие; жизненные стратегии; коррупция.

Список литературы

1. Абульханова-Славская К. А. Стратегия жизни. М.: Мысль, 1991. 268 с.
2. Берзин Б. Ю. Социологический анализ кадрового состава аппарата органов государственной власти: современные тенденции // Вопросы управления. Вып. №1 (18). Март 2012. URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2012/01/12/> (дата обращения 15.05.2017).
3. Васильев В. И. Борьба с коррупцией и местное самоуправление // Журнал российского права. 2012. № 4. С. 5–17.
4. Васильева Е. И. Мотивация профессиональной деятельности государственных гражданских служащих: автореф. дис. ... канд. социол. наук. Екатеринбург, 2010.
5. ВЦИОМ: Россияне считают местные органы власти наиболее коррумпированными // Взгляд. 29 ноября 2012. URL: <http://www.vz.ru/news/2012/11/29/609425.html> (дата обращения 15.02.2018).
6. Горянина В. А., Масалков И. К. Преображение жизненных ситуаций. Эффективные психосоциальные технологии. М.: Совершенство, 1999. 230 с.
7. Головаха Е. И. Жизненная перспектива и ценностные ориентации личности // Психология личности в трудах отечественных психологов. СПб.: Питер, 2000. С. 212–267.
8. Исследование «Коррупция органов государственной власти в российских СМИ: сферы, схемы, суммы». Рейтинг наиболее резонансных коррупционных дел. URL: <http://kprf-kchr.ru/?q=book/export/html/4423> (дата обращения 15.02.2018).
9. Коженко Я., Мамычев А. Сервисное государство: проблемы теории и практики реализации // Власть. 2010. № 3. С. 44–46.

10. Кравченко А. Г. Сервисное государство: проблемы формирования интерактивной бюрократии // Территория новых возможностей. Вестник Владивостокского государственного университета экономики и сервиса. 2013. Вып. № 5 (23). С. 122–127. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/servisnoe-gosudarstvo-problema-formirovaniya-interaktivnoy-burokratii#ixzz46k5ceqPM> (дата обращения 10.05.2017).

11. Моисеев В. В. Борьба с коррупцией. М.: Директ-медиа, 2014.

12. Наумова Н. Ф. Жизненная стратегия человека в переходном обществе // Социологический журнал. 1995. № 5. С. 5–22.

13. Осейчук В. И. Новые принципы отбора и продвижения государственных служащих: эффективность кадровой политики // ЧиновникЪ. 2006. № 6. С. 36–41. URL: <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1264229> (дата обращения 12.04.2017).

14. О численности и оплате труда государственных гражданских и муниципальных служащих на региональном уровне за 2011 год / Федеральная служба государственной статистики. М.: Институт муниципального управления, 2012. (№ 2) . С. 25–32. URL: <https://rucont.ru/efd/220481> (дата обращения 25.04.2016).

15. О численности и оплате труда государственных гражданских муниципальных служащих на региональном уровне за 2016 год. URL: http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d02/54-2016.htm. (дата обращения 12.02.2018).

16. Патрушев В. И., Узилевский Г. Я., Зима В. В. Анализ основных показателей кадрового состава муниципальной службы // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. Т. 10, № 6. С. 27–33.

17. Привалова М. Госзакупки по-русски: 400 способов отъема денег у населения // Экономика. 21 марта 2012 года. URL: <http://www.rbc.ru/economics/21/03/2012/642667.shtml> (дата обращения 12.05.2017).

18. Примак Т. В. Жизненные стратегии чиновников Уральского федерального округа в условиях реализации административной реформы: социологический аспект // Вестник управления. 2008. № 3 (4). URL: <http://vestnik.uara.ru/ru/issue/2008/03/06/> (дата обращения 02.03.2018)

19. Резник Ю. М., Смирнов Е. А. Жизненные стратегии личности (опыт комплексного анализа). М.: Институт человека РАН, Независимый институт гражданского общества, 2002. 384 с.

20. Резник Ю. М. Социальное измерение жизненного мира (введение в социологию жизни). М.: Союз, 1995.

21. Резник Т. Е., Резник Ю. М. Жизненные стратегии личности // Социс. 1995. № 2. С. 98–104.

22. Росстат доложил о зарплатах и численности госслужащих в регионах в первом полугодии 2012 года. URL: <http://m.garant.ru/news/418494/> (дата обращения 15.05.2017).

23. Самая вакантная должность – чиновник // Российская газета. 13 апреля 2006. URL: <http://rg.ru/2006/04/13/chinovnika.html> (дата обращения 15.05.2017).

24. Соколов А. Н. Коррупция, гражданское общество и правовое государство (сравнительно-правовой анализ) // Журнал российского права. 2008. № 8. С. 32–41. URL: <http://w.pcfforums.ru/m2627.html> (дата обращения 14.05.2017).

25. Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23329/ (дата обращения 14.05.2017).

26. Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ (ред. от 21.07.2005) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7642/ (дата обращения 14.05.2017).

27. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). URL: <http://base.garant.ru/12117177/#ixzz46eH1385y/> (дата обращения 14.05.2017).

28. Федеральный закон от 03.12.2012 № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_138549/ (дата обращения 14.05.2017).

29. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения 14.05.2017).

30. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О системе государственной службы Российской Федерации». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/ (дата обращения 14.05.2017).

31. Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Рос-

сийской Федерации». URL: <http://base.garant.ru/12137945/#ixzz46ePPT6Rq> (дата обращения 14.05.2017).

32. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «О муниципальной службе в Российской Федерации». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66530/ (дата обращения 14.05.2017).

33. Федеральный закон от 27.12.2009 № 365-ФЗ (ред. от 29.12.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2015). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_95495/ (дата обращения 14.05.2017).

34. Федеральный закон от 15.02.2016 № 17-ФЗ «О внесении изменения в статью 74 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_193968/#dst100008 (дата обращения 14.05.2017).

35. Фромм Э. Человек для самого себя. Исследование психологических проблем этики = Man for Himself: an Inquiry into the Psychology of Ethics (1947) / пер. Э. М. Спировой. М.: Аст, 2010. 352 с.

36. Численность работников государственных органов и органов местного самоуправления по ветвям власти и уровням управления. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_11/IssWWW.exe/Stg/d1/02-04.htm (дата обращения 14.05.2017).

37. Численность работников, замещавших должности государственной гражданской и муниципальной службы Российской Федерации, по полу, ветвям власти и уровням управления. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/# (дата обращения 14.05.2016).

38. Ясперс К. Смысл и назначение истории: пер. с нем. 2-е изд. М.: Республика, 1994. 527 с.

Авторская справка

Мазур Людмила Николаевна, доктор исторических наук, доцент, зав. кафедрой документоведения, архивоведения и истории государственного управления, департамент «Исторический факультет», Уральский гуманитарный институт, Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина, Екатеринбург (Россия). E-mail: Lmaz@mail.ru

UDC 323.21

DOI: 10.15350/2410-0773.2018.3.58

ANTHROPOLOGY OF LOCAL AUTHORITIES IN MODERN RUSSIA: DEVOLUTION OR INVOLUTION?

L. N. Mazur

*Ural Federal University named after the first President of Russia B. N. Yeltsin,
Ekaterinburg (Russia)*

Abstract. The article deals with the formation and development of local authorities in modern Russia. Local power is considered in a broad sense, as "power institutions acting on the periphery, in the Russian Federation - at the level of the subjects of the Russian Federation, local self-government" (National Law Encyclopedia). The main stages of the formation of local authority and its evolution in the context of strengthening the power vertical have been singled out, which has contributed to a change in its status, powers and character. The most important element of any system of power, including municipal, is its human resource, that is, those people who exercise power. These are elected representatives (deputies, heads of representative and executive bodies), as well as state civil and municipal employees. Personnel is the most important element needed for effective work of government bodies. On the other hand, the official personifies power and reflects the existing system of government. The peculiarity of Russia is that despite repeated attempts to democratize the system of public administration, in the final analysis, the tendency to strengthen the managerial vertical and approve a centralized (authoritarian) model of governance wins. The article deals with the processes of formation and development of state and municipal service. The legal basis of the state civil and municipal service, social and demographic portrait of state and municipal employees are disclosed. The analysis of the personnel structure is based on

official statistical information and allows us to trace the trends in the number of employees by categories, as well as their age and educational characteristics. The study of the staff of the regional state and municipal service also includes an analysis of the motivation of the work of officials and their life strategies. This is an important anthropological aspect of power, which reveals its practices at the personal level, a system of values and goals. Considerable attention is paid to characterizing the problems of local authorities, including corruption.

Keywords: local government in Russia; municipal authorities; municipal officials; life strategies; corruption.

References

1. Abul'hanova-Slavskaya K. A. *Strategiya zhizni*, Moscow: Mysl, 1991, 268 p.
2. Berzin B. Yu. Sociologicheskij analiz kadrovogo sostava apparata organov gosudarstvennoj vlasti: sovremennye tendencii, *Voprosy upravleniya*, Vyp. No. 1(18), Mart 2012. Available at: <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2012/01/12/> (data obrashcheniya 15.05.2016)
3. Vasil'ev V. I. Bor'ba s korrupciej i mestnoe samoupravlenie, *Zhurnal rossijskogo prava*, 2012, No. 4, pp. 5–17.
4. Vasil'eva E. I. Motivaciya professional'noj deyatel'nosti gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhashchih: avtoref. dis. ... kand. sociol. nauk, Ekaterinburg, 2010.
5. VCIOM: Rossiyane schitayut mestnye organy vlasti naibolee korrumpirovannymi. Available at: <http://www.vz.ru/news/2012/11/29/609425.html> (data obrashcheniya 15.05.2016).
6. Goryanina V. A., Masalkov I. K. *Preobrazhenie zhiznennyh situacij. Ehffektivnye psihosocial'nye tekhnologii*, Moscow: Sovershenstvo, 1999, 230 p.
7. Golovaha E. I. Zhiznennaya perspektiva i cennostnye orientacii lichnosti, *Psihologiya lichnosti v trudah otechestvennyh psihologov*, Saint-Petersburg: Piter, 2000, pp. 212–267.
8. Issledovanie "Korrupciya organov gosudarstvennoj vlasti v rossijskih SMI: sfery, skhemy, summy". Rejting naibolee rezonansnyh korrupcionnyh del. Available at: <http://kprf-kchr.ru/?q=book/export/html/4423> (data obrashcheniya 15.04.2016).
9. Kozhenko Ya., Mamychev A. Servisnoe gosudarstvo: problemy teorii i praktiki realizacii, *Vlast'*, 2010, No. 3, pp. 44-46.
10. Kravchenko A. G. Servisnoe gosudarstvo: problemy formirovaniya interaktivnoj byurokratii, *Territoriya novyh vozmozhnostej. Vestnik Vladivostokskogo gosudarstvennogo universiteta ehkonomiki i servisa*, 2013, Vyp. No. 5 (23). Available at: <http://cyberleninka.ru/article/n/servisnoe-gosudarstvo-problema-formirovaniya-interaktivnoj-byurokratii#ixzz46k5ceqpm> (data obrashcheniya 10.05.2016).
11. Moiseev V. V. *Bor'ba s korrupciej*, Moscow: Direkt-media, 2014.
12. Naumova N. F. Zhiznennaya strategiya cheloveka v perekhodnom obshchestve, *Sociologicheskij zhurnal*, 1995, No. 5, pp. 5–22.
13. Osejchuk V. I. Novye principy otbora i prodvizheniya gosudarstvennyh sluzhashchih: ehffektivnost' kadrovoy politiki, *Chinovnik*, 2006, No. 6, pp. 36-41. Available at: <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1264229> (data obrashcheniya 12.04.2016).
14. O chislennosti i oplate truda gosudarstvennyh grazhdanskih i municipal'nyh sluzhashchih na regional'nom urovne v I polugodii 2011 g. Available at: <http://www.gosbook.ru/node/33403> (data obrashcheniya 25.04.2016).
15. O chislennosti i oplate truda gosudarstvennyh grazhdanskih municipal'nyh sluzhashchih na regional'nom urovne za 2015 god. Available at: http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d06/54.htm (data obrashcheniya 12.04.2016).
16. Patrushev V. I., Uzilevskij G. Ya., Zima V. V. Analiz osnovnyh pokazatelej kadrovogo sostava municipal'noj sluzhby, *Srednerusskij vestnik obshchestvennyh nauk*, 2015, T. 10, No. 6, pp. 27–33.
17. Privalova M. Goszakupki po-russki: 400 sposobov ot'ema deneg u naseleniya. Available at: <http://www.rbc.ru/economics/21/03/2012/642667.shtml> (data obrashcheniya 12.05.2016).
18. Primak T. V. Zhiznennye strategii chinovnikov Ural'skogo federal'nogo okruga v usloviyah realizacii administrativnoj reformy: sociologicheskij aspekt, *Vestnik upravleniya*, 2008, No. 3. Available at: <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2008/03/06/>.
19. Reznik Yu. M., Smirnov E. A. Zhiznennye strategii lichnosti (opyt kompleksnogo analiza), Moscow: Institut cheloveka RAN, Nezavisimyj institut grazhdanskogo obshchestva, 2002, 384 p.
20. Reznik Yu. M. Social'noe izmerenie zhiznennogo mira (vvedenie v sociologiyu zhizni), Moscow: Soyuz, 1995.
21. Reznik T. E., Reznik Yu. M. Zhiznennye strategii lichnosti, *Socis*, 1995, No. 2, pp. 98–104.
22. Rosstat dolozhil o zarplatah i chislennosti gossluzhashchih v regionah v pervom polugodii 2012 goda. Available at: <http://m.garant.ru/news/418494/> (data obrashcheniya 15.05.2016).

23. Samaya vakantnaya dolzhnost' – chinovnik. Available at: <http://rg.ru/2006/04/13/chinovnika.html> (data obrashcheniya 15.05.2016).
24. Sokolov A. N. Korrupciya, grazhdanskoe obshchestvo i pravovoe gosudarstvo (sravnitel'no-pravovoy analiz), *Zhurnal rossijskogo prava*, 2008, No. 8, pp. 34–41. Available at: <http://w.pc-forums.ru/m2627.html> (data obrashcheniya 14.05.2016).
25. Ukaz Prezidenta RF ot 13 maya 2000 g. No. 849 "O polnomochnom predstavitele Prezidenta Rossijskoj Federacii v federal'nom okruge". Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23329/ (data obrashcheniya 14.05.2016).
26. Federal'nyj zakon ot 28.08.1995 No. 154-FZ (red. ot 21.07.2005) "Ob obshchih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii". Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7642/ (data obrashcheniya 14.05.2016).
27. Federal'nyj zakon ot 6 oktyabrya 1999 g. No. 184-FZ "Ob obshchih principah organizacii zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh) i ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti sub"ektov Rossijskoj Federacii" (s izmeneniyami i dopolneniyami). Available at: <http://base.garant.ru/12117177/#ixzz46eHl385y/> (data obrashcheniya 14.05.2016).
28. Federal'nyj zakon ot 03.12.2012 No. 229-ФЗ "O poryadke formirovaniya Soveta Federacii Federal'nogo Sobraniya Rossijskoj Federacii". Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_138549/ (data obrashcheniya 14.05.2016).
29. Federal'nyj zakon ot 06.10.2003 No. 131-FZ (red. ot 15.02.2016) "Ob obshchih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii". Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (data obrashcheniya 14.05.2016).
30. Federal'nyj zakon ot 27.05.2003 No. 58-FZ (red. ot 13.07.2015) "O sisteme gosudarstvennoj sluzhby Rossijskoj Federacii". Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/ (data obrashcheniya 14.05.2016).
31. Federal'nyj zakon ot 11 dekabrya 2004 g. No. 159-FZ "O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon "Ob obshchih principah organizacii zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh) i ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti sub"ektov Rossijskoj Federacii" i v Federal'nyj zakon "Ob osnovnyh garantiyah izbiratel'nyh prav i prava na uchastie v referendumе grazhdan Rossijskoj Federacii". Sistema GARANT: Available at: <http://base.garant.ru/12137945/#ixzz46ePPT6Rq> (data obrashcheniya 14.05.2016).
32. Federal'nyj zakon ot 02.03.2007 No. 25-FZ (red. ot 15.02.2016) "O municipal'noj sluzhbe v Rossijskoj Federacii". Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66530/ (data obrashcheniya 14.05.2016).
33. Federal'nyj zakon ot 27.12.2009 No. 365-FZ (red. ot 29.12.2014) "O vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii v svyazi s sovershenstvovaniem deyatel'nosti organov gosudarstvennoj vlasti sub"ektov Rossijskoj Federacii i organov mestnogo samoupravleniya" (s izm. i dop., vstup. v silu s 01.03.2015). Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_95495/ (data obrashcheniya 14.05.2016).
34. Federal'nyj zakon ot 15.02.2016 No. 17-FZ "O vnesenii izmeneniya v stat'yu 74 Federal'nogo zakona "Ob obshchih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii"". Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_193968/#dst100008 (data obrashcheniya 14.05.2016).
35. Fromm Eh. Chelovek dlya samogo sebya. Issledovanie psihologicheskikh problem ehtiki = Man for Himself: an Inquiry into the Psychology of Ethics (1947), perevod Eh. M. Spirovoj, Moscow: Ast, 2010, 352 p.
36. Chislennost' rabotnikov gosudarstvennyh organov i organov mestnogo samoupravleniya po vetvyam vlasti i urovnyam upravleniya. Available at: http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_11/IssWWW.exe/Stg/d1/02-04.htm (data obrashcheniya 14.05.2016).
37. Chislennost' rabotnikov, zameshchavshih dolzhnosti gosudarstvennoj grazhdanskoj i municipal'noj sluzhby Rossijskoj Federacii, po polu, vetvyam vlasti i urovnyam upravleniya. Available at: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/# (data obrashcheniya 14.05.2016).
38. Yaspers K. Smysl i naznachenie istorii, per. s nem. 2-e izd., Moscow: Respublika, 1994, 527 p.

Author's Bio

Mazur Ludmila Nikolaevna, Doctor of History, Associate Professor, Head of the Department of Document Management, Archives and History of Public Administration, Department of History, Ural Humanitarian Institute, Ural Federal University named after the first President of Russia B. N. Yeltsin, Ekaterinburg. E-mail: Lmaz@mail.ru

Библиографическая ссылка

Мазур Л. Н. Антропология местной власти в современной России: деволюция или инволюция? // SocioTime / Социальное время. – 2018. – № 3(15). – С. 58-75. – DOI: 10.15350/2410-0773.2018.3.58