



УДК 352:321

## Политическая субъектность органов местного самоуправления в современной России: основные контуры реформирования

В. Г. Семенова, Г. Д. Кузахметова

Семенова Вера Геннадьевна, кандидат политических наук, доцент кафедры политических наук, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, [semenovavg@mail.ru](mailto:semenovavg@mail.ru)

Кузахметова Галия Дамировна, магистрант юридического факультета направления подготовки «Политология», профиль «Государственная политика и управление», Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, [ammconstanze@gmail.com](mailto:ammconstanze@gmail.com)

В статье представляется комплексная оценка политической субъектности органов местного самоуправления в современной России на основе анализа таких параметров, как правовой статус института местного самоуправления, разграничение полномочий между региональной и муниципальной властями, способы формирования органов муниципальной власти, основные показатели доходной и расходной части бюджета муниципального образования.

**Ключевые слова:** органы местного самоуправления, муниципальная власть, высшее должностное лицо муниципалитета, бюджет муниципального образования.

Поступила в редакцию: 15.04.2020 / Принята: 24.04.2020 / Опубликовано: 31.08.2020

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

### Political Subjectivity of the Local Self-Government Bodies in Modern Russia: Main Outlines of the Reform

V. G. Semenova, G. D. Kuzakhmetova

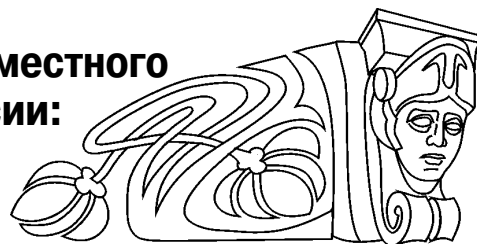
Vera G. Semenova, <https://orcid.org/0000-0003-3224-5822>, Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia, [semenovavg@mail.ru](mailto:semenovavg@mail.ru)

Galiya D. Kuzakhmetova, <https://orcid.org/0000-0001-9972-0785>, Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia, [ammconstanze@gmail.com](mailto:ammconstanze@gmail.com)

The article presents comprehensive assessment of the political subjectivity of local self-government bodies in modern Russia based on the analysis of such parameters as the legal status of the institution of local self-government, the division of powers between regional and municipal authorities, ways of forming municipal authorities, and the main indicators of the revenue and expenditure part of the municipal budget.

**Keywords:** local self-government bodies, municipal authorities, the highest official of a municipal administration, municipal budget.

Received: 15.04.2020 / Accepted: 24.04.2020 / Published: 31.08.2020



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

DOI: <https://doi.org/10.18500/1818-9601-2020-20-3-349-355>

Неотъемлемой частью практически любого современного государства является система многоуровневого управления, поскольку сочетание государственных и общественных механизмов политического управления позволяет обеспечить гармоничное развитие общества. Ключевое значение в этой связи приобретает функционирование местного самоуправления, поскольку именно данный уровень организации политического управления предоставляет максимально широкие условия для участия граждан в процессе принятия политических решений. Местное самоуправление обладает колоссальной функциональной составляющей: обеспечивает взаимодействие публичных и общественных форм управления, осуществляет учет общегосударственных интересов и потребностей местного сообщества при принятии властных решений.

В современной политической науке существует множество трактовок и определений местного самоуправления. Например, в институциональном аспекте внимание фокусируется на местном самоуправлении как социальном институте, в рамках которого население непосредственно или через создаваемые им органы участвует в решении вопросов местного значения. В функциональном аспекте акцентируется внимание на ролях, выполняемых местным самоуправлением как субъектом социальной системы. В социальном же аспекте главным является вопрос о субъекте местного самоуправления, т. е. формирование социальной базы местного самоуправления. В таком случае речь идет, в первую очередь, об организованной самодеятельности населения через общественные объединения широкого спектра, территориальные сообщества (или органы территориального общественного самоуправления), а также отдельных граждан, готовых к участию и участвующих в муниципальных выборах, референдумах, собраниях или конференциях по месту жительства, способных проявлять себя в других формах непосредственного участия населения в местном самоуправлении<sup>1</sup>.

Профессор Е. С. Шугрина предлагает рассматривать понятие местного самоуправления в несколько ином свете: как право граждан, местного сообщества на самостоятельное заведова-



ние местными делами; как деятельность граждан по самостоятельному разрешению вопросов местного значения; как форму народовластия, т. е. способ осуществления народом принадлежащей ему власти; как одну из разновидностей социального управления, которое существует наряду с государственным управлением; как одну из основ конституционного строя, основополагающий принцип организации власти, который наряду с принципом разделения власти (деление власти по горизонтали) определяет систему управления (деление власти по вертикали)<sup>2</sup>.

Достаточно полное определение местного самоуправления дал А. Н. Широков: «...местное самоуправление – форма осуществления народом своей власти (форма публичной власти), позволяющая населению локальных территорий (территориальным коллективам, местным сообществам) самостоятельно и под свою ответственность, непосредственно и (или) через органы местного самоуправления, в числе которых в обязательном порядке имеются выборные органы, в пределах, установленных законом, за счет собственных и переданных государством финансовых и материальных ресурсов решать вопросы удовлетворения общих интересов жителей, обусловленных совместным проживанием на территории (вопросы местного значения), а также под контролем государства и с ответственностью перед государством за счет переданных государством ресурсов осуществлять возложенные на органы местного самоуправления законом отдельные государственные полномочия»<sup>3</sup>.

С теоретической точки зрения институт местного самоуправления исчерпывающе концептуализирован, сложно в этом отношении добавить что-то новое, поэтому мы будем также исходить из понимания местного самоуправления как регламентированной формы организации власти на локальном уровне, целью которой является решение вопросов местного значения с учетом различных особенностей данной территории. Предложенное определение характеризует местное самоуправление как динамическую единицу государства, подчеркивает главную цель организации власти на местах – решение вопросов местного значения в соответствии с особенностями развития территории, отражает природу наиболее приближенного к населению уровня власти, вписывая его в общий контекст управленческих структур государства.

Если с определением местного самоуправления в отечественной политической науке не возникает каких-то серьезных дискуссий, то в понимании роли и места органов местного самоуправления в политической системе России существуют заметные расхождения. Часть исследователей солидаризируются с общественной теорией и считают муниципальную власть самостоятельной формой политической организации населения на определенной тер-

ритории<sup>4</sup>. Вторая группа ученых считает, что местная власть в большей степени представляет собой низший уровень выстроенной вертикали административной государственной власти. Так, Р. Ф. Туровский подчеркивает, что местное самоуправление «не обладает выраженной политической субъектностью»<sup>5</sup>. С. А. Авакьян дает еще более резкую оценку, заявляя, что «местное самоуправление является вариантом публичной власти, и в этом плане оно не может быть ни искусственно, ни как-либо еще отделено от государственной власти...»<sup>6</sup>. Нередко в научной литературе можно встретить мнение о том, что в российском обществе вообще нет четкого понимания места института местного самоуправления в системе государственно-общественных отношений<sup>7</sup>. Очевидно, что данная неопределенность исследовательских позиций порождает множество дискуссионных вопросов относительно политического статуса местного самоуправления в современной России.

Подобная неопределенность характерна и для научной дискуссии вокруг правового статуса местного самоуправления либо как самостоятельного политического института, либо как структурного элемента системы государственного управления. На современном этапе развития российской государственности основные характеристики института местного самоуправления, его функции, роль и место в системе органов власти определяются отдельными статьями основополагающего закона государства – Конституции Российской Федерации. Так, в ст. 12 Конституции РФ гарантируется утверждение самой системы местного самоуправления, а также определяется обособленность ее органов от системы органов государственной власти<sup>8</sup>. Глава 8 посвящена исключительно освещению сущностной характеристики, функциональной направленности, инструментов деятельности, а также правового положения всей системы местного самоуправления. В этой же главе (ст. 123) содержится общий перечень полномочий органов муниципальной власти, а также декларируется возможность ее наделения отдельными государственными полномочиями с соответствующим ресурсным обеспечением<sup>9</sup>.

Конституционные нормы традиционно наполняются конкретным содержанием в специальных законах. Так, в 1995 г. был принят Федеральный закон № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Следует отметить рамочный характер данного Закона, поскольку он содержал в себе исключительно общие принципы, оставляя при этом целое поле нерешенных вопросов. Общее толкование конституционной нормы о совместном ведении в установлении принципов организации местного самоуправления фактически вызвало необходимость самостоятельного регулирования этого вопроса субъектом Федера-



ции в рамках местного законодательства. Новым витком формирования современной системы местного самоуправления можно считать принятие в 2003 г. Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>10</sup>, который является основным нормативно-правовым актом, регулирующим систему местного самоуправления по сей день. Если сравнивать концепции этих законов с точки зрения определения политического статуса местного самоуправления, то следует согласиться с мнением Л. Т. Чихладзе, который полагает, что Закон 1995 г. основывался на общественной теории местного самоуправления, в то время как Закон 2003 г. тяготеет к смешанной (общественно-государственной) теории<sup>11</sup>. То есть постепенно происходит встраивание местного самоуправления в систему государственной власти. Помимо этого, показательным является тот факт, что на апрель 2020 г. в справочной системе «КонсультантПлюс» содержится 110 редакций Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Это свидетельствует о перманентном изменении организации местного самоуправления, включая «положение» этого института в политической системе.

Одним из самых приоритетных вопросов в рамках нашей проблематики является разграничение полномочий. Важно отметить, что разграничение полномочий представляет собой не единовременную акцию, а постоянно эволюционирующий процесс, связанный с развитием внутригосударственных отношений. Как отмечает Р. Ф. Туровский, «фактически именно федеральная власть определяет, какие полномочия делегируются органам местного самоуправления. В свою очередь, органы местного самоуправления не в праве отказаться от них»<sup>12</sup>. Органы государственной власти не только обеспечивают правовое регулирование деятельности муниципальных органов, но и осуществляют исполнительно-распорядительные и контрольные полномочия в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления. Обязательная отчетность органов местного самоуправления (уровень городского округа и муниципального района) перед органами государственной власти впервые была введена Указом Президента от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»<sup>13</sup>. Позже был подписан Указ Президента РФ от 14 октября 2012 г. № 1384, который рекомендовал органам исполнительной власти субъектов РФ выделять из регионального бюджета гранты в целях «поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления»<sup>14</sup>. Отныне органы местного самоуправления городских округов и

муниципальных районов ежегодно отчитываются перед органами исполнительной власти по различным количественным показателям развития социальной сферы, культуры, жилищного строительства и ЖКХ и согласно этим данным получают или не получают грантовую поддержку. Таким образом, очевидно укрепление контролирующей функции государственной власти.

Как известно, с 2014 г. началась так называемая «малая реформа», в рамках которой была предусмотрена возможность установления особого порядка формирования в отношении представительного органа городского округа с внутригородским делением (ФЗ-131 в ред. от 27.05.2014 г.). Так, в городских округах (это, как правило, большие города) устанавливалась двухуровневая система. Двухуровневая система местного самоуправления существовала и до этого – территории городских и сельских поселений входили в состав территории муниципальных районов. Исследователи Э. Майкова и Е. Симонова подчеркивают, что «двухуровневая модель организации местной власти формирует зависимость от бюджетов регионального и федерального уровней, что фактически подрывает автономность органов местного самоуправления»<sup>15</sup>.

Вообще экономическая составляющая, т. е. фактическая ресурсная база муниципальной власти, является ключевой для понимания и оценки состояния политической субъектности органов местного самоуправления. Предлагаем оценить данный параметр на примере отчета администрации МО г. Саратова об основных параметрах бюджета за 2017–2019 гг.<sup>16</sup>

Известно, что доходы муниципального образования формируются за счет двух основных источников: налоговые и неналоговые доходы, доля которых в 2017 и 2018 гг. составила 44,5% всех доходов муниципального образования, в 2019 г. произошло сокращение данного показателя на 5,5%, что составило 39,0% всех доходов муниципального образования; безвозмездные поступления, доля которых в 2017 и 2018 гг. составила 55,5%, соответственно, увеличились до 61,0% в 2019 г.

В структуре налоговых и неналоговых доходов бюджета муниципального образования «Город Саратов» большая часть приходится на налоговые доходы. В 2017 г. налоговые доходы составляли 87,5%, неналоговые – 12,5%, а в 2018 г. – 88 и 12% соответственно. В 2019 г. эти показатели составили 88,5 и 11,5% соответственно. В 2018 г. безвозмездные поступления сложились в сумме 8698,9 млн руб. с увеличением к уровню предшествующего года на 5,7%, в 2019 г. данная тенденция сохраняется – можно говорить об увеличении безвозмездных поступлений еще на 28,1%. Увеличение доли безвозмездных поступлений является негативной тенденцией, поскольку свидетельствует об уве-



личении финансовой зависимости органов местного самоуправления. Финансирование более половины доходной части бюджета напрямую с помощью бюджетных трансфертов не позволяет стать местному самоуправлению более автономным в политическом смысле и закрепляет иерархию отношений по линии «государство – регион – ОМС». При этом важно помнить, что другая часть дохода – это малая часть собранных средств (на 2018 г. норматив по сбору НДФЛ в МО г. Саратов установлен в 26,6%<sup>17</sup>). Основная часть налоговых поступлений продолжает концентрироваться на федеральном уровне и на уровне субъектов Федерации.

Стоит подчеркнуть, что наибольший удельный вес в безвозмездных поступлениях составляют субсидии и субвенции. Это демонстрирует зависимое положение муниципальной власти от региональных и федеральных властей не только в экономико-хозяйственном плане, но и в вопросе политическом – ведь бюджетный вопрос, а именно «возникновение просроченной задолженности и неисполнение бюджетных обязательств муниципалитета, нецелевое расходование бюджетных средств»<sup>18</sup>, является основанием временного осуществления региональными органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления.

Расходы бюджетов муниципальных образований можно разделить на несколько групп. Это расходы, связанные с решением вопросов местного значения, осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, с обслуживанием и погашением долга по муниципальным займам и ссудам<sup>19</sup>. Объем расходов местного бюджета в 2018 г. составил 15 760,3 млн руб., что превышает расходы предыдущего периода на 355,7 млн руб., или на 2,3%. Расходы на 2019 г. составили 19 149,7 млн руб., однако следует отметить, что по аналогии с предыдущими периодами запланированные расходы бюджета МО г. Саратов несколько превышают фактические. Так, в 2017 г. исполнение по расходам составило 98,41%, а в 2018 г. – 99,19%.

Учитывая, что по итогам 2018 г. уровень инфляции составил 4,27%<sup>20</sup>, становится очевидно, что темп роста реальных расходов отрицательный. Реальные расходы с учетом инфляции в ценах 2017 г. составили 15 087,3 млн руб., что на 317,3 млн меньше, чем в предыдущем периоде. Согласно официальным данным, местный бюджет за период с 2014 по 2018 г. является дефицитным, причем 2019 г., согласно плановым показателям, также является дефицитным. Невозможно дать определенную оценку о накоплении или сокращении дефицита бюджета – к 2018 г. ситуация значительно улучшилась – дефицит бюджета сократился на 82,8% в сравнении с предыдущим годом, однако, согласно плановым показателям, в 2019 г. дефицит бюджета

может составить 803,3 млн руб., что больше на 723,4%, чем в 2018 г.

Подводя предварительные итоги в оценке экономической самостоятельности органов местного самоуправления, можно сказать, что анализ финансовых документов продемонстрировал тренд на увеличение финансирования бюджета посредством финансовых трансфертов, более того, наибольший удельный вес этих поступлений представляют собой субвенции, что свидетельствует о невозможности органов местного самоуправления направить данные средства по своему усмотрению. Финансирование более половины доходной части бюджета напрямую с помощью бюджетных трансфертов не позволяет стать местному самоуправлению более автономным в политическом смысле и закрепляет иерархию отношений по линии «государство – регион – ОМС». При этом важно помнить, что другая часть дохода – это малая часть собранных средств. Основная часть налоговых поступлений идет в региональные бюджеты. Так, очевидно нежелание передачи местному самоуправлению новых источников пополнения бюджета в целях контроля деятельности местного уровня власти. Примечательно, что именно бюджетный вопрос, а именно «возникновение просроченной задолженности и неисполнение бюджетных обязательств муниципалитета, нецелевое расходование бюджетных средств»<sup>21</sup> является основанием временного осуществления региональными органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления.

Кроме того, самостоятельная политическая позиция местного самоуправления во многом определяется способом их формирования. Формирование органов местного самоуправления в российской практике носит альтернативный порядок – осуществляются как прямые, так и косвенные избирательные процедуры. Согласно Закону № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», на данный момент существует пять организационных моделей замещения должности главы муниципального образования. Первая модель, при которой глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах, входит в состав представительного органа муниципального образования и исполняет полномочия его председателя. В данном случае и представительный орган, и глава муниципального образования являются выборными органами, поэтому глава, являясь председателем городской думы или Совета депутатов, усиливает реальный политический вес самого представительного органа. Вторая модель, при которой глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах и возглавляет местную администрацию. В данном случае у главы муниципального образования серьезный политический вес – он избран напрямую жителями и име-



ет большой кредит доверия, а также возглавляет администрацию, что позволяет сосредоточить ресурсы и влияние. Представительный орган в данном случае играет меньшую роль.

Третья модель, при которой глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава и исполняет полномочия его председателя, а главой местной администрации назначается сити-менеджер. В данном случае мы имеем довольно слабую позицию главы муниципального образования, поскольку он выбран из состава представительного органа и не имеет значительных полномочий. Несмотря на подотчетность сити-менеджера представительному органу, при слабости последнего управленец может получить значительный властный ресурс. Именно смешанная модель местного самоуправления была введена в МО «Город Саратов» в 2005 г., согласно которой мэр становился лидером городской думы, а глава администрации – наемным руководителем, которого утверждала конкурсная комиссия, состоящая на 2/3 из представителей городской думы и на 1/3 из представителей областной думы<sup>22</sup>. В итоге с 2006 по 2016 г. главой МО «Город Саратов» был Олег Грищенко, а на посту сити-менеджера за этот период сменились несколько человек – Николай Романов, Сергей Тульский (был назначен исполняющим обязанности), Вячеслав Сомов, Алексей Прокопенко, Александр Буренин, Валерий Сараев.

Четвертая модель, при которой глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава и возглавляет местную администрацию. В данном случае мы имеем наименее конфликтную ситуацию – коллективный орган выдвигает на роль главы МО кандидата из своего состава, который уже получил мандат, т. е. определенную поддержку населения. Возглавляя местную администрацию, мэр получает реальные полномочия. Пятая модель, при которой глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса и возглавляет местную администрацию. В данном случае жители фактически отстранены от участия в избрании главы муниципалитета, а в формировании органов местного самоуправления участвует государственная власть. В итоге у органов исполнительной власти появился явный рычаг давления на органы местного самоуправления, так как через процедуру конкурсного отбора очевидным образом может осуществляться влияние со стороны главы региона. При этом нельзя не отметить возможность привлечения компетентных и высокопрофессиональных граждан к управлению муниципалитетом.

Следует сказать, что существуют определенные тренды на использование той или иной мо-

дели замещения должности главы муниципального образования. Так, например, модель, при которой глава МО избирается на муниципальных выборах и возглавляет местную администрацию, была широко распространена до 2014 г., а после использовалась крайне редко. Если в 2008 г. при такой модели были избраны 79 мэров (73%), в 2014 г. – 44 (40%), то в 2019 г. – 13 мэров (12%)<sup>23</sup>. Очевидно, курс на смену выборности глав муниципалитетов уступил конкурсному отбору градоначальников в 2014 г. В 2008 г. по конкурсу назначались 28 мэров (26%), в 2014 г. – 60 (55%), в 2019 г. – 53 мэра (49%)<sup>24</sup>. Данные свидетельствуют о широком распространении модели конкурсного отбора. Так, сохраняется высокая степень влияния региональных властей на формирование высшего кадрового состава муниципального образования (региональная власть назначала сначала 30% конкурсной комиссии, а затем 50%), при этом устранялся риск двоевластия и конфликта по линии глава муниципального образования – сити-менеджер.

Однако социологические данные показывают, что жители локальных территорий считают наиболее оптимальным замещение должности главы муниципального образования посредством всенародных выборов. Так, в 2017 г. Левада-центром был проведен опрос по репрезентативной всероссийской выборке городского и сельского населения среди 1600 человек в возрасте 18 лет и старше в 137 населенных пунктах 48 регионов страны. Согласно его результатам, 65% опрошенных считают, что глава администрации должен избираться на всенародных выборах, в то время как за «конкурсный» отбор отдали свои голоса 12% респондентов и 5% – за то, чтобы глава избирался депутатами муниципального совета из своего состава, 18% респондентов затруднились ответить<sup>25</sup>. Объективно практика применения конкурсных процедур не совпадает с запросом сообщества на непосредственное участие при выборе градоначальника. При этом исследователи отмечают, что именно на уровне местного самоуправления важным является «рациональный выбор глубины обратной связи с населением»<sup>26</sup>. Несовпадение желаемого с фактическим положением дел также может быть еще одной причиной низкого доверия к муниципальному уровню власти.

Важно отметить, что конституционные гарантии автономии местного самоуправления не позволяют выстроить чисто административную вертикаль его подчинения, в связи с чем усиление контроля обеспечивается методами политического характера. Отдельным примером этого служит внедрение на муниципальном уровне пропорциональной избирательной системы. Избирательные системы, которые могут применяться при проведении выборов, традиционно закрепляются в законе субъекта Российской Федерации. В уставе муниципального образо-



вания конкретизируется избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов. Отметим, что избирательная система городской думы не претерпевала таких качественных изменений, как модель избрания главы города. С 2005 г., согласно изменениям в Законе 131-ФЗ, была установлена смешанная избирательная система. Это было вызвано необходимостью снизить влияние кланов и частных корпораций на региональный и муниципальный политический процесс и связать действующую элиту партийной дисциплиной. Для небольших по численности территорий проведение выборов в органы местного самоуправления, на наш взгляд, принципиально важно проводить по мажоритарной системе, для более крупных муниципальных образований не считаем это принципиальным моментом, однако пропорциональная избирательная система ослабляет контакт между депутатом и избирателем. Кроме того, избирательные объединения, в понятие которых входят не только политические партии, но и иные общественные объединения, имеющие право участвовать в выборах, могут участвовать в выборах представительного округа только по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам<sup>27</sup>. Таким образом, использование частично или полностью пропорциональной системы при выборах представительного органа муниципального образования фактически «исключает» из избирательного процесса непартийных общественников.

Важным моментом, на наш взгляд, при смешанной избирательной системе является вопрос отзыва депутата. Налицо разрыв отношений по линии депутат – избиратель не только при налаживании контакта, но и в случае возникновения недоверия жителей локальной территории к их представителю в городской думе или совете. Согласно ч. 2.1 ст. 24 ФЗ № 131, «в случае, если все депутатские мандаты или часть депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования замещаются депутатами, избранными в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, отзыв депутата не применяется»<sup>28</sup>. Фактически исключена возможность применения меры отзыва депутата ко всем депутатам, избранным при применении пропорциональной или смешанной избирательной системы, а не только к депутатам, избранным по партийным спискам. То есть в отношении данных депутатов отсутствует принципиальная возможность отзыва населением, существует лишь прекращение полномочий по собственной инициативе или ввиду ограничений, введенных в отношении депутата федеральным законодательством.

Подобная мера, очевидно, ущемляет пассивное избирательное право беспартийных граждан быть избранными в состав органов местного самоуправления, а зачастую «превращается в

профанацию, так как в значительном числе небольших муниципальных образований просто не существует местных отделений политических партий»<sup>29</sup>. Юрист и председатель Избирательной комиссии Томской области Э. С. Юсубов подчеркивает, что «выборы на основе распределения депутатских мандатов между партийными списками кандидатов политизируют избирательный процесс и деятельность представительного органа местного самоуправления»<sup>30</sup>.

Несмотря на перманентный характер реформирования местного самоуправления, проблема политической субъектности данного института по-прежнему является одной из важных тем российской политической повестки. Как известно, не так давно Президент РФ В. В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию вновь актуализировал данный вопрос, предложив «закрепить в Конституции принципы единой системы публичной власти между государственными и муниципальными органами»<sup>31</sup>. Данный тезис, казалось бы, ставит под вопрос автономию органов местного самоуправления. Однако, с нашей точки зрения, такая норма оформит де-юре то фактическое положение вещей, которое уже сложилось в российской политической практике.

#### Примечания

- 1 См.: Бортник А. Ф. К вопросу о взаимосвязи государства и местного самоуправления // Юридические науки. 2014. № 8 (27). С. 62.
- 2 См.: Шугрина Е. С. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2007. С. 35.
- 3 Широков А. Н., Юркова С. Н. Муниципальное управление. 2-е изд., перераб. М. : КНОРУС, 2017. С. 12.
- 4 См.: Дугарова А. А. Местное самоуправление в политической системе общества // Вестн. БГУ. 2012. № 2. С. 100.
- 5 Туровский Р. Ф. Российское местное самоуправление : агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // Полис. 2015. № 2. С. 35.
- 6 Цит. по: Сергеев А. А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. М. : Юриспруденция, 2005. С. 18–19.
- 7 См.: Мельникова Р. И. Местное самоуправление в политической системе современной России // Среднерус. вестн. общественных наук. 2015. Т. 10, № 6. С. 24. DOI: 10.12737/16787
- 8 См.: 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) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.
- 9 Там же



- <sup>10</sup> См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822.
- <sup>11</sup> См.: *Чихладзе Л. Т.* Развитие местного самоуправления в рамках концепции федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г № 154-ФЗ и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2015. № 4. С. 40
- <sup>12</sup> *Туровский Р. Ф.* Указ. соч. С. 37.
- <sup>13</sup> См.: Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов : указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 18, ст. 2003.
- <sup>14</sup> О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и в перечень, утвержденный этим Указом : указ Президента РФ от 14.10.2012 № 1384 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 43, ст. 5815.
- <sup>15</sup> *Майкова Э. Ю., Симонова Е. В.* Двухуровневая система местного самоуправления в современной России : проблемы и перспективы развития // Социально-экономические науки и гуманитарные исследования. 2016. № 16. С. 210.
- <sup>16</sup> См.: Бюджет для граждан // Администрация муниципального образования «Город Саратов» : [сайт]. 2019, 19 дек. URL: <http://www.saratovmer.ru/budget/rubrics/6/1302.html> (дата обращения: 31.01.2020).
- <sup>17</sup> См.: Об исполнении бюджета муниципального образования «Город Саратов» за 2018 год // Администрация муниципального образования «Город Саратов» : [сайт]. URL: <http://www.saratovmer.ru/budget/rubrics/6/1295.html> (дата обращения: 12.04.2020).
- <sup>18</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06.10.2003 №131-ФЗ.
- <sup>19</sup> См.: *Угурчиев О. Б., Угурчиева Р. О.* Основы государственного и муниципального управления : учеб. пособие. М. : ИЦ РИОР, НИЦ ИНФРА-М, 2016. С. 96.
- <sup>20</sup> См.: Индексы потребительских цен по Российской Федерации в 1991–2019 гг. // Федеральная служба государственной статистики : [сайт]. URL: [https://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/prices/potr/tab-potr1.htm](https://www.gks.ru/free_doc/new_site/prices/potr/tab-potr1.htm) (дата обращения: 12.04.2020).
- <sup>21</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06.10.2003 №131-ФЗ.
- <sup>22</sup> См.: *Скороходова О. С.* Реформирование местного самоуправления в Саратовской области : городское измерение // Изв. Сарат. ун-та Нов. сер. Сер. Социология. Политология. 2015. Т. 15, вып. 4. С. 73–79. DOI: 10.18500/1818-9601-2015-15-4-73-79
- <sup>23</sup> См.: Доклад «Особенности ротации корпуса мэров в современной России» // Комитет гражданских инициатив. 2019. URL: <https://komitetgi.ru/analytics/4102/> (дата обращения: 10.04.2020).
- <sup>24</sup> Там же
- <sup>25</sup> См.: Социологическое исследование Левада-центра на тему «Выборность глав городов, муниципальных районов». 2017. URL: <https://www.levada.ru/2017/09/25/vybornost-glav-gorodov-munitsipalnyh-rajonov/> (дата обращения: 10.04.2020)
- <sup>26</sup> См.: *Майкова Э. Ю., Симонова Е. В.* Конкурсная модель избрания главы местного самоуправления в современной российской муниципальной практике : преимущества и недостатки // Власть. 2017. Т. 25, № 8. С. 83–89.
- <sup>27</sup> См.: Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 53, ст. 8476.
- <sup>28</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ.
- <sup>29</sup> *Деметьев В. А.* Конституционно-правовые основы применения пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах в Российской Федерации // Юридические науки : проблемы и перспективы : материалы IV Междунар. науч. конф. (г. Казань, май 2016 г.). Казань : Бук, 2016. С. 81.
- <sup>30</sup> *Юсубов Э. С.* Избирательные системы на муниципальных выборах : теория и практика применения // Российское право : Образование. Практика. Наука. 2015. № 4 (88). С. 47.
- <sup>31</sup> Послание Президента России Федеральному собранию Российской Федерации // Президент России : [сайт]. 2020, 15 янв. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 31.01.2020).

**Образец для цитирования:**

Семенова В. Г., Кузахметова Г. Д. Политическая субъектность органов местного самоуправления в современной России: основные контуры реформирования // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Социология. Политология. 2020. Т. 20, вып. 3. С. 349–355. DOI: <https://doi.org/10.18500/1818-9601-2020-20-3-349-355>

**Cite this article as:**

Semenova V. G., Kuzakhmetova G. D. Political Subjectivity of the Local Self-Government Bodies in Modern Russia: Main Outlines of the Reform. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Sociology. Politology*, 2020, vol. 20, iss. 3, pp. 349–355 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1818-9601-2020-20-3-349-355>