

МИНОБРНАУКИ РОССИИ  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ  
Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

*На правах рукописи*

Кафедра политических наук

**Политико-правовое регулирование института местного самоуправления в  
современной России (на примере МО г. Саратов)**

**АВТОРЕФЕРАТ**  
магистерской работы

студента 2 курса 264 группы  
направления подготовки 41.04.04 «Политология»;  
«Государственная политика и управление»  
юридического факультета  
Кузахметовой Галии Дамировны

Научный руководитель  
к.п.н., доцент

\_\_\_\_\_

В.Г. Семенова

Заведующий кафедрой  
д.п.н., профессор

\_\_\_\_\_

А.А.Вилков

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

Многоуровневая система государственного управления получила распространение во всем мире. В правовом и демократическом государстве основой отношений между уровнями власти является разграничение полномочий между уровнями публичной власти для наиболее эффективного управленческого процесса. Каждый уровень власти выполняет определенные функции и задачи, взаимодействуя при этом не только с формальными структурами государства, но и обществом в целом.

В настоящее время в политической практике продолжается поиск оптимальной модели гармоничного сочетания государственных и общественных механизмов политического управления. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления является прямым показателем уровня развития гражданского общества. Местное самоуправление предоставляет максимально широкие условия для участия граждан в процессе принятия политических решений - как непосредственно - участвуя в местных референдумах, муниципальных выборах, публичных слушаниях, так и опосредовано – через выборные органы местного самоуправления.

Муниципальный уровень наиболее приближен к населению – это институт прямого волеизъявления. 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. Жители муниципального образования могут принимать решения и осуществлять властные полномочия в рамках данной территории без вмешательства органов государственной власти в эти процессы. При этом, решения, принимаемые в отдельно взятом муниципальном образовании, транслируются в органы государственной власти, что, при должной обратной связи, влечет перманентную трансформацию структурных и функциональных характеристик всех субъектов политики.

Особую значимость местное самоуправление имеет в государствах с федеративным устройством. Исторические, культурные и другие особенности развития государства индивидуализируют организацию муниципальной власти. Такие объективные факторы развития российского государства и общества, как территориальная протяженность, многонациональный состав, разнообразие культур и хозяйственных укладов, различный социальный и экономический потенциал регионов, обуславливают поископтимальной модели политико-правового регулирования власти на местах.

Все вышеназванное свидетельствует о том, что актуальной задачей современной политической науки является исследование и анализ политических, правовых, экономических, политико-культурных условий развития местного самоуправления в России, а также изучение политического функционала местного самоуправления с точки зрения его политической субъектности.

Научную литературу по заявленной проблематике, используемую нами при написании магистерской работы, можно разделить на несколько групп. *Первую*

*группу* представляют работы, посвященные классическому содержанию местного самоуправления - основным политологическим теориям. Аккумулировали характерные черты теории свободной общины, общественной теории, государственной и дуалистической теорий следующие исследователи Д.Р. Еникеева, Е.С. Горбатюк, В.А. Щепачев, Р.М. Усманова, Е.С. Шугрина и др.

Значительный интерес представляют исследования, посвященные анализу политико-правовой природы местного самоуправления, они составляют *вторую группу*. Нормативное регулирование местного самоуправления на современном этапе проанализировали ученые юристы-государствоведы Н.В. Анциферов, Н.С. Бондарь, С.Д. Князев, А.Ф. Бортник, А.Т. Карасев, А.Н. Широков, С.Н. Юркова, Е.Н. Каковкина, Л.Т. Чихладзеи др. Политическое наполнение местного самоуправления, включая особенности взаимодействия с государственной властью, изучили исследователи Р.Ф. Туровский, Р.В. Петухов, Э.Ю. Майкова, Е.В. Симонова, Ю.А. Нисневичи др.

К третьей группе относятся исследования, посвященные анализу местного самоуправления как политического института. В работах Ю.Н. Малеки, Д.А. Морозова, Р.И. Мельниковой, К.Г. Меркуловой органы местного самоуправления рассматриваются как важнейший элемент сложноорганизованной политической системы. Экономическую основу органов местного самоуправления исследовали Е.Ф. Николаева, Ф.В. Авдюков, М.Н. Соломко, В.В. Герасимова, М.В. Коростелева и др.

Отдельно следует отметить саратовских исследователей, изучающих особенности местного самоуправления, они представляют *четвертую группу* интересующих нас работ. Характерные черты становления, развития и функционирования органов местного самоуправления в Саратовской области изучили О.Г. Остапец, И.С. Пальгова, В.А. Переходов, О.С. Скороходова, М.Ю. Сушко и др.

В российской политологии до настоящего времени комплексно не исследовалось политико-правовое регулирование местного самоуправления, что и предопределило выбор объекта и предмета изучения.

**Объект исследования:** институт местного самоуправления в современной России.

**Предмет исследования:** политико-правовое регулирование местного самоуправления в муниципальном образовании «Город Саратов».

**Цель работы:** выявить особенности политико-правового регулирования института местного самоуправления на примере муниципального образования «Город Саратов».

Цель конкретизировалась следующими исследовательскими **задачами**:

- Концептуализировать институт местного самоуправления в современной российской политической науке;
- Определить политико-правовой статус местного самоуправления в Российской Федерации;

- Определить уровень экономической самостоятельности муниципалитета – оценить сбалансированность бюджета муниципального образования «Город Саратов»;
- Выявить особенности кадрового обеспечения органов местного самоуправления в муниципальном образовании «Город Саратов».

Для анализа политико-правового статуса местного самоуправления в современной России, были использованы несколько групп **источников**. В первую очередь, необходимо выделить правовую группу источников, которая состоит из Конституции Российской Федерации, Федеральных конституционных законов, Федеральных законов и иных нормативно-правовых актов Российской Федерации.

Принципиальное значение в вопросе регулирования деятельности органов местного самоуправления имеют следующие нормативно-правовые акты: Конституция Российской Федерации, Европейская Хартия местного самоуправления, принятая Парламентской Ассамблеей Совета Европы 15 октября 1985 года, Федеральный закон от 06 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Бюджетный Кодекс Российской Федерации и др. Для понимания структурно-функциональных особенностей муниципальной власти в городе Саратове были изучены Устав (Основной закон) Саратовской области, Закон Саратовской области «О выборах в органы местного самоуправления Саратовской области», а также Устав муниципального образования «Город Саратов».

Всестороннему анализу была подвержена и практическая деятельность органов местного самоуправления МО г. Саратов. Были проанализированы показатели эффективности деятельности органов местного самоуправления, утвержденные Указом Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», данные ежегодных докладов Министерства юстиции Российской Федерации «О состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации», показатели Ассоциации «Совет муниципальных образований Саратовской области». Кроме того, были изучены отчеты об исполнении бюджета МО «г. Саратов» за 2017-2018 гг., а также плановые показатели доходов и расходов бюджета МО «Г. Саратов» на 2019 год.

Безусловно, при написании работы было обращение к уже имеющейся научной теоретической базе по теме политико-правового регулирования органов местного самоуправления, отражающей общие принципы и аспекты данного процесса. В исследовании учтены и проанализированы комментарии и оценки политических деятелей и экспертного сообщества в периодических изданиях, научные труды политологов, юристов, социологов и экономистов, посвященные теме развития местного самоуправления России в целом, и эволюции органов местного самоуправления в Саратовской области - в частности.

Достижение цели выпускной квалификационной работы осуществлялось на основе нескольких **методологических подходов** и при использовании методов как теоретического, так и практического характера.

Основная работа была проведена на основе системного подхода. Он позволил рассмотреть институт местного самоуправления как уникальную часть политической системы, а также определить совокупность факторов, влияющих на процесс регулирования института местного самоуправления.

Структурно-функциональный подход позволил определить реально выполняемые функции местного самоуправления. Характеристика процесса эволюции местного самоуправления в современной России и, в частности, в городе Саратов основана на наработках исторического и институционального подходов в политологии. Исторический метод дал возможность охарактеризовать процесс становления и развития местного самоуправления на уровне региона, а проанализировать местное самоуправление уже как устоявшийся институт со своими функциями, ролями, статусом позволил институциональный подход.

Комплексный анализ основных нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность органов местного самоуправления, дал возможность выстроить нормативные рамки регламентации деятельности органов местного самоуправления и определить уровень политической самостоятельности муниципальной власти. Изучение Устава Саратовской области и других нормативных документов местного значения позволило определить особенности функционирования института местного самоуправления в выбранном для изучения муниципалитете.

**В результате проведенного исследования на защиту выносятся следующие положения:**

1. Несмотря на хорошую изученность института местного самоуправления в современной политической науке, в российской политической практике местное самоуправление воспринимается, в первую очередь, как элемент жестко регламентированной общегосударственной вертикали власти. Подобное недоверие к институту «самоуправления» усиливается увеличивающейся дистанцией между избирателем и депутатом, связанной с введением элементов пропорциональной избирательной системы при формировании представительного органа муниципалитета, а также невозможностью напрямую выбирать высшее должностное лицо и участвовать в решении важнейших вопросов локальной территории.

2. Вопрос разграничения полномочий представляет собой не единовременную акцию, а постоянно эволюционирующий процесс, связанный с развитием внутригосударственных отношений. Дублирование полномочий между различными уровнями власти или формальное разграничение предметов ведения размывает зону ответственности различных уровней власти и снижает эффективность управления. Федеральные и региональные органы власти планомерно увеличивают своё влияние на муниципальный уровень управления, что получает отражение в нормативно-правовых документах.

3. Муниципальные финансы являются основой экономической самостоятельности муниципальных образований и могут стать своеобразным рычагом давления на местную власть. Недостаток собственных средств ставит муниципалитет в зависимое положение от представителей государственной власти или кредитных учреждений. Так, в Саратове в 2017-2019 годах увеличивается доля безвозмездных поступлений в бюджет муниципального образования, что свидетельствует о значительном ограничении возможности органов местного самоуправления проявить свою политическую субъектность.

4. Существуют определенные тенденции в выборе моделей замещения должности главы муниципального образования. Если ранее была широко распространена модель, при которой глава муниципального образования избирался на муниципальных выборах и возглавлял местную администрацию, то с 2014 года был взят курс на модель конкурсного отбора глав муниципалитетов (около 50% «новых» мэров назначались по конкурсу). Так, распространение модели конкурсного отбора, с одной стороны, дает возможность привлечь компетентных и высокопрофессиональных граждан к управлению муниципалитетом, с другой – фактически отстраняет жителей от участия в избрании главы муниципалитета и законодательно закрепляет участие государственной власти в процедуре отбора кандидатов на пост главы муниципального образования.

5. Пропорциональная избирательная система, широко распространённая при формировании представительного органа местного самоуправления, политизирует избирательный процесс и деятельность представительного органа местного самоуправления. Так, очевидно ущемление пассивного избирательного права беспартийных граждан быть избранными в состав органов местного самоуправления. Возвращение к мажоритарной избирательной системе при формировании представительного органа на уровне муниципалитета позволит активным представителям локального общества и бизнеса без привязки к партиям выполнять главную задачу местного самоуправления – решать вопросы местного значения.

В рамках **апробации** выпускной квалификационной работы опубликованы тезисы докладов, в которых нашли отражение ключевые принципы и результаты работы:

1. Кузахметова Г.Д. Теоретические проблемы институционализации местного самоуправления в современной России // Persona. Justitia. Modernitas: Сборник тезисов докладов по материалам V Международной научно-практической конференции студентов и магистрантов. – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2018. С. 323.

2. Кузахметова Г.Д. Взаимодействие органов исполнительной власти и органов местного самоуправления // Сборник тезисов докладов по материалам X Международной научной конференции студентов, магистрантов и аспирантов «Правотворчество и правоприменение: вопросы истории и современности» – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2019. С. 162-163.

3. Кузахметова Г.Д. Проблема институционализации местного самоуправления в современной России // Сборник тезисов докладов по материалам научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов и молодых ученых «Юридическая наука и правоприменение: взгляд молодых ученых» в рамках IV Международного фестиваля саратовской юридической науки – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2019. С. 396.

4. Кузахметова Г.Д. Оценка сбалансированности бюджета муниципального образования «Город Саратов» // Молодежная политическая наука в Саратове: ежегодник научных статей по проблемам политической теории и практики студентов, магистрантов, аспирантов саратовских вузов – Саратов: Изд-во «Саратовский источник», 2020. С. 59-65.

5. Кузахметова Г.Д. «Особенности местного самоуправления в современной России» сборник по результатам Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов и молодых ученых «Тенденции развития правовой системы глазами молодежи» (23 апреля 2020 г.) в рамках V Международного фестиваля Саратовской юридической науки (в печати).

Структура выпускной квалификационной работы обусловлена поставленными исследовательскими целями и задачами и состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованных источников и литературы, а также необходимых приложений. Общий объем работы составляет 84 страницы.

## СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

В **Вовведении** отражена актуальность темы исследования, освещается степень ее научной разработанности, определяются объект, предмет, цели и основные задачи исследования, излагается методологическая основа, источниковая база, новизна исследования. Формулируются положения, выносимые на защиту. Приводятся сведения об апробации и научных публикациях.

**Первая глава «Теоретические основы изучения местного самоуправления в современной российской политической науке»** включает в себя два параграфа, в которых концептуализирован институт местного самоуправления, а также определен политико-правовой статус муниципальных властей. В рамках концептуального представления излагаются классические теории местного самоуправления, различные трактовки и определения местного самоуправления, выделяются характерные черты муниципальной власти. Представлены статистические данные об уровне доверия к институту местного самоуправления в сравнении с другими властными институтами, а также выявлены причины подобного отношения жителей к наиболее приближенному уровню власти. Основные характеристики института местного самоуправления, его функции, роль и место в системе органов власти были выделены в рамках содержательного анализа нормативно-правовых документов, регулирующих данную сферу. Так, были проанализированы конституционные нормы, касающиеся местного самоуправления, а также концепции Федерального закона

№154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В результате были выделены две взаимосвязанные тенденции – с одной стороны местное самоуправление обладает низким уровнем доверия и воспринимается как логичное продолжение государственной власти, с другой – федеральные и региональные власти действительно увеличивают своё влияние на муниципальный уровень управления, что закрепляется в нормативно-правовых документах.

**Вторая глава «Политические механизмы обеспечения статуса института местного самоуправления (на примере МО г.Саратов)»** включает в себя два параграфа, в которых рассматриваются два важнейших аспекта организации власти на муниципальном уровне – экономический и кадровый вопросы МО «Город Саратов». Для определения степени экономической самостоятельности муниципального образования проводится классический экономический анализ основных параметров бюджета МО «Город Саратов» за трехлетний период. Были проанализированы структура доходной части бюджета за 2017-2019 гг., выделены основные направления расходной части, а также определен уровень сбалансированности бюджета за период с 2014 по 2019 гг.

Кроме того, были изучены избирательные процедуры, которые применяются при формировании органов местного самоуправления. На основе действующего законодательства было выделено пять моделей замещения должности главы муниципального образования, отмечены достоинства и недостатки каждой. Был изучен различный опыт ротации глав муниципального образования «Город Саратов» на современном этапе и определены тренды на использование той или иной модели замещения должности главы муниципального образования. Особое внимание уделяется избирательным системам, используемым при формировании представительного органа муниципалитета.

В результате можно констатировать, что, помимо высокой степени финансовой зависимости органов местного самоуправления от федеральных и региональных властей, существует влияние и политического характера. Это прослеживается как в формальном дискурсе – способы замещения должностей, состав конкурсных комиссий, необходимость партийной принадлежности при избрании по пропорциональной системе в представительный орган местного самоуправления, так и в неформальных отношениях действующего мэра с региональными и федеральными политиками, представляющими Саратовскую область.

**В заключении** подводятся итоги магистерской работы, обобщаются основные теоретические и практические выводы. Так, местное самоуправление представляет собой регламентированную форму организации власти на локальном уровне, целью которой является решение вопросов местного значения с учетом различных особенностей данной территории. С теоретической точки зрения институт местного самоуправления исчерпывающе изучен - существует

много теорий, определений и исследований различных аспектов деятельности органов местного самоуправления.

Концептуальное понимание состояния органов местного самоуправления в современной России – наличие проблемы разграничения полномочий, политизация выборных процедур, прямое участие государственной власти в конкурсном отборе претендентов на пост градоначальника и серьезная экономическая зависимость муниципальных властей – позволяет сделать вывод о де-факто несамостоятельной муниципальной власти в современной России.

Так, заявленная Президентом РФ необходимость закрепить в Конституции РФ принципы единой системы публичной власти между муниципальными и государственными органами не ставит под вопрос автономию органов местного самоуправления, а оформляет де-юре, то фактическое положение вещей, которое уже сложилось в российской политической практике.