

*Е.А. Трофимов*, кандидат политических наук, доцент кафедры «Философия»  
Дальневосточный государственный аграрный университет, Благовещенск (Россия)

*Ключевые слова:* местное самоуправление; демократия; авторитаризм; централизация; сити-менеджер; представительные органы; моноцентризм; вертикаль власти.

*Аннотация:* Статья посвящена проблемам воспроизводства органов местного самоуправления, являющихся в соответствии с конституционной нормой институтами гражданского общества. В статье утверждается, что процесс воспроизводства органов местного самоуправления находится под контролем региональных органов исполнительной власти и осуществляется с помощью института сити-менеджера, компилированного из американской политической практики, но рассматриваемого в США как «недемократичный»; дефектов избирательного законодательства, затрагивающих основополагающие принципы выборов; использования пропорциональной избирательной системы, политизирующей местное самоуправление; поддержания их экономической несамодостаточности путем жесткого регулирования налоговой системы федеральным законодательством, лишения их имущества в приватизационном процессе, передачи нефинансируемых полномочий; поддержания патерналистского политического сознания населения, ориентированного на верховного сюзерена. С помощью данных механизмов государство сдерживает гражданский потенциал местного самоуправления и сохраняет моноцентричность политической конструкции, делая местное самоуправление «слабым звеном» в механизме управления. Отмечается отсутствие возможности у граждан влиять на численный состав и структуру органов местного самоуправления в силу регламентации данных вопросов федеральным государством, что увеличивает дистанцию между органами местного самоуправления и населением, позволяет встраивать данные институты гражданского общества во властную «вертикаль». Моноцентризм российской политики ведет к существенным перегрузкам местного самоуправления, что способно вызвать институционально-функциональную деформацию политической системы российского социума.

Обращается внимание на то, что значительное место в воспроизводстве местного самоуправления в России играют манипулятивные механизмы, опирающиеся на нерасчлененность политического сознания российских граждан, традиционно не рассматривающих местное самоуправление в качестве гражданского института.

При подготовке статьи использовались историко-материалистический, системный, структурно-функциональный, социологический, формально-юридический, сравнительный методы исследования и подходы.

Местное самоуправление в России традиционно представляет собой один из инструментов контроля за населением, что вытекает из моноцентрической организации российской политики. Закрепление института местного самоуправления в Конституции РФ от 12 декабря 1993 года явилось попыткой государства установить децентрализованную систему управления, «рациональным способом деконцентрировать многие функции центральной власти, перенести принятие решений по вопросам местного жизнеобеспечения в территориальные сообщества, тем самым стимулируя активность граждан и обеспечивая их реальную сопричастность к таким решениям» [1, с. 47]; но конституционное декларирование местного самоуправления не только стало *prim desiderium* (благим пожеланием), но и было нуллифицировано политико-правовыми интеракциями предшествующих эпох, закрепившими суперпрезидентский характер российского государства.

Вместе с тем, местное самоуправление, закрепленное *de jure*, разрешило спор между его сторонниками и противниками, переведя полемические дискуссии в сферу рассуждений об его организационной структуре и роли в политической системе. После непродолжительного развития местного самоуправления в условиях политического вакуума [2], с 2000 года местное самоуправление начали встраивать в единую систему органов власти, ставя его в *status pupillaris* (сиротское положение).

Несмотря на то что органы местного самоуправления в соответствии с конституционной нормой не входят в систему органов государственной власти и представляют собой структуры гражданского общества,

федеральное государство, следуя централизаторскому тренду, «покушается» на их суверенные права в вопросе определения структуры, численного состава и механизма создания.

Федеральное государство установило единую структуру органов местного самоуправления: депутаты, избираемые на муниципальных выборах, и глава муниципального образования. Таким образом ограничивается возможность выбора гражданами структуры местного самоуправления, что противоречит Декларации о принципах местного самоуправления, понимающей под данным политическим институтом систему «организации деятельности населения (местных территориальных сообществ) для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения в соответствии с законами государства» [3]. Предлагается, что взяв на себя ответственность за решения вопросов местного значения, население должно самостоятельно формировать его внутренний институциональный дизайн.

При этом федеральное государство вводит норму, ограничивающую минимальный состав коллегиального представительного органа, которая мало коррелирует с законом «кубического корня». При учете минимальных значений численности представительного корпуса выявляется следующая закономерность: чем больше численность населения муниципального образования, тем меньше представительность депутатского корпуса. Устанавливая минимальные значения численности депутатского корпуса с разницей от 1,43 до 2,29 раза от определяемой законом «кубического корня», федеральное

государство создало условия для их низкой представительности. Следует заметить, что именно минимальная численность, установленная федеральным государством, как правило, используется в качестве определения численного состава органа местного самоуправления, незначительно варьируя в зависимости от ресурсного потенциала глав субъектов РФ, – глава региона заинтересован в слабой институционализации местного самоуправления, что позволяет ему контролировать местные элиты, определяя их потенциал влияния с помощью ограничения доступа к органам местного самоуправления.

Важной особенностью формирования представительного органа местного самоуправления численностью не менее 20 человек является требование обязательного использования пропорциональной (пропорционально-мажоритарной или пропорциональной) системы. В условиях функционирования «вертикали» власти, неразвитости партийной инфраструктуры и кризиса массовых политических партий, принудительное внедрение пропорциональной избирательной системы политизирует местное самоуправление, вступая в конфликт с его природой, и *de facto* может рассматриваться как одна из избирательных технологий, позволяющих главам регионов контролировать муниципальное пространство с помощью партийной «вертикали» [4; 5; 6; 7].

В вопросе воспроизводства института главы муниципального образования также есть проблемы, продуцированные централизаторским трендом. С 2010 года в муниципальных образованиях начал активно использоваться механизм избрания высшего должностного лица муниципального образования коллегиальным представительным органом из своего состава, что параллельно привело к формированию института «сити-менеджера» – главы администрации, полномочия которого коррелируют с полномочиями главы муниципального образования. Функциональная корреляция полномочий главы муниципального образования и сити-менеджера позволяет также удерживать контроль глав регионов за муниципальным политическим процессом, ибо *duo cum faciunt idem, non est idem* (когда двое делают одно и то же, это уже не одно и то же). С целью придания демократического характера институту сити-менеджера была сделана ссылка на американский опыт, вместе с тем в самих США данный институт рассматривается исследователями как «антиамериканский» в силу того, что лицо, занимающее данный пост, не избирается населением. В России он становится еще менее демократичным, так как состав конкурсной комиссии на треть формируется региональной законодательной по представлению руководителя высшего регионального исполнительного органа государственной власти. К тому же в самой американской практике институт «сити-менеджера» все чаще рассматривается как недостаточно эффективный с точки зрения качества управления [8, с. 263].

В настоящее время наблюдается тенденция к реанимации избрания главы муниципального образования с помощью всенародных прямых выборов, но в сложившихся условиях она представляется малоэффективной, так как в процессе новой децентрализации была ликвидирована реальная конкуренция между кандидатами, претендующими на представительство интересов населения на муниципальном уровне. Об этом могут

свидетельствовать, например, результаты выборов глав муниципальных образований – административных центров субъектов Российской Федерации 14 сентября 2014 года. Во всех муниципальных образованиях – административных центрах субъектов Российской Федерации победу одержали кандидаты, поддерживаемые главами регионов. Так, в Амурской области на выборах мэра города Благовещенска победу одержал А.А. Козлов, получивший поддержку 38,68 % избирателей [9]; в Сахалинской области на выборах мэра города – главы городского округа «Город Южно-Сахалинск» победу одержал С.А. Надсадин, набравший 79,40 % голосов избирателей [10]; в Чукотском автономном округе на выборах главы городского округа Анадырь – мэра города Анадырь с результатом 83,08 % голосов избирателей выборы выиграл И.В. Давыденко [11]. При этом главы субъектов РФ активно включались в избирательный процесс. Например, в Амурской области распространялись листовки с призывом губернатора О.Н. Кожемяко поддержать кандидатуру А.А. Козлова в мэры города Благовещенска.

Схожая ситуация обнаруживается при анализе результатов выборов 14 сентября 2014 года в представительные органы муниципальных образований – административных центров субъектов Российской Федерации. Во всех 21-м муниципальном образовании – административных центрах субъектов Российской Федерации победу одержали представители партии «Единая Россия». В среднем представители «партии власти» получили в данных представительных органах около 70 % мандатов. Наиболее удачными результатами для «Единой России» оказались выборы в Городскую Думу муниципального образования город Салехард, Хабаровскую и Пензенскую городские Думы. В данных муниципальных органах партия получила более 90 % депутатских мандатов.

Анализ результатов выборов глав муниципальных образований и представительных органов местного самоуправления позволяет заключить, что местное самоуправление уже на стадии воспроизводства *de facto* может рассматриваться в качестве сателлита государства, осуществляющего контроль за реализацией государственных интересов на муниципальном уровне.

И последнее. На воспроизводство местного самоуправления влияет низкий авторитет данных институтов среди населения. Население наибольшую пассивность проявляет именно в их формировании. Как отмечает Е.А. Любарев, в среднем явка на выборах Президента РФ составляет – 62,9 %, на выборах Государственную Думу – 60,2 %; на выборах региональных парламентов – 45,2 %, на выборах мэров – 39,6 %, городских советов 37,3 % [12]. В целом, отмечает исследователь, особенно если отбросить специфические регионы, можно сказать, что на выборах глав сельских поселений скорее нормой, чем исключением, является явка ниже 50 %, на выборах представительных органов сельских поселений – ниже 40 %, на выборах глав городских поселений – ниже 30 %, а на выборах представительных органов городских поселений – ниже 20 % [12]. Низкая явка избирателей на выборы органов местного самоуправления определена персонифицизмом и моноцентризмом российского политического дискурса: чем персонифицированной политической институт и чем

ближе, в представлениях россиян, он находится к центру принятия решений, тем большим патерналистским потенциалом он обладает, в большей мере обременен обязательствами к населению. «Персонифицированный лидер, – отмечает О.В. Великанова, – берет на себя ответственность за систему, коллективный же орган призван донести до него волю населения. Русские люди были более верны Богу, чем церкви, царю верили более, чем правительству, Ленину, Сталину, более чем партии... По традиции простые люди со своими жалобами апеллировали к царю ... и, минуя местную власть, искали правду наверху» [13, с. 168]. В советский период поддерживалась широко распространенная практика «забалтывания» наиболее болезненных вопросов представителями партийного руководства: «получалось, что замыкающие любой политико-нравственной темы всегда ассоциировались с Генеральным секретарем и членами высшей номенклатуры СССР. Темы, вызывающие в обществе неподдельный интерес, заканчивались персонифицированными оценками и связывались с деятельностью либо московского, либо областного секретаря партии» [14, с. 119].

Кроме того, являясь структурами, ближе всего расположенными к населению, местное самоуправление в условиях моноцентризма ограничено экономически, попадая в положение бедного и, следовательно, бесправного – *raupreg ubique jacet*. Вертикально организованные отношения, воспроизводя систему неформальных практик, подвергают органы местного самоуправления функциональным перегрузкам. Именно на них государство перекладывает наиболее затратные функции, нарушая субсидиарный подход в разграничении полномочий и их финансово-экономическом обеспечении, вынуждая их нести трасакционные издержки [15, с. 85–89]. Вместе с тем, звучащие в последнее десятилетие предложения о наделении органов местного самоуправления государственным статусом, фактически нуллифицирующим их общественную природу [16, с. 21], вряд ли найдут свое практическое воплощение. Государству крайне выгодно неинституционализированность местного самоуправления, превращающая его в условиях функционирования моноцентрической жестко организованной системы управления в *Asinus Buridani* (Буриданова осла), поставленного между государством и обществом.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Овчинников И.И. Гражданин и местная власть // Гражданин и право. 2002. № 7/8. С. 45–59.
2. Александровский А. 95 процентов муниципальных образований находится на дотации 6 сентября 2001. URL: [www.strana.ru/stories/01/09/05/1493/56864.html](http://www.strana.ru/stories/01/09/05/1493/56864.html) (дата обращения: 20.05.2013).
3. СНГ. О принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества. Декларация от 29 октября 1994. URL: [docs.cntd.ru/document/901880427](http://docs.cntd.ru/document/901880427) (дата обращения: 20.05.2014).
4. Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. URL: [www.vibory.ru/Publikat/PES/soderzh.htm](http://www.vibory.ru/Publikat/PES/soderzh.htm) (дата обращения: 20.05.2014).

5. Кынев А.В. «Партийные списки» в беспартийном пространстве: избирательные права граждан и принудительная партизация местных выборов // Российское электоральное обозрение. 2010. № 1. С. 4–19.
6. Кынев А.В., Любарев А.Е. Партии и выборы в современной России: Эволюция и деволуция. М.: Либеральная миссия, 2011. С. 607–612.
7. Васильев В.И., Помазанский А.Е. Законодательное регулирование избирательных систем, применяемых на муниципальных выборах // Журнал российского права. 2010. № 8. С. 16–26.
8. Ланкина Т. Реформы местного самоуправления при Путине // Федеральная реформа 2000–2004. С. 226–267.
9. Официальный сайт Избирательной комиссии Амурской области. URL: [www.amur.vybory.izbirkom.ru/region/region/amur?action=show&root=1&tvd=4284003263710&vrn=4284003263706&region=28&global=&sub\\_region=28&prver=0&pronetvd=null&vibid=4284003263710&type=234](http://www.amur.vybory.izbirkom.ru/region/region/amur?action=show&root=1&tvd=4284003263710&vrn=4284003263706&region=28&global=&sub_region=28&prver=0&pronetvd=null&vibid=4284003263710&type=234).
10. Официальный сайт Избирательной комиссии Сахалинской области. URL: [sakhalin.izbirkom.ru/isp/sx/art/963824/cp/1/br/929994.html](http://sakhalin.izbirkom.ru/isp/sx/art/963824/cp/1/br/929994.html).
11. Официальный сайт Избирательной комиссии Чукотского автономного округа. URL: [chukot.izbirkom.ru/isp/sx/art/950466/cp/1/br/929124.html](http://chukot.izbirkom.ru/isp/sx/art/950466/cp/1/br/929124.html).
12. Любарев А.Е. Пропорциональная и смешанная избирательные системы на региональных и муниципальных выборах в Российской Федерации: проблемы «сфабрированного большинства» // ВВ: Вопросы права и политики. 2013. № 8. С. 65–118.
13. Великанова О.В. Функции образа лидера в массовом сознании. Гитлеровская Германия и Советская Россия // Общественные науки и современность. 1997. № 6. С. 162–173.
14. Титов В.Ю. Персонификация облика политической элиты в советском общественном мнении: от сакрализации до отторжения // Вестник Томского государственного университета. 2004. № 282. С. 118–122.
15. Трофимов Е.А. Принцип субсидиарности и эффективность российского федерализма // Государство и право: теория и практика: материалы международной заочной научной конференции (г. Челябинск, апрель 2011 г.). Челябинск, 2011. С. 85–89.
16. Берг О.В. Совершенствование взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2003. № 5. С. 17–21.

#### REFERENCES

1. Ovchinnikov I.I. Citizen and local government. *Grajdantin i pravo*, 2002, no. 7/8, pp. 45–59.
2. Aleksandrovskiy A. 95 per cent of municipal government bodies are subsidized on the 6th of September, 2001. URL: [www.strana.ru/stories/01/09/05/1493/56864.html](http://www.strana.ru/stories/01/09/05/1493/56864.html) (дата обращения: 20.05.2013).
3. Commonwealth of Independent States «About the principles of local government in the states – members of the Commonwealth. Declaration of October 29, 1994». URL: [docs.cntd.ru/document/901880427](http://docs.cntd.ru/document/901880427) (дата обращения: 20.05.2014).

4. Ivanchenko A.V., Kinev A.V., Lubarev A.E. Proportional election system in Russia: history, modern situation, opportunities. URL: [www.vibory.ru/Publikat/PES/soderzh.htm](http://www.vibory.ru/Publikat/PES/soderzh.htm) (дата обращения: 20.05.2014).
5. Kinev A.V. «Party lists» in a non-party reality: citizens' election rights and compulsory partyization of the local elections. *Rossiyskoe elektoralnoe obozrenie*, 2010, no. 1, pp. 4–19.
6. Kinev A.V., Lubarev A.E. *Partii i vibori v sovremennoy Rossii: Evoluciya i devoluciya* [Parties and elections in modern Russia: evolution and devolution]. Moscow, Liberalnaya missiya publ., 2011, pp. 607–612.
7. Vasil'ev V.I., Pomazanskiy A.E. Legislative regulation of the election systems used in municipal elections. *Jurnal rossiyskogo prava*, 2010, no. 8, pp. 16–26.
8. Lankina T. Reforms of local government bodies in Putin's time. *Federalnaya reforma 2000–2004*, pp. 226–267.
9. Official web-site of election commission of Amur region. URL: [www.amur.vybory.izbirkom.ru/region/region/amur?action=show&root=1&tvd=4284003263710&vrn=4284003263706&region=28&global=&sub\\_region=28&prver=0&pronetvd=null&vidid=4284003263710&type=234](http://www.amur.vybory.izbirkom.ru/region/region/amur?action=show&root=1&tvd=4284003263710&vrn=4284003263706&region=28&global=&sub_region=28&prver=0&pronetvd=null&vidid=4284003263710&type=234).
10. Official web-site of election commission of Sakhalin region. URL: [sakhalin.izbirkom.ru/isp/sx/art/963824/cp/1/br/929994.html](http://sakhalin.izbirkom.ru/isp/sx/art/963824/cp/1/br/929994.html).
11. Official web-site of election commission of Chukchi autonomous area. URL: [chukot.izbirkom.ru/isp/sx/art/950466/cp/1/br/929124.html](http://chukot.izbirkom.ru/isp/sx/art/950466/cp/1/br/929124.html).
12. Lubarev A.E. Proportional and mixed election system in regional and municipal elections in the Russian Federation: problems of «faked majority». *NB: Voprosy prava i politiki*, 2013, no. 8, pp. 65–118.
13. Velikanova O.V. Leader's image functions in mass conscience. Hitler Germany and Soviet Russia. *Obshchestvennye nauki i sovremennost*, 1997, no. 6, pp. 162–173.
14. Titov V.U. Personification of political elite image in the Soviet public opinion: from sacralization to rejection. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2004, no. 282, pp. 118–122.
15. Trofimov E.A. Principle of subsidiarity and effectiveness of the Russian federalism. *Materiali konferencii «Gosudarstvo i pravo: teoriya i praktika»* [Government and law: theory and practice]. Chelyabinsk, 2011, pp. 85–89.
16. Berg O.V. Improvement of cooperation between state government authority and local government bodies in Russia. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie*, 2003, no. 5, pp. 17–21.

#### PROBLEMS IN REPRODUCTION OF THE LOCAL GOVERNMENT BODIES IN RUSSIA: POLITICAL IMPERATIVE

© 2014

*E.A. Trofimov*, candidate of Political Science, Associate Professor of Department «Philosophy»  
*Far East State Agrarian University, Blagoveshchensk (Russia)*

*Keywords:* local government bodies; democracy; authoritarianism; centralization; City Manager; representative bodies; monocentrism; vertical power structure.

*Annotation:* The article considers the reproduction of power within the local government bodies, which function as civil society institutions in accordance with the constitutional provisions. The article argues that the process of the reproduction of the local government bodies falls under control of the regional executive bodies and is facilitated by the City Manager – a form of city government borrowed from the American political practice – that is nevertheless regarded in the USA as «not democratic»; by the shortcomings in the electoral legislation affecting the fundamental principles of the elections; by the use of a proportional electoral system that politicizes the local government; by maintaining the economic insufficiency of the local government bodies using strict regulation of the tax system by the federal legislation, forfeiture of their property in the privatization process, and transfer of unfunded authority; and by encouraging the public paternalistic consciousness based on the idea of a supreme suzerain. With the help of the abovementioned methods, the state restrains the civil potential of local government bodies, preserves monocentric political structure, and therefore makes the local government bodies «the weakest link» in the control mechanism. The article points out the lack of opportunity for the citizens to influence the size and structure of the local government bodies due to the fact that these are regulated by the federal state. This fact increases the gap between the local authorities and population, and becomes instrumental in building these institutions of civil society into the «power vertical» structure. The monocentrism of Russian policy leads to the significant overloads within the local government, which might cause institutional and functional deformation of the Russian political system.

Special attention is drawn to the fact that a significant role in the reproduction of power within the Russian local government bodies is played by manipulative mechanisms based on the indivisibility of political consciousness of the Russian citizens, who traditionally do not regard the local government as a civil institution.

This study has used historical materialist, systemic, structural-functional, sociological, formal-legal, comparative research methods and approaches.