



стороны, это выступает залогом «стабильности» политического развития, с другой стороны – привычка делегировать ответственность за все принятые решения вышестоящему лицу порождает безынициативность и низкую эффективность функционирования власти.

Примечания

- ¹ Цит. по: Кермонн Ж.-Л. Западные политические режимы. Париж, 1986 // Политическая наука : словарь-справочник / авт. и сост. И. И. Санжаревский. Тамбов, 2014. С. 135.
- ² Дюверже М. Политические партии. М., 2007. С. 428.
- ³ Круглый стол журнала «ПОЛИС». Шмиттер Ф., Мельвил А. Ю., Пантин В. И., Лебедева М. М., Лапкин В. В., Соловьев А. И., Пронин С. В., Яхимович З. П., Язборовская И. С., Давыдов А. П., Митева Л. Д., Строганова Е. Д. Демократические переходы : варианты путей и неопределенность результатов // Полис. 1999. № 3. С. 30.
- ⁴ См.: Россия регионов : трансформация политических режимов / под ред. В. Гельмана, С. Рыженкова, М. Бри. М. ; Берлин, 2000.
- ⁵ См.: Борисов С. В. Актуальный политический режим в Нижегородской области : становление в 1990-е годы // Полис. 1999. № 1. С. 98–115.
- ⁶ См.: Медушевский А. Н. Тенденции развития региональных политических режимов // Российский конституционализм : политический режим в региональном контексте : сб. докл. межрегион. семинара (Великий Новгород, март 2000 г.). М. : Изд-во Центра конституционных исследований МОНФ, 2000. С. 162–177.
- ⁷ См.: Вилков А., Шестов Н. Политическая субъектность региональных социумов и элит // Власть. 2014. № 7. С. 186–191.
- ⁸ См.: Россия регионов : трансформация политических режимов.
- ⁹ См.: Кузьмин А. С., Мелвин Н. Д. Региональные политические режимы в постсоветской России : опыт типологизации // Полис. 2002. № 3. С. 142–155.
- ¹⁰ См.: Баранов А. В. Региональные политические режимы в системе властных отношений : проблемы типоло-

гии // Человек. Сообщество. Управление. 2012. № 4. С. 62–73.

- ¹¹ См.: Туровский Р. Ф. Структурирование власти в российских регионах : между консолидацией и конкуренцией элит // Элиты и общество в сравнительном измерении : сб. ст. М. : РОССПЭН, 2011. С. 390–405.
- ¹² См.: Туровский Р. Ф. Региональные политические режимы в России : к методологии анализа // Полис. 2009. № 2. С. 77–95.
- ¹³ См.: Радаев утвержден на посту губернатора. URL: <http://news.sarbc.ru/main/2012/04/05/121048.html> (дата обращения: 06.09.2015).
- ¹⁴ См.: О выборах Губернатора Саратовской области : закон Саратовской области от 28.06.2012 № 92-ЗСО (ред. от 29.06.2015) // Собр. законодательства Саратовской области. 2012. № 21 ; 2015. № 17.
- ¹⁵ См.: Об отзыве Губернатора Саратовской области : закон Саратовской области от 02.08.2012 № 118-ЗСО (ред. от 29.06.2015) // Собр. законодательства Саратовской области. 2012. № 27 ; 2015. № 17.
- ¹⁶ Вилков А. А., Дацков С. А. Электоральный фактор переназначения и функционирования руководителей субъектов РФ в современный период // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Социология. Политология. 2010. Т. 10, вып. 3. С. 62.
- ¹⁷ См.: О Правительстве Саратовской области : закон Саратовской области от 05.09.1996 (ред. от 29.06.2015) // Собр. законодательства Саратовской области. 2015. № 17.
- ¹⁸ Там же.
- ¹⁹ См.: Вопросы, рассмотренные на тридцатом заседании Саратовской областной Думы 22 октября 2014 года. URL: <http://www.srd.ru/index.php/19183-voprosy-rassmotrennye-na-tridtsatom-zasedanii-saratovskoj-oblastnoj-dumy-22-oktyabrya-2014-goda.html?menu=502&selmenu=507> ; Облдуме представлен новый министр финансов. URL: <http://www.om-saratov.ru/novosti/28-May-2014-i11593-obldume-predstavlen-novuyi-minis> (дата обращения: 22.09.2015).
- ²⁰ См.: О Правительстве Саратовской области : закон Саратовской области от 05.09.1996 (ред. от 29.06.2015).
- ²¹ Там же.

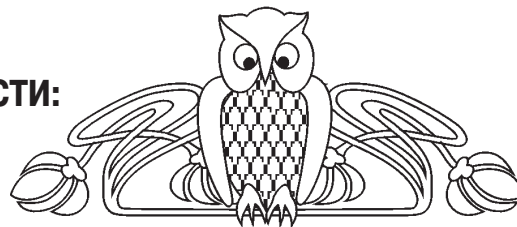
УДК 323.2

РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ: ГОРОДСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ

О. С. Скороходова

Поволжский институт управления им. П. А. Столыпина – филиал РАНХиГС при Президенте РФ, Саратов
E-mail: olsko@yandex.ru

В статье рассматриваются практика развития моделей местного самоуправления в городах Саратовской области, вза-



имдействие локального уровня власти с региональным и федеральными уровнями в свете теории принципал-агентских отношений.

Ключевые слова: модель местного самоуправления – городское муниципальное образование – муниципальные выборы.



The Reform of Local Government in Saratov Region: the Urban Dimension

O. S. Skorohodova

The article considers the practice of model development, local self-government in the cities of the Saratov region, the interaction of local authorities with regional and Federal levels in the light of the theory of principal-agent relations.

Key words: model of local government – municipal municipal – municipal elections.

DOI: 10.18500/1818-9601-2015-15-4-73-79

Опыт исследования развития системы местного самоуправления, его политической автономии в современной России в контексте исключительно институционального подхода продемонстрировал определенную ограниченность. Более качественный анализ возможен в логике неинституционального подхода и, в частности, теории городских политических режимов и теории принципал-агентского взаимодействия¹.

Первая концепция позволяет выявлять особенности неформального межакторного взаимодействия на локальном уровне политического процесса, а вторая раскрывает сущность отношений «по вертикали», определяет степень зависимости в работе муниципальной власти от политического курса федерального и регионального уровней управления².

Всплеск исследовательского интереса в этом направлении проявляется и в оценке реализации реформы местного самоуправления, ее очередного этапа в 2015 г. Не претендуя на всеобъемлемость исследования, расширим существующий у нас опыт в этом вопросе³. В качестве объекта анализа выступают административные центры Саратовской области – муниципальное образование «Город Саратов» и центры второго и третьего порядка – муниципальное образование «Город Энгельс» (население – 218 тыс. жителей), муниципальное образование «Город Балаково» (195 тыс. жителей) и муниципальное образование «Город Маркс» (31 тыс. жителей). Сразу оговоримся, что эти города формально являются административными центрами одноименных муниципальных районов. Поэтому при анализе социально-политических процессов зачастую возникает «подмена» в восприятии этих территориальных единиц (более того, по действующему региональному законодательству эти территориальные образования имеют общую исполнительную власть в лице наемного сити-менеджера). «Вторые города» – это центры экономико-политической активности, которые по тем или иным критериям сопоставимы с главным центром региона.

В отличие от Балаково и Энгельса, город Маркс сложно подвести под статус «второго»

после областного центра. Данный муниципалитет рассматривается исследователями как город Саратовской области, входящий в группу «третьих» по значимости. На «третью» ступень Маркс отодвигают из-за сравнительно небольшого числа жителей (избирателей). Также город и район в целом характеризуются как слабо развитые в промышленном плане, следовательно, ни о каких притязаниях на первенство и каком-либо существенном влиянии на политическую обстановку в регионе говорить не приходится. Также следует учитывать еще одну общую характерную черту «третьих» городов Саратовской области (которые являются административными центрами муниципальных районов) – городская власть не имеет четких контуров, как в Саратове. Маркс и ряд равнозначных ему городов региона имеют конкретную ассоциацию со своими районами и не выделяются как отдельные самостоятельные единицы. Поэтому власть муниципального района выходит на первый план, городские власти предстают перед исследователем как некие номинальные структуры, исполняющие ограниченные хозяйственные функции под надзором районного собрания депутатов и главы администрации муниципального района. Совершенно иная обстановка в областном центре и во «вторых» городах, которые являются полноправными и самостоятельными участниками диалога: правительство региона – город. В случае с Марксом данный диалог выглядит так: правительство региона – Марковский муниципальный район.

Учитывая нацеленность нашего исследования на изучение городских политических режимов, Маркс не совсем подпадает под изначально задуманную выборку. Однако, несмотря на всю «размытость» города на фоне района, сращивание функций и в конечном итоге отсутствие реальных политических полномочий у городских властей, подобные примеры в рамках данной статьи имеют научное обоснование. Для представления полной картины развития местного самоуправления в Саратовской области необходимо рассмотреть муниципалитеты с разными показателями численности избирателей и значимости с экономической точки зрения. Устав Марковского муниципального района был принят лишь в 2008 г. В этой связи стоит отметить, что в Балаково и Энгельсе новые уставы, соответствующие измененному федеральному закону, были приняты на два года раньше. Очевидно, что на оперативность принятия нового устава, с наемным сити-менеджером, повлияли два основных аспекта.

Во-первых, практическая необходимость: размер территории, численность населения и другие показатели. По логике вещей, вводить систему «глава муниципального образования – глава администрации» вполне оправданно в тех местах, где для повышения эффективности работы



муниципальных властей необходимо разделить ответственность. Следовательно, подобное разделение было наиболее актуализировано в более крупных и самостоятельных городах.

Однако есть также и второй аспект, который заключается в наличии политической воли «кураторов» извне. Имея в городах области определенные экономические и политические интересы, они всегда стремятся ослабить единоличные местные режимы путем разграничения полномочий (создавая, таким образом, почву для формирования внутриклановой оппозиции, отдельные ячейки которой гораздо легче контролировать). И смена самостоятельных режимов в крупных городах области удалась во многом благодаря партийной системе и получению партией «Единая Россия» большинства в местных представительных органах.

Вариант организации власти в административных центрах субъекта Федерации представляет отдельный исследовательский интерес, так как городская политическая элита (акторы второго порядка), во-первых, традиционно воспринимается как потенциальный «инкубатор» формирования элиты региональной (акторы первого порядка), во-вторых, имеет практически неограниченные возможности использования многообразия городских ресурсов (бюджетных, административных, информационных), включая воздействие на сознание большей части электората региона.

В Саратове в 2005 г. в силу ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» была введена смешанная модель местного самоуправления, по которой мэр является лидером парламентского местного самоуправления, а глава администрации – наемным руководителем, утвержденным конкурсной комиссией, которая на две трети сформирована из представителей городской думы и на одну треть из представителей областной думы. Выбор именно этого из возможных вариантов состоялся в пользу интересов действующего тогда мэра города Ю. А. Аксененко. Его рейтинг среди населения города был к тому моменту минимальным, поэтому на всенародных выборах он не смог бы сохранить свой пост. До внесения обязательных изменений в Устав Саратова он также избирался из числа депутатов Саратовской городской думы, в которой традиционно имел лояльное большинство сторонников, сформировавшееся в результате практики клиентелизма и системы «кормления» по экономическим интересам. При этом Устав Саратова образца 1996 г. закреплял за мэром и основные полномочия в системе исполнительной власти муниципалитета⁴. Таким образом, принцип разделения властей, свойственный демократическому режиму, не соблюдался.

В 2005 г. по инициативе депутата Саратовской городской думы А. Полещикова был про-

веден общегородской референдум по вопросу введения прямых выборов мэра города. Однако низкая явка избирателей (7,3%) лишней раз подтвердила апатию горожан и общий, типичный для России, низкий уровень электоральной активности на местном уровне⁵. По сути, это один из индикаторов, отражающих стремление местного сообщества выступать в качестве принципала, контролирующего муниципальную власть. Дополнительные выборы 13 сентября 2015 г. в городские представительные собрания Саратова, Энгельса и Балаково также продемонстрировали явку избирателей на уровне в среднем 11–14%⁶. А вот показатели явки избирателей в городе Маркс и сельских муниципальных образованиях высокие – на уровне 41–85%, что, на наш взгляд, с одной стороны, объясняется традиционной в электоральной географии дихотомией «пассивный центр – активная периферия»⁷, с другой, подобную дисциплинированность можно рассматривать как «репетицию» в преддверии нового большого избирательного цикла. Еще одним индикатором в этой плоскости можно считать количество инкубентов в новом составе представительного органа власти, избираемых в основном по одномандатным округам (табл. 1).

На практике модель 2005 г. также продемонстрировала свою «проблемность» и зависимость от практики неформальных отношений. С методологической точки зрения проявление этой особенности отчасти объясняется теорией городских политических режимов, отчасти практикой вхождения в местные системы управления представителей бизнеса, чьи экономические интересы успешнее реализуются с использованием административных рычагов (табл. 2)⁸.

За период с 2006 г. в городе работает уже пятый сити-менеджер. Первые кандидатуры наемных управляющих фактически навязывались городу «извне» (Н. Романов, В. Сомов, В. Тульский), и политическая конъюнктура излишне влияла на работу и администрации города, и Саратовской городской думы, где большинство мест принадлежит депутатам от партии «Единая Россия» (37 мандатов из 41). Наиболее успешным из глав администрации считался А. Проккопенко, высокий рейтинг которого у населения подтвердился на выборах в областную думу в 2012 г. Он набрал 85,75% голосов избирателей в одномандатном округе, но отказался от мандата в пользу работы на уровне муниципалитета. А. Проккопенко лишился своей должности в результате уголовного преследования, имеющего политическую подоплеку⁹. Сейчас исполнительную власть в городе возглавляет А. Буренин – относительно нейтральная фигура в политическом процессе¹⁰.

16 апреля 2015 г. Саратовская областная дума одобрила поправки в Закон Саратовской области «О порядке избрания глав муниципальных образований в Саратовской области», связанные



Таблица 1

Партийная составляющая представительных органов власти муниципального уровня (действующий созыв)

Населенные пункты	Всего депутатов	Инкубенты	«Единая Россия»	КПРФ	ЛДПР	«Справедливая Россия»	Самовыдвиженцы
Балаково	25	2	16	4	–	1	4
Маркс	20	3	16	–	–	2	2
Саратов	41	14	38	2	–	1	–
Энгельс	25	8	17	4	–	1	3

Таблица 2

Профессиональный состав депутатского корпуса действующих созывов муниципальных представительных органов власти

Населенные пункты	Всего депутатов	Социально-профессиональный состав представительных органов				Имеют в/о	Имеют ученую степень
		Работники социальной сферы	Юристы	Бизнес	Безработные		
Балаково	25	6	–	18	1	23	–
Маркс	20	3	–	17	–	19	–
Саратов	41	15	5	21	–	41	11
Энгельс	25	5	–	15	5	23	–

с изменениями федерального законодательства¹¹. Закреплен порядок избрания главы муниципального образования представительным органом власти из своего состава. Поэтому с формально-правовой точки зрения модель организации власти в Саратове остается прежней. Интересные с исследовательской точки зрения последствия может вызвать изменение соотношения голосов в конкурсной комиссии по выдвижению сити-менеджера как главного городского управленца в пользу представителей региона.

23 июля 2015 г. Саратовская городская дума внесла поправки в Устав города, в соответствии с которыми будущий глава города возглавит уже не представительную, а исполнительную ветвь власти и получит право налагать вето на решения городских депутатов¹².

Проанализируем логику выбранного варианта с позиций стратегии «дилемма заключенного»¹³, которая позволяет избежать излишне идеалистического восприятия отношений между региональной и муниципальной властью в Саратовской области.

Стратегия обоюдного сотрудничества означает введение всенародных выборов мэра города, возглавившего бы администрацию муниципального образования. В данном случае реализовалась бы «идеальная» формула развития автономии городского местного самоуправления с позиций теории демократии. Однако очевидно, что этот вариант означал бы неизбежную актуализацию конфликта по линии «губернатор – мэр», столь характерного для России конца 1990-х – начала 2000-х гг. Лидер городского местного самоуправления всегда рассматривается как один из главных потенциальных конкурентов действующего губернатора на выборах. Но парадокс этой модели заключается также

в том, что действующие главы местного самоуправления вряд ли заинтересованы в прямых муниципальных выборах.

Стратегия согласия региональной власти на сохранение «статус-кво» в лице О. Грищенко как муниципального лидера предполагает выбор моделей сити-менеджера. При этом сохранение нынешнего главы в должности председателя городской думы означало бы его политическую смерть, а в контексте сложившейся по региональной вертикали практики отношений это невозможно. Поэтому в качестве минимаксного решения и был выбран третий вариант. Он выгоден региональной власти, так как позволяет установить не только бюджетный контроль над главным городом региона.

При исследовании режимных характеристик политической системы, в том числе и на местном уровне, отдельного внимания заслуживают тема партийной составляющей представительного органа власти и тип избирательной системы, по которой он формируется.

Саратовская городская дума избирается по смешанной системе с 2006 г. и до момента переизбрания в 2011 г. отличалась от региональной legislatures большей степенью партийной конкуренции. На данный момент в ее состав входят только 3 депутата от КПРФ, 1 депутат от «Справедливой России». Следовательно, в новом составе реализация тактики пакетного соглашения с доминирующей «Единой Россией» фактически исключена.

По результатам выборов в Саратовскую городскую думу четвертого созыва в марте 2011 г. в структуру городского собрания вошли представители трех политических партий: «Единой России», КПРФ, «Справедливой России». Однако показатель эффективного числа политических



партий (ЭЧП), по формуле М. Лааксо и Р. Таагера, составляет только 2,3, что свидетельствует о сокращении партийной конкуренции почти в два раза по сравнению с ситуацией 2006 г. В Саратовскую городскую думу третьего созыва по результатам выборов входили три политические партии («Единая Россия», КПРФ, ЛДПР), но ЭЧП, по нашим подсчетам, составляло 4,1. Этот результат демонстрирует сильные позиции политической партии «Единая Россия» в регионе, неформальным лидером которой по-прежнему для Саратовской области остается В. В. Володин. Количество инкубентов, по нашим подсчетам, в новом созыве составило 12 депутатов (из 41), из которых 8 – одномандатники. Два депутата-инкубента – представители партии КПРФ, два – переизбрались по списку партии «Единая Россия». Таким образом, расхожее утверждение о неконтролируемой изменчивости состава партийных списков и неизвестности для избирателей кандидатов, входящих в него, подтверждается.

В соответствии с действующим законодательством представительные органы власти Энгельса, Балаково и Маркса формируются по мажоритарной избирательной системе¹⁴. Исследование предполагает анализ результатов выборов, прошедших в 2005 г. (по новому законодательству) и 2011 г.

По данным результатов выборов в Балаково и Энгельсе за 2005 г., можно сделать некоторые, актуальные на тот момент выводы. Как мы видим, в Балаково большинство депутатов представляли партию «Единая Россия», в то время как голосование в Энгельсе привело к совершенно другому результату. Выборы прошли таким образом, что «единороссы» остались в явном меньшинстве (по сравнению с сегодняшним положением дел), заняв лишь 7 мест из 25 в Совете депутатов. «Единая Россия» по результатам выборов 2005 г. в Энгельсе осталась «не у дел», прежде всего, из-за высокого рейтинга среди местного населения главы муниципального района Михаила Лысенко, который открыто выступал оппонентом складывающейся партийной системы в регионе, дабы сохранить свою личную сферу влияния, в том числе и путем поддержки со стороны депутатов-самовыдвиженцев, вероятно, имевших совместные с ним интересы.

В то же время мы наблюдаем единообразие социально-профессионального происхождения депутатов в Балаково, Энгельсе и Марксе. Доминируют представители бизнеса, что говорит о наличии у депутатов одних и тех же интересов вне зависимости от партийной принадлежности. Партийная принадлежность депутатов дает возможность, прежде всего, федеральному центру спускать директивы местному самоуправлению по линии «партии власти». Таким образом, власть заинтересована в наличии «большинства» в любых собраниях или советах депутатов по всей России для принятия спускаемой директи-

вы без каких-либо противоречий органами самоуправления на местах. Пример бывшего главы Энгельсского муниципального района Михаила Лысенко показывает, насколько важно для верховной власти, особенно в кризисные времена, наличие подконтрольной партийной системы. Власти отреагировали на неподконтрольность Энгельсского Совета депутатов достаточно болезненно – такой вывод напрашивается, так как впоследствии Михаил Лысенко был арестован и провел в следственном изоляторе более четырех лет. Сделано это было в преддверии предстоящих выборов 2011 г., на которых, согласно заявлениям многих экспертов и местных жителей, Михаил Лысенко набрал бы большинство в Совете, как и в 2005–2006 гг.

В 2011–2012 гг. прошли очередные выборы в органы местного самоуправления Саратовской области. Данные табл. 1 показывают, что на выборах 2011 г. представители «Единой России» значительно укрепили свои позиции в Энгельском муниципальном районе, в то же время Балаковский муниципальный район сохранил прежние показатели без каких-либо существенных изменений. Также стоит отметить преемственность соотношения депутатов с высшим образованием, в обоих районах по-прежнему 23 из 25 депутатов имеют высшее образование. Доля представителей бизнеса, как и в прошлый раз, велика и составляет основу в собраниях депутатов муниципальных районов.

Согласно итоговым данным, два из двадцати депутатов вновь избранного состава Совета депутатов города Маркса относились к «Справедливой России», еще два кандидата отмечены в качестве самовыдвиженцев. Шестнадцать депутатов оказались членами «Единой России». Примечательно, что в списках не оказалось ни одного представителя КПРФ, которая традиционно присутствует практически во всех представительных органах Саратовской области.

Выборы 2011 г. привели к власти в обоих муниципальных районах новых людей. Главой Балаковского муниципального района стал Александр Иванович Алексеев, который ранее занимал ответственные должности в различных коммерческих и государственных компаниях. Главой администрации (сити-менеджер) Балаковского муниципального района назначен известный в Балаково бизнесмен Иван Васильевич Чепрасов, который имеет в собственности молочный комбинат и ряд других предприятий¹⁵.

Главой Энгельсского муниципального района был избран Дмитрий Юрьевич Лобанов, владелец консервного завода¹⁶. По данным некоторых оппозиционных СМИ Саратовской области, он имеет весьма сомнительную репутацию. Недовольные инкриминируют Лобанову произвол и превышение должностных полномочий, а также некомпетентность главы района, при-



ведшую к увеличению долговых обязательств муниципального района перед коммерческими банками при том, что социальные показатели в целом ухудшились¹⁷. Главой администрации Энгельсского муниципального района назначен Андрей Викторович Куликов, в прошлом председатель комитета по ЖКХ администрации города Саратова.

Марковский муниципальный район в период с 2006 по 2012 гг. возглавлял Юрий Михайлович Моисеев, который продолжил карьеру в правительстве Саратовской области в качестве зампреда. Сейчас район возглавляет Николай Александрович Косарев, избранный на должность в марте 2013 г. Действующий глава администрации Олег Андреевич Тополь, бывший глава администрации Энгельса.

Исследование местного самоуправления в Саратовской области дает неутешительные результаты, одним из которых является прямое присутствие ставленников финансово-промышленных групп в местных представительных органах власти. Помимо этого, в текущем политическом процессе ключевое значение имеет наличие/отсутствие коалиции между доминирующими акторами муниципального уровня, их принадлежность к определенным политическим лагерям, в том числе и по партийной линии¹⁸.

С одной стороны, муниципальная власть Саратовской области на городском уровне в большей степени стремится существовать независимо от воли принципала в лице региональной власти, что подтверждается достаточным количеством конфликтных прецедентов по линии «губернатор – мэр», «федеральный уровень власти – мэр», которые сопровождалась в том числе случаями уголовного преследования¹⁹. Эта «традиция» сложилась еще во времена губернаторства Д. Аяцкова – мэр Балаково А. Саурин, продолжилась в период губернаторства П. Ипатова – мэр Энгельса М. Лысенко, экс-мэр Саратова Ю. Аксененко; имеет определенные проявления и сейчас – например, уголовное дело против экс-сити-менеджера Саратова А. Прокопенко.

Однако бюджет города Саратова обеспечен только на 33,5% от потребности²⁰. В этих условиях обязательства не выполняются в полном объеме. Это порождает иски и штрафы, выплаты которых еще больше уменьшают долю бюджета.

С другой стороны, позиции главы города О. Грищенко достаточно сильны и стабильны в основном за счет выбора стратегии компромисса с действующей региональной властью, прежде всего по линии «Единой России». На выборах в Саратовскую областную думу 2012 г. можно было отметить усиление «городского» лобби за счет проведения 5 кандидатов. Более того, одним из сенаторов от региона стал М. Исаев – «выхо-

дец» из команды О. Грищенко. В Энгельсе, Балаково и Марксе также работают лояльные региональной власти и «Единой России» ставленники. Поэтому на данный момент можно вести речь об отсутствии традиционной оппозиции региональной власти со стороны представителей городских политических элит.

В России местное самоуправление, вопреки Европейской хартии, Конституции РФ, всегда является зависимой переменной, что предопределяет его нестабильность как системы и бесперспективность как института гражданского общества.

Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ (проект № 13-03-00392).

Примечания

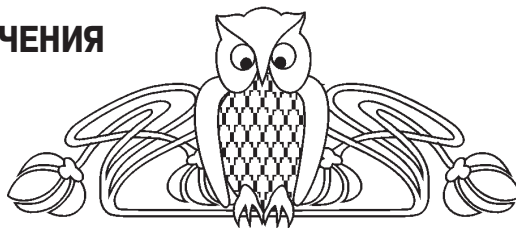
- 1 См.: Гельман В. Я., Рыженков С. Локальные режимы, городское управление и «вертикаль власти» в современной России // Политическая экспертиза. 2010. Т. 6, № 4. С. 130–151; Туровский Р. Ф. Местное самоуправление в России как агент в принципал-агентских отношениях с государственной властью // Социально-экономические явления и процессы. 2013. № 12 (058). С. 159–167.
- 2 См.: Вилков А., Шестов Н. Политическая субъектность региональных социумов и элит // Власть. 2014. № 7. С. 186–191.
- 3 См.: Скорородова О. С. Муниципальная власть в Саратовской области : городское измерение // Четверть века политической науки в российской провинции : сб. науч. тр. / ред. кол. О. Н. Фомина [и др.]. Саратов, 2015. С. 121–125.
- 4 См.: Устав города Саратова. URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=home#doc/RLAW358/10615/4294967295/0> (дата обращения: 15.11.2014).
- 5 См.: Мамонов М. В. Новые риски электоральной социологии (по результатам анализа осенних выборов 2013) // Мониторинг общественного мнения. 2014. № 1 (119). С. 56–69.
- 6 См.: Выборы в органы местного самоуправления 13 сентября 2015 года. URL: <http://saratov.izbirkom.ru/way/436A5C4A-BE6C-4EFD-95A3-2434DA0C4A5A/obj/FCCB048F-5452-4823-9479-284E72CD89F0.html> (дата обращения: 09.10.2015).
- 7 См.: Туровский Р. Ф. Электоральное пространство России : от навязанной национализации к новой регионализации? // Полития. 2012. № 3 (66). С. 100–120.
- 8 См.: Ледаев В. Г. Социология власти : теория городских политических режимов // Социологический журнал. 2006. № 3–4. С. 46–68.
- 9 См.: Бывший сити-менеджер Алексей Прокопенко заочно арестован. URL: <http://www.om-saratov.ru/novosti/09-april-2015-i23244-byvshii-siti-menedjer-aleksei> (дата обращения: 09.10.2015).
- 10 См.: Глава администрации муниципального образования «Город Саратов». URL: <http://www.saratovmer.ru/administraciya/contact/1> (дата обращения: 09.10.2015).



- ¹¹ См.: О порядке избрания глав муниципальных образований в Саратовской области : закон Саратовской области от 30.09.2014 № 109-ЗСО (ред. от 05.08.2015). URL: <http://www.srd.ru/index.php/component/docs/?view=zak&id=448&menu=508&selmenu=510> (дата обращения: 09.10.2015).
- ¹² См.: Устав муниципального образования «Город Саратов». URL: <http://www.saratovduma.ru/regulations/> (дата обращения: 09.10.2015).
- ¹³ См.: Теория и методы в современной политической науке : Первая попытка теоретического синтеза / под ред. С. У. Ларсена М., 2009.
- ¹⁴ См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.06.2015). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=176377> (дата обращения: 01.10.2015); О выборах в органы местного самоуправления Саратовской области : закон Саратовской области от 31.10.2005 № 107-ЗСО (ред. от 29.06.2015). URL: <http://www.srd.ru/index.php/component/docs/?view=zak&id=92&menu=508&selmenu=510> (дата обращения: 01.10.2015).
- ¹⁵ См.: Глава администрации Балаковского муниципального района. URL: <http://www.admbal.ru/adm/glava> (дата обращения: 09.10.2015).
- ¹⁶ См.: Глава Энгельсского муниципального района. URL: <http://www.engels-city.ru/glavaraion> (дата обращения: 09.10.2015).
- ¹⁷ См.: Дмитрий Лобанов : свинцовая ноша Энгельсского района. URL: <http://www.om-saratov.ru/po-sushchestvu/27-october-2014-i16367-dmitrii-lobanov-svincovaya> (дата обращения: 12.11.2014).
- ¹⁸ См.: Скорородова О. С. Политический режим Саратовской области : определение «извне» // Политическая наука. 2011. № 4. С. 235–241.
- ¹⁹ См.: Гельман В. Я. Реформа власти в городах России : мэры, сити-менеджеры и местная демократия // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 6. С. 143–152.
- ²⁰ См.: Копиева О. Им скучно и грустно : Депутатам Саратовской городской думы скоро нечего будет обсуждать. URL: <http://fn-volga.ru/newspaperArticle/view/id/4312> (дата обращения: 29.09.2015).

УДК 323

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ



Д. Е. Петров

филиал «Восход» МАИ в г. Байконуре, Республика Казахстан
E-mail: baikonur001@gmail.com

В статье проанализированы нормативные правовые и практические аспекты формирования институциональных основ обеспечения территориальной безопасности в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. В качестве ключевых институциональных основ обеспечения территориальной безопасности рассмотрены региональные и муниципальные правовые акты, прежде всего утверждаемые ими целевые программы по вопросам безопасности, а также функционирующие в регионах и на местах органы управления территориальной безопасностью, подведомственные им организации и соответствующие координационные структуры. Представленный в статье материал основан на критическом анализе российского регионального и местного опыта институционального строительства в сфере территориальной безопасности в сравнительном контексте.

Ключевые слова: национальная безопасность, региональная безопасность, территориальная безопасность.

Institutional Framework Ensure the Territorial Security Concerns of Russian Federation Subjects and Municipal Levels

D. E. Petrov

The paper analyzes the legal framework and practical aspects of the formation of the institutional framework to ensure territorial security

in the Russian Federation and municipalities. As a key institutional framework to ensure territorial security discussed regional and municipal legal acts primarily targeted programs approved by them on security issues, as well as functioning in the regions and local governments territorial security, subordinate organizations and appropriate coordination structures. The following material is based on a critical analysis of the Russian experience of regional and local institution-building in the field of territorial security in a comparative context.

Key words: national security, regional security, territorial security.

DOI: 10.18500/1818-9601-2015-15-4-79-86

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию РФ от 4 декабря 2014 г. В. В. Путин обозначил гарантированное обеспечение безопасности России одним из приоритетов деятельности государства и общества¹.

Развитие системы территориальной безопасности, прежде всего институциональных основ ее обеспечения, в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях в условиях нарастания международной напряженности и усиления угроз внутривнутриполитической стабильности государства и общества является актуальной задачей укрепления си-