

Современные вызовы становлению эффективного функционирования органов местного самоуправления (на примере г. Санкт-Петербурга)

Семенов В. А., Ерешкин В. В. *

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; *vereshkin-21@edu.ranepa.ru

РЕФЕРАТ

В новейшей истории понятие «публичная власть» являлось собирательным и не фиксировалось в законодательных и нормативно-правовых актах. В соответствии с Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» органы местного самоуправления (далее — органы МСУ) были отнесены к органам публичной власти¹. 132 статьей Конституции РФ органы МСУ и органы государственной власти внесены в единую систему публичной власти в Российской Федерации и стали осуществлять взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории².

Статьей 35.1 Закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» депутаты представительного органа МСУ для осуществления своих полномочий наделены правом образования политических фракций. Деятельность таких фракций устанавливается и регулируется нормативными правовыми актами муниципального образования.

В результате распада Советского Союза и появления Российской Федерации, провозглашения демократических ценностей и демократизации общества, стали появляться политические партии и иные общественные организации. Новые оппозиционные акторы и лидеры смогли организовать коллективно взаимосвязанное, турбулентно усиливающееся действие против существующей власти, которые сразу после завершения протестных акций, мобилизовали протестное настроение электората, который на выборах в 2017 г., 2019 г. в Москве, 2019 г. в Санкт-Петербурге провел в органы МСУ Москвы и Санкт-Петербурга «независимых» муниципальных депутатов от исполнительных органов государственной власти (далее — ИОГВ) в представительные органы МСУ, тем самым создав очаги политической и социальной напряженности.

Главным аспектом в политической борьбе за степень влияния на политическую стабильность, а именно, смена составов представительных органов в муниципалитетах МО Светлановское, МО Смольнинское, МО Лиговка-Ямское, МО Литейный округ, МО Владимирский округ Санкт-Петербурга, явилась следствием внутрипартийной борьбы во властных структурах. Внутрипартийная борьба между исполнительной и законодательной властью за степень территориального влияния в Санкт-Петербурге является особенностью городов федерального значения с их постоянной борьбой элит за максимальную концентрацию властного ресурса в своих руках³.

Таким образом, в результате низкой организации и недостаточного контроля выборного процесса ИОГВ, у оппозиционных сил появилась дополнительная возможность осуществить свой достаточно высокий контроль муниципальных выборов на соответствие законодательным требованиям и продвижения самостоятельных кандидатов.

¹ СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/ (дата обращения: 19.02.2022).

² Официальный сайт Консультант Плюс.

³ Каторгина В. С., Семенов В. А. Местные референдумы в Северо-Западном федеральном округе (ретроспективный анализ и перспективы развития) // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. 2007. № 9 (15) [Электронный ресурс] URL: <http://jurnal.org/articles/2007/polit21.html> (дата обращения: 19.02.2022).

Благодаря сложившейся ситуации по итогам выборов новые представительные органы МСУ были сформированы самостоятельными несистемными депутатами и членами оппозиционных партий. Появившийся в органах МСУ Санкт-Петербурга плюрализм мнений приобрел особую значимость, поскольку без достижения согласия для принятия решений невозможна работа представительного органа МСУ, а следовательно, невозможна и реализация конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления, законного функционирования органов МСУ по решению вопросов местного значения и исполнению отдельных государственных полномочий. Существование в правовом поле внутренне высококонфликтного представительного органа МСУ порождает социальную напряженность в обществе, политическую дестабилизацию и, как следствие, общее недоверие к государственной власти в целом, так как органы государственной власти напрямую участвуют в формировании органов МСУ Санкт-Петербурга, где исполнение полномочий местного самоуправления связано с такими особенностями, как наличие высокого уровня образования граждан, плотность населения, степень вовлеченности в избирательные процессы, общая политическая и социальная грамотность населения¹.

В 2015 г. была установлена процедура определения глав органа МСУ путем отбора заявленных кандидатов на пост главы конкурсной комиссией, где половину состава комиссии должны занимать представители госвласти с целью повышения контроля над главами муниципалитетов. В 2020 г. поправки к Конституции РФ закрепили «встраивание» локального уровня в систему публичной власти, окончательно лишив муниципалов от носительной самостоятельности от государства [6].

Целью статьи является установление причин возникновения недееспособности представительного органа МСУ после муниципальных выборов 2019 г., поиск возможных путей создания условий для дальнейшего функционирования муниципалитета в новых условиях плюрализма мнений среди нового созыва муниципальных депутатов, исследование причин возникновения создавшейся ситуации, поиск и предложение возможных путей решения вопроса адаптации представительного органа к новым условиям функционирования.

На основе проведенного исследования авторы заявляют о необходимости принятия мер реагирования государственной властью, направленных на поиск возможностей и создание условий для исполнения полномочий представительным органом, депутатами и главами муниципалитета в новых условиях функционирования органов МСУ.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, система публичной власти, государственное управление, местное самоуправление, плюрализм мнений, принятие решений при самоуправлении, демократия, представительные органы, самоуправление Санкт-Петербурга

Для цитирования: Семенов В. А., Еreshкин В. В. Современные вызовы становлению эффективного функционирования органов местного самоуправления (на примере г. Санкт-Петербурга) // Управленческое консультирование. 2023. № 2. С. 8–23.

Modern Challenges to Effective Functioning of Local Self-Government (On the Example of Saint Petersburg)

Vladimir A. Semenov, Vladimir V. Ereshkin*

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management, Branch of RANEPa), Saint Petersburg, Russian Federation; vereshkin-21@edu.ranepa.ru

ABSTRACT

In recent history the concept of “public authority” was collective and was not fixed in legislative and normative-legal acts. Under the Law of the Russian Federation on amendment of the Constitution of the Russian Federation dated 14.03.2020 № 1-FCL “On improvement of regulation of separate issues of organization and functioning of public authorities” local self-government bodies were

¹ Семенов В. А. Политический менеджмент: учеб. пособие для вузов / В. А. Семенов, В. Н. Колесников. 2-е изд., испр. и доп. М. : Издательство Юрайт, 2021. 298 с.

referred to public authorities. According to Article 132 of the Constitution of the Russian Federation "Local self-government bodies and public authorities are part of a unified system of public authority in the Russian Federation and interact to most effectively solve problems in the interests of the population living in the respective territory.

Article 35.1 of Federal Law № 131-FL of 06.10.2003 "On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" gives elected deputies of a municipal representative body the right to form political factions for the exercise of their powers. The activities of such factions are established and legitimized by a normative legal act of the municipality.

As a result of the collapse of the Soviet Union and emergence of the Russian Federation, proclamation of democratic values and democratization of society, political parties and other public organizations began to appear. New actors and leaders, were able to organize a collective, turbulently increasing action against the government, which immediately after the end of the protests, mobilized the protest mood of the electorate, which in the elections in 2017, 2019 in Moscow, 2019 in St. Petersburg held in local government in Moscow and St. Petersburg "independent" municipal deputies from the territorial executive government in representative bodies of local government, thereby creating pockets of political and social tension.

An important aspect of the political struggle for the degree of influence on political stability, namely the change of power in the municipalities of Svetlanovskoye, Smolninskoye, Lgovka-Yamskoye, Liteinyy District, Vladimirskiy District of St. Petersburg, was the result of an intraparty struggle in the power structures. The intraparty struggle between the executive and legislative branches of power for the degree of territorial influence in St. Petersburg is a characteristic feature of federal cities, with their elites constantly fighting for the maximum concentration of power in their hands.

As a result of the insufficient control of the electoral process by the territorial executive bodies of state power in St. Petersburg, an additional opportunity for opposition forces to exercise sufficient quality control of the electoral process for compliance with legislative requirements.

As a result of this situation, the representative bodies were formed by independent non-systemic deputies. The pluralism of opinions that emerged in local government became particularly important, since without agreement for decision-making the work of representative bodies of local government was impossible, and consequently the exercise of the constitutional rights of citizens to exercise local government and the legitimate functioning of local government in addressing issues of local importance and the execution of certain state powers was impossible.

The existence in the legal field of an internally highly conflictual representative body generates social tension in society, political destabilization and, as a consequence, a general distrust of public authorities in general, since public authorities are directly involved in the formation of local government in St. Petersburg, where the execution of local government authority is associated with such features as a high level of education of citizens, population density, the degree of involvement in electoral processes

In 2015, an additional procedure for recruiting heads of municipalities was introduced - the selection of candidates for the post of head by a competitive commission, where half of the commission's members should be representatives of regional authorities. It was expected that in this way the selection of heads of municipalities would become more controlled. In 2020, the amendments to the Constitution of the Russian Federation consolidated the "incorporation" of the local level into the system of state (public) power, finally depriving municipal authorities of formal autonomy from the state.

The purpose of the article is to establish the causes of incapacity of the representative body of local government of St. Petersburg after the municipal elections of 2019, the search for possible ways to create conditions for further functioning of the municipality in the new conditions of pluralism of opinions among the new convocation of municipal deputies, the study of the causes of the created situation, the search and proposal of possible ways to solve the issue of adaptation of the representative body to the new conditions of functioning.

Based on the research conducted, the authors declare the necessity to take measures to respond to the public authorities aimed at finding opportunities and creating conditions for the performance of powers by the representative body, deputies and heads of the municipality in the new conditions of functioning of local self-government.

Keywords: power system, public administration, local self-government, pluralism of opinions, decision making in self-government, democracy, representative bodies, self-government of St. Petersburg

For citing: Vladimir A. Semenov, Vladimir V. Ereshkin. Modern terms for the functioning of local self-government in St. Petersburg // Administrative consulting. 2023. N 2. P. 8–23.

Введение

Изучение условий функционирования органов МСУ, образовавшихся после формирования новых составов представительных органов, нуждается в комплексном исследовании причин создавшейся ситуации.

Исследуемая деятельность представительного органа, который наделен нормативным, правовым, организационным, контрольным, кадровым, финансовым и экономическим функционалом, является решающим в системе органов МСУ [8].

Тема роли местного самоуправления отражена во многих периодических изданиях и научных работах, что свидетельствует о важности изучения и понимания процессов на данном уровне публичной власти. Вместе с этим после проведенных выборов в Москве в 2018 г. и Санкт-Петербурге в 2019 г. под действием или противодействием новейших выборных технологий серьезно обновились представительные органы и парламенты, что привело к становлению новых условий их функционирования.

Целью статьи является исследование роли представительного органа МСУ Санкт-Петербурга, причины возникновения плюралистичных депутатских составов представительных органов МСУ в Санкт-Петербурге, определение необходимости формирования условий для полноценного функционирования органов МСУ в новых условиях, которые стали вынуждены учиться исполнять полномочия в условиях политического и социального конфликта, многопартийности, плюрализма мнений на грани необходимого для принятия решения кворума. Создание эффективной системы представительной демократии является главным направлением реформы публичной власти, цель которой повышение уровня и качества демократии, обеспечить максимальную включенность жителей в политическую жизнь [10].

В качестве исследовательского вопроса может быть сформулирован следующий: может ли представительный орган МСУ быть эффективным.

Методология и материалы

Большое количество материалов в периодической печати описывают проблемы системы публичной власти и роли в них местного самоуправления. Это говорит об актуальности института местного самоуправления в настоящее время. Подтверждение этому можно увидеть в большом количестве научных исследований по данной проблематике. Российские исследования в основном посвящены институциональным вопросам развития и функционирования органов МСУ, а также определению их роли и места в системе публичной власти [4].

Необходимо отметить, что в работе российских ученых имеются заключения о необходимости исследования местного самоуправления в контексте общей политической системы и опыта, которые определяют характер функционирования политических институтов, в том числе и муниципальной власти. Поэтому муниципальная публичная власть нуждается в дальнейшем исследовании с точки зрения публично-властных отношений [23].

Кроме того, в связи с малоизученностью вопроса функционирования деятельности представительных органов МСУ авторами для анализа был использован материал научных журналов, а также материалы изучения деятельности представительных органов, их конституционная основа и правовая природа.

Исследование проводилось на основе принципов ивент-анализа, системного, структурно-функционального и сравнительно-исторического анализов, включивших несколько этапов. Первый этап включает изучение появления местного самоуправления и его правовой природы. На втором этапе был проведен анализ сложившейся ситуации по формированию представительного органа МСУ в новейшее время.

На третьем этапе были проанализированы причины, приведшие к формированию новых составов представительных органов в Санкт-Петербурге после муниципальных выборов в 2019 г.

Отличие современных системных научных исследований заключается не в чисто академических разработках, а в реальном познании происходящих в местном самоуправлении процессов и явлений. Это позволяет выявить тенденции развития местного самоуправления в субъектах федерации, сформировать организационные модели местного самоуправления [17].

В заключение были сделаны выводы о дальнейших действиях для создания необходимых условий эффективного функционирования представительного органа. С целью формирования границ проблемного поля проведен общий анализ исследовательских работ, включенных в каталоги библиотеки СЗИУ РАНХиГС при Президенте РФ.

Результаты

Влияние государственной власти на местное самоуправление до и после отмены крепостного права

Историк Византии эллинизированный сириец Прокопий Кесарийский писал: «...славяне и анты не управляются одним человеком, но издревле живут в народоправстве, и поэтому у них счастье и несчастье в жизни считается делом общим» [12].

История показывает, что к середине XIX в. в общины были объединены 90% крестьян. Крестьянская община являлась самой массовой организацией существования, самоорганизации и социализации низшего сословия. Управление общиной осуществлялось на сельском сходе. С помощью выборов формировались исполнительные органы. Такой порядок установился с древнейших времен. По результатам выборов сход определял ответственных по основным видам деятельности, таких как сборщики налогов, смотрители складов, сторожи, караульщики, пастухи и другие. Выбранные «ответственные» входили в правление. Таким образом, община и стала начальным звеном местного самоуправления. Вместе с этим, в качестве административной ячейки она была интегрирована в государственную систему [13].

Существенные изменения стали происходить в связи с реформированием земского законодательства, что повлияло на количество гласных, а также придало представительным органам сословный характер. Значительно возросло влияние государственных органов на деятельность земских собраний. Земские управы были переподчинены губернатору. Губернатора наделили правом надзора за деятельностью земских учреждений, назначать ревизии земских управ и учреждений. Дополнительно нормативно-правовыми актами закрепили служебную ответственность должностных лиц земских управ перед государственными органами. Дальнейшей реформой земства освободили от продовольственного обеспечения, а также ограничили деятельность в области сбора налоговых отчислений. В период с 1865 г. по начало XIX в. происходило законодательное сдерживание развития полномочий земских собраний и управ. Органы государственной власти увеличили состояние контроля над земской интеллигенцией, имеющей свое мнение о развитии. Администрация губернатора противодействовала народным инициативам о создании органов общеземского управления и оптимизации функционирования земств в рамках одной губернии [11].

Органы местного самоуправления в советский период

Важным является мнение бывшего депутата Государственной Думы Российской империи 4-го созыва Льва Велихова, который в своем фундаментальном труде

о советском хозяйстве сформулировал основные принципы городского управления и роли в нем органов МСУ. Л. А. Велихов очень точно полагал, что Советы, как политический явление, является особым видом пролетарского самоуправления, находящимся под контролем и управлением государственной власти. Кроме того, советское самоуправление отличается от государственной власти по характеру наделенных полномочий. Функции органов МСУ ограничены решением круга хозяйственных вопросов местного значения, а центральная власть решает задачи на государственном уровне.

После революции советское правительство провело реформу местного самоуправления. От народоуправления через самоорганизацию пролетариата была сформирована новая ветвь вертикали государственной власти через разветвленную систему Советов. Впервые в истории цивилизованных обществ масса населения поднимается до самостоятельного участия не только в голосовании и выборах, но и в повседневном управлении. Социализм должен был решить вопрос управления путем самоуправления, чтобы никто не управлял [3]. В условиях существования диктатуры пролетариата была сформирована новая политическая власть. ЦК компартии непосредственно руководил региональными и первичными территориальными отделениями с целью реализации решений партии в минимальные сроки. В задачи местных Советов входила основная функция начальных ячеек — это установление диктатуры пролетариата по принципу единства власти. Таким образом, сформировалось централизованное управление, а Советы перестали являться конституционным институтом самоуправления на местах. Кроме этого, было искусственно ограничено хозяйственное ведение органов МСУ через централизацию финансового обеспечения.

Вместе с этим, существенное влияние на составы представительных органов МСУ оказывала политическая власть. Советы формировались членами Коммунистической партии по принципу преданности и должностной иерархии. Муниципальных депутатов избирали без конкурентной борьбы при почти 100% явке избирателей. Формально представительная власть становилась легитимной. Однако фактически избранные в Советы депутаты были управляемы и подконтрольны действующему политическому режиму, представляя государственные организации, учреждения, комсомол, профсоюзы и иные общественные организации. В действительности органы МСУ управление не осуществляли, а управлялись сверху, являясь низшим звеном государственной власти. Местное самоуправление советского периода можно охарактеризовать как деятельность с целью создания видимости народовластия, внешнего прикрытия существующего тоталитарного строя [7].

Местное самоуправление в Санкт-Петербурге

В 1990–1992 гг. силами первого Президента СССР М. С. Горбачева была восстановлена деятельность Советов. Их сделали настоящим инструментом демократии. Местному самоуправлению были возвращены полномочия по решению задач местного значения и иных местных вопросов. Однако новый Президент РФ демократической России Б. Н. Ельцин в 1992 г. восстановил вертикаль власти, и переподчинил традиционную сферу деятельности муниципалитетов исполнительным органам государственной власти и ее структурам [14].

Между тем мы считаем важным отметить особенность электоральной политики и состав избирателей Санкт-Петербурга, контролируемый государственной властью города. В настоящее время большинство жителей избирательного возраста находятся на государственной службе или работают в бюджетных организациях, подконтрольных исполнительным органам государственной власти (далее — ИОГВ). Администрации районов Санкт-Петербурга по согласованию с Администрацией Губернатора Санкт-Петербурга с целью установления стабильной социальной си-

туации, организуют постоянный социальный и политический контроль местного населения. Модель управления с годами не изменилась. Политтехнологически сформированная с начала 2000-х годов в рамках мобилизации так называемого «государственного электората», она основывается на централизованном управлении государственной внутренней кадровой политикой, с помощью которой происходит подбор кандидатов на муниципальные должности из числа бюджетных должностных лиц, как правило, известных, представляющих крупные социальные и профессиональные группы. Такие должностные лица проводятся через выборный процесс с поддержкой избирателей-бюджетников и «сушки» явки лишних избирателей до необходимого минимума. Такие депутаты фактически становятся функционерами правящей власти и подконтрольными территориальным ИОГВ, в границах территории, где именно они отвечают за организацию и проведение муниципальных выборов. Кроме того, глава администрации района подписывает трудовой договор с руководителями бюджетных организаций, а в профильных отделах администрации района хранятся дела личные и кадрового резерва. Подконтрольных «бюджетников» условно можно разделить на категории. Это лица, назначенные главой администрации, согласованные с главой администрации, а также проведенные депутаты в муниципальные советы. Кандидаты в депутаты от государственной власти, со своей контролируемой электоральной массой, подотчетны территориальным ИОГВ. Традиционно на уровне района составы кандидатов представляли главные врачи поликлиник, директора дошкольных общеобразовательных учреждений [14].

Таким образом, реализуемая в Санкт-Петербурге практика выдвижения в муниципальные депутаты от партии власти является продолжением советской традиции рекрутмента кандидатов из местной элиты государственных учреждений или лидеров общественных организаций [9].

Первые выборы представительных органов МСУ в Санкт-Петербурге прошли в сентябре 1997 г. Из-за низкого порога явки избирателей муниципальные выборы были признаны состоявшимися только в муниципалитетах — сельских поселениях, расположенных вне городской черты. Здесь жители традиционно избирали местное самоуправление именно на таком уровне [9]. Таким образом, в борьбе над социальным и политическим контролем городских территорий, формированием и расходованием бюджета, после наделения внутригородских муниципальных образований необходимыми полномочиями, территориальные ИОГВ вынуждены были мобилизовать административные и электоральные ресурсы, а затем провести «правильные» выборы. В составы представительных органов МСУ вошли главные врачи медицинских учреждений, директора и служащие образовательных учреждений и иные подконтрольные руководители организаций и предприятий¹.

Протестное настроение и умное голосование

В 2017–2019 гг. возросла протестная активность граждан, которая позволила выдвинуть свои социально-экономические и политические требования. Активная стадия протестов в России началась после начала реализации федеральной пенсионной реформы. В 37 субъектах Российской Федерации неожиданно для власти вспыхнуло множество митингов и пикетов, участие в которых приняли почти 20 000 человек. Качественно новая форма протестной активности была организована на выборах в Московскую городскую думу в 2019 г. Оппозиционным активистам удалось привлечь в участие тысячи граждан. Драйвером протестов стали конкретные проблемы, которые непосредственно касаются жиз-

¹ Официальный сайт МО Светлановское [Электронный ресурс]. URL: <https://xn--80adbkc-3aefnffc4ahj.xn--p1ai/> (дата обращения: 19.02.2022); Официальный сайт МО Сосновское [Электронный ресурс]. URL: <http://mo15.spb.ru/> (дата обращения: 19.02.2022).

ненных интересов простых жителей. Результаты социологических опросов протестующих показали, что 13% членов местных сообществ готовы подписать обращение к власти, 12% заявили о готовности продолжать протестную активность, 9% будут участвовать в забастовках, а 8% из числа опрошенных были готовы взять в руки оружие [25]. Драйвером протестов стали деструктивная деятельность государственной власти, повсеместная коррупция, социальное политическое неравенство, уничтожение демократических основ [27].

На фоне усиливающейся протестной активности в 2019 г. прошли выборы губернатора Санкт-Петербурга и муниципальных депутатов Санкт-Петербурга. Сведения центральной избирательной комиссии о результатах выборов: электоральная явка составила 30%. Для кандидата в муниципалы проходными считаются 30% голосов избирателей. Итогами выборов в представительные органы МСУ для политической партии «Единая Россия» стало падение количества представителей населения с прежних 75 до 60%. Муниципальные выборы в Санкт-Петербурге были названы самыми грязными выборами в истории новой демократии России. Давление на несистемных и системных кандидатов в депутаты оказывалось беспрецедентное, принимавшее часто полукриминальный вид. Тем не менее, оппозиционные силы набрали небывалое количество голосов и избрали около 300 муниципальных депутатов (почти 20% от их общего числа — небывалый успех демократической оппозиции). Значимым явилось представление большинства депутатов в представительных органах МСУ во Владимирском, Смольнинском, Светлановском, Левашово, Литейный округах и других муниципальных советах¹.

Залогом такого успеха стала испытанная в европейских странах стратегия мобилизации электората «smart vote». Данная модель позволила объединить оппозиционные голоса под экономическими лозунгами и направить их против кандидатов от партии власти. Стоит отметить, что данная электоральная технология отлично работает в крупных мегаполисах².

Таким образом, составы муниципальных советов значительно обновились. Переизбраться в новые созывы удалось 596 депутатам, из которых только 558 представителей от политической партии «Единая Россия». Всего партия власти заняла 958 мест в 108 советах, а это на 230 мест меньше, чем на предыдущих муниципальных выборах. Политической партии «Единая Россия» был нанесен сокрушительный численный урон, лишилась большинства в нескольких муниципальных округах, а в двух вообще лишилась представительства. В муниципальном округе Светлановское удалось сохранить четверых членов партии «Единая Россия», в округах Владимирский прошли 12 членов партии «Яблоко», 5 самовыдвиженцев и 3 представителя от партии «Справедливая Россия», в поселке Левашово 8 мест у «Справедливой России» и по одному оказалось у партий КПРФ и ЛДПР. Второй по численности группой муниципальных депутатов стали кандидаты-самовыдвиженцы, они получили 259 мандатов в 76 муниципальных образованиях [20].

Муниципальные Советы после выборов 2019 г.

По результатам муниципальных выборов в нескольких муниципальных образованиях Санкт-Петербурга были сформированы качественно новые составы представительных органов МСУ. В составы муниципальных советов вошли несистемные депутаты самовыдвиженцы, депутаты оппозиционных партий и общественных организаций.

¹ Выборы в Санкт-Петербурге завершены. ИТАР-ТАСС. 14 сентября 2014 г. // URL: <https://tass.ru/spb-news/1441485> (дата обращения: 20.01.2023).

² Политический анализ и прогнозирование: учебник для вузов / под общ. ред. В.А. Семенова. 2-е изд. М. : Юрайт, 2022. 433 с.

На начальном этапе работы органов МСУ новые условия существенно повлияли на способность муниципальных советов принимать самостоятельные и «независимые» от ИОГВ решения в виде нормативно-правовых актов, муниципальному управлению, вносить изменения в устав в соответствии с меняющимся федеральным и региональным законодательством¹. Некоторые муниципальные советы из-за недееспособности оказались под угрозой роспуска². Таким образом, чем острее политическая борьба при низкой поддержке партии власти, тем больше разногласий в представительном органе МСУ, в том числе при выборах главы муниципального образования [8].

Стоит отметить, что несовершенство действующего законодательства о местном самоуправлении привело к невозможности выбора глав отдельных муниципальных округов. Противоречившим Конституции признан п. 6 ч. 1 ст. 44 Закона об общих принципах организации органов МСУ в той мере, в какой он, не исключая наличия в уставе муниципалитета положения об избрании главы из состава представительного органа квалифицированным большинством голосов, не сопровождается правилами, позволяющими определить лицо, временно осуществляющее полномочия главы до его избрания согласно установленной норме голосования, а также положениями, предусматривающими правотворческие полномочия представительных органов МСУ по разрешению такой ситуации. Конституционный Суд отметил, что невозможность избрания главы округа из-за повышенной нормы голосования создает дополнительные преимущества для сохранения полномочий ранее избранного главы, а это порождает несменяемость власти, ограничивает самостоятельность органов МСУ и реализации избирательных прав граждан [21].

Ярким примером явилась политическая ситуация в МО Светлановское Санкт-Петербурга. В представительный орган МСУ были избраны 20 депутатов, из которых 8 самовыдвиженцев (в том числе членов штаба Алексея Навального), 3 члена «КПРФ», 2 кандидата от «КПРФ», 4 члена партии «Единая Россия», 1 член партии «Яблоко», 2 члена общественной организации «За новый социализм». Сразу появилась необходимость качественно нового подхода к проблематике разрешения социальных и политических конфликтов. Ориентация на силовые методы решения вопроса в данном случае не срабатывает, так как органы местного самоуправления относятся к публичной власти, а депутаты обладают неприкосновенностью. Уместно в этой связи вспомнить мысль Мишеля Фуко о наличии приоритетных социокультурных рациональностей в обществе: свобода и обязанности перед обществом [16].

Ярким отображением деятельности органов МСУ являются результаты мониторинга социально-экономического развития (далее — СЭР) муниципальных образований Санкт-Петербурга и оценки эффективности деятельности органов МСУ Санкт-Петербурга, ежегодно проводимого ГУП «Санкт-Петербургский информационно-аналитический центр». Так, по итогам 2019 г. муниципальные образования: МО Светлановское занимало 10 место, в 2020 г. оказалось на 15 месте; МО Смольнинское в 2019 г. занимало 14 место, в 2020 г. заняло 20 место; МО Лиговка-Ямская в 2019 г. занимало 5 место, в 2020 г. заняло 7 место; МО Литейный округ в 2019 г. занимало 8 место, в 2020 г. заняло 20 место³. Таким образом, отсутствие созидательной и конструктивной направленности деятельности муниципальных

¹ Официальный сайт МО Светлановское.

² Муниципалитеты. Год после выборов. Работа по хозяйству и борьба за власть // Фонтанка. ру [Электронный ресурс]. URL: <https://www.fontanka.ru/2020/09/02/69453447/> (дата обращения: 19.02.2022).

³ Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/ktr/statistika/> (дата обращения: 10.03.2022).

депутатов представительного органа напрямую привело к падению показателей СЭР муниципалитета и падению качества жизни местного сообщества.

Зарубежный опыт эффективного функционирования местного самоуправления

Управление и программы. В развитых странах органы МСУ реализуют социально-экономические программы и находятся под жестким контролем государства. ИОГВ установили прямой контроль за эффективной деятельностью органов МСУ и в случае возникновения проблем функционирования представительных органов непосредственно осуществляют вмешательство в ситуацию и производят внешнее управление.

В Финляндии активно внедряется модель Public management на принципах Good Governance, в которой разделяются функции органов МСУ как заказчиков услуг, также финансирующих процесс их предоставления, и функции непосредственного процесса предоставления соответствующей услуги, которая может исполняться различными организациями, включая частные и некоммерческие. В данном случае на передний план выдвигаются проблемы реализации принципов «разумного финансового менеджмента» (сокращение затрат бюджета без снижения желаемого результата) и «эффективности и результативности» (учитывающего конечные эффекты реализации политики муниципального образования). Кроме этого, муниципалитетами представлен вариант развития «Новый муниципалитет — программа развития», включающий основные проблемы и вызовы органам МСУ с учетом будущего развития [5].

За функционированием органов МСУ в унитарных государствах наблюдают государственные органы. Так, в Великобритании за местным самоуправлением осуществляет надзор Министерство жилищного хозяйства и местного управления, а во Франции и Италии — Министерство внутренних дел. Правительство Японии данные функции делегировало Министерству по делам местных автономий. Во Франции органы МСУ свои решения по вопросам планирования и расходования местного бюджета согласовывают с органами государственной власти. В ФРГ контролем над расходованием средств местного бюджета занимается правительство земель. ИОГВ контролирует работу органов МСУ через финансирование деятельности главных распорядителей бюджетных средств. Органы МСУ подвергаются всестороннему административному надзору (Fachaufsicht) со стороны ИОГВ (является интегрированной формой госуправления). Полный финансовый и управленческий контроль создает структуру и координацию деятельности органов МСУ по отношению к делегированным обязанностям. Кроме того, контроль со стороны ИОГВ касается обязанностей по местному самоуправлению в виде правового надзора (Rechtsaufsicht) [29].

Дотации. Органы МСУ Японии принимают решения по согласованию с министерствами и руководителями ведомств, осуществляющими контроль деятельности местного самоуправления. Исполнительные органы власти делают рекомендации, которые на практике являются обязательными для исполнения. В США дотационная политика в отношении органов МСУ соответствует 25% доходов, а в Англии дотирование местных бюджетов выше суммы поступлений от всех налогов. Если местное самоуправление инициирует несогласие существующей финансовой политике, то органы исполнительной власти могут применить санкции, вплоть до роспуска представительного органа МСУ. В особых случаях применяется принудительная отставка служащих или муниципальных советников. В случае отклонения органами МСУ принятых государственных решений, правительственных представитель применяет меры реагирования в виде воздействия и принуждения, а в особых случаях — административное наказание или лишение дотаций. Таким образом, создана финансовая зависимость, с помощью которой органы МСУ держат в подчинении [22].

В скандинавском варианте органы МСУ являются социально ориентированными. Задача органов МСУ обеспечить местное благосостояние. Эта цель сделала органы МСУ перегруженными обязанностями и неустойчивыми к вмешательству и реформам ИОГВ, что явилось сокращением местной автономии [28].

Обсуждение и выводы

В Российской Федерации система местного самоуправления соответствует признакам и характеристикам континентальной и немецкой модели [2]. Эти модели позволяют контролировать деятельность органов МСУ со стороны ИОГВ [24].

Эффективность государственной политики и доверие к власти зависят от вовлеченности граждан в процесс управления и прозрачности процессов [26]. Существование различных форм организации органов МСУ не станет готовым решением эффективной модели управления применительным ко всем членам Хартии МСУ. Представительный плюрализм предоставляет новые возможности и влияет на развитие местного самоуправления [19]. Успешный опыт реализации местного самоуправления в западноевропейских странах может стать основой организации органов МСУ с учетом адаптирования под особенности региона [18].

После муниципальных выборов в Санкт-Петербурге 2019 г. возникла ситуация, при которой появилась острая потребность в достижении согласия и общественной интеграции в решении вопросов местного значения, в решении всех спорных вопросов с использованием медиационных технологий, переговоров и других конфликтологических технологий¹. Появившийся в органах МСУ плюрализм мнений приобрел особую важность, поскольку без достижения согласия на основе компромисса зачастую невозможна работа представительного органа МСУ, а следовательно, невозможна реализация гражданских прав на местное самоуправление, законного функционирования органов МСУ по решению вопросов местного значения и исполнению отдельных государственных полномочий.

В местном самоуправлении возникли существенные дисбалансы интересов и видения будущего развития, при котором стало невозможно полноценное функционирование органов МСУ в рамках наделенных законом полномочий. Представительному органу стало сложно принимать решения, издавать нормативно-правовые акты, регулировать работу муниципалитета, определять пути развития муниципалитета, формировать муниципальные программы, принимать и исполнять местные бюджеты, осуществлять отдельные переданные государственные полномочия. Некоторые муниципалы фактически оказались на грани потери дееспособности в части исполнения законных функций.

Как следствие — неполноценное функционирование недееспособного представительного органа МСУ резко создает социальную напряженность в границах муниципалитета (МО Светлановское 89 647 жителей²), политическую дестабилизацию и, как следствие, вызывает общее недоверие к государственной власти в целом, так как органы государственной власти по закону участвуют в формировании органов МСУ, тем более в Санкт-Петербурге, где особенность исполнения полномочий местного самоуправления характеризуется непосредственным взаимодействием с гражданами, отличающимися высокой степенью вовлеченности в местное самоуправление, высоким уровнем образования, общей политической и социальной грамотностью.

Таким образом, среди муниципальных депутатов представительного органа МСУ появилась острая необходимость в скорейшем достижении согласия и обществен-

¹ Семенов В. А. Конфликтменеджмент (парадигмы, школы, технологии): учеб. пособие. М. : Ай Пи Ар Медиа, 2021. 444 с.

² Официальный сайт МО Светлановское.

ной интеграции для решения местных вопросов, вопросов о путях СЭР муниципалитета на основе конфликтологических технологий разрешения конфликтов¹. Это обстоятельство приобрело особую важность, поскольку без достижения необходимого баланса в отношениях между конфликтующими сторонами невозможна работа представительного органа МСУ, а следовательно, представительный орган может быть распущен по требованию надзорных органов посредством обращения для разрешения данного конфликта к судебной власти².

В соответствии с законодательством об органах МСУ и выборах, в случае роспуска представительного органа назначаются и проводятся новые выборы на должности муниципальных депутатов. Однако это не гарантирует формирование нового состава, отличающегося отсутствием указанных дисбалансов. И такая ситуация может продолжаться неоднократно.

Согласно действующему законодательству нормативно-правовыми актами предусмотрены меры ответственности депутатов, а также представительного органа за незаконные действия или бездействие. В таком случае применяют процедуру отзыва депутата, привлечение должностного лица к ответственности или роспуск представительного органа МСУ. Однако в настоящее время практика применения отзыва депутата не реализована в связи с серьезными недостатками в законодательстве [15]. Кроме того, нереализуемой является процедура привлечения должностных лиц органов МСУ к различной правовой ответственности. Действующее законодательство не предусматривает возможности квалифицировать правонарушение и привлечь к ответственности должностных лиц органов МСУ. Существующие в практике Санкт-Петербурга возможности привлечения муниципальных депутатов к ответственности реализуются не на основании постановления органа судебной власти, а через инструменты и методы воздействия исполнительных органов власти, что противоречит общим принципам местного самоуправления на право самостоятельного функционирования в решении населением вопросов местного значения [1]. Таким образом, формально обладая достаточными полномочиями, фактически представительные органы МСУ невозможно привлечь к ответственности в случае выявленных правонарушений [8].

Заключение

Данное исследование является одной из первых работ по комплексному исследованию причин формирования плюралистичных представительных органов МСУ Санкт-Петербурга и возникших проблем для их дальнейшего эффективного функционирования.

По результатам проведенного анализа нормативной базы, а также существующей практики были выявлены правовые лакуны, создающие препятствия к созданию продуктивного поля для реализации наделенных полномочиями представительным органом муниципальных образований, а также сделаны конкретные выводы и предложения для их устранения.

Была изучена вновь складывающаяся практика консолидации муниципальных депутатов представительного органа МО Светлановское в целях формирования дееспособности принимать решения представительным органом МСУ в условиях конфликта интересов.

Указанные выводы и предложения должны рассматриваться как рекомендации в деятельности органов МСУ руководящими лицами. Дополнительно органами

¹ Светлов В. А. Конфликтология: учебник для вузов / В. А. Светлов, В. А. Семенов. М. : Издательство Юрайт, 2021. 351 с.

² СПС Консультант Плюс.

государственной и муниципальной власти они могут быть оценены в реальной практике и использованы в правотворческой деятельности. Теоретическая значимость заключается в сформулированных выводах по вопросу создания условий для эффективного функционирования представительного органа в условиях конфликта интересов плюралистического состава совета муниципальных депутатов. Данные выводы особенно актуальны для проведения муниципальной реформы при формировании новых составов советов и изменения границ муниципалитетов.

Практическая значимость заключается в сделанных выводах и предложениях, которые можно использовать для работы по совершенствованию нормативно-правовой и законодательной базы органов МСУ и государственной власти субъекта РФ.

Выводы

Необходимо:

- 1) законодательно реализовать нормы права по деполитизации и департизации муниципальных выборов и местного самоуправления с целью дальнейшего формирования беспартийных представительных органов. Партийность в представительном органе приводит к политизации местного самоуправления, что противоречит правовой природе местного самоуправления. Вместо решения хозяйственных, социальных и культурных вопросов местной жизни депутаты создают партийные фракции, начинают использовать представительный орган для политической демагогии и партийных заявлений. Местное самоуправление попадает в зависимость от партийных интересов и партийной идеологии, решения принимаются в соответствии с партийными политическими программами;
- 2) применить положительный опыт Финляндии по созданию 5-летней стратегии СЭР развития муниципалитета на срок полномочий нового созыва депутатов. Программа должна приниматься после формирования нового состава представительного органа, с учетом предвыборных программ избранных депутатов, отражать наиболее острые проблемы и вызовы современного этапа развития муниципалитета и формулировать базовые направления дальнейшего развития в течение 5 лет. Программа должна соответствовать модели Public management на принципах Good Governance, в которой разделяются функции органов МСУ как заказчиков услуг, также финансирующих процесс их предоставления, и функции непосредственного процесса предоставления соответствующей услуги, которая может исполняться различными организациями, включая частные и некоммерческие;
- 3) законодательно закрепить систему отчета муниципального депутата перед избирателями, так как в настоящее время этот процесс регулируется внутренними нормативами представительных органов МСУ;
- 4) дополнить нормативную базу об органах МСУ касаясь основы и механизма реализации ответственности членов выборного органа МСУ перед населением, предусматривающую утрату доверия;
- 5) установить четкий, понятный и реально работающий механизм процедуры отзыва депутата, члена выборного представительного органа МСУ;
- 6) законодательно предусмотреть возможность назначения главы муниципального образования высшим должностным лицом Санкт-Петербурга из числа избранных депутатов. Таким образом будет устранена невозможность избрания главы муниципалитета в случае равенства голосов, а также при многократном переголосовании или попытках уклонения от возможности его избрания депутатами. Процедура назначения главы должна быть согласована с Законодательным органом Санкт-Петербурга и не иметь коррупциогенных факторов;
- 7) ввести целевые социально-экономические показатели эффективности работы представительного органа МСУ и систему отчетности перед государством;

- 8) предложить использовать возможности существующих в стране институтов медиации и конфликтологических служб для разрешения возникающих конфликтов в процессе функционирования органов МСУ. Возникновение и становление такой практики приведет со временем к качественному изменению характера процесса принятия решений и повышению уровня эффективности деятельности органов МСУ.

Литература

1. Алжеев И. А. Конституционно-правовая ответственность должностных лиц местного самоуправления // Право и современные государства. 2014. № 5. С. 23–30.
2. Борисова В. А., Велибекова Л. А. Отечественный и зарубежный опыт организации местного самоуправления // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2017. № 3 (97).
3. Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методе хозяйства. М., 1928.
4. Вульфович Р. М. Проблема определения местного самоуправления как ключевого актора единой системы публичной власти и управления // Управленческое консультирование. 2021. № 12. С. 17–32.
5. Вульфович Р. М. Проблемы и пути реализации принципов эффективного государственного и муниципального управления (опыт Финляндии) // Продвижение европейских принципов эффективного управления в органах государственной власти и местного самоуправления Северо-Запада России. М. : РАНХиГС, 2013.
6. Гилев А. В., Шевцова И. К. Бесконфликтная арена? Эффекты введения конкурсной процедуры отбора глав местной администрации в крупных городах России // Политическая наука. 2021. № 2. С. 260–281.
7. Глебова А. Н. К вопросу о существовании института местного самоуправления в советский период // Universum: общественные науки : электрон. научн. журн. 2015. № 4 (14).
8. Горб В. Г., Выдрин И. В., Качанова Е. А. Социально-экономические показатели качества деятельности представительного органа местного самоуправления // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 2 (27). С. 32–46.
9. Градусова В. Н., Лабудин А. В., Рыбаков Н. И. Проблемы местного самоуправления в Санкт-Петербурге в условиях законодательной реформы // Управленческое консультирование. 2005. № 3. С. 47–60.
10. Джагарян А. А., Джагарян Н. В. Представительный орган в системе муниципальной представительной демократии: некоторые вопросы правового статуса // Вестник Челябинского государственного университета: Право. 2010. № 33 (214). С. 16–26.
11. Жукова Л. А. Влияние института земского самоуправления на процесс формирования гражданского общества в Российской империи на рубеже XIX–XX вв. // Электронный информационный портал «Российский интеллектуальный клуб» [Электронный ресурс]. URL: <https://rikmosgu.ru/students/informatization/Zhukova/> (дата обращения: 20.01.2023).
12. Кесарийский Прокопий. О славянах и антах. Материалы к истории древних славян // Вестник древней истории. 1941. № 1 (14). С. 237–240.
13. Кукушкин Ю. С., Тимофеев Н. С. Самоуправление крестьян России (XIX — начало XXI в.). М. : МГУ, 2004. С. 5–9.
14. Ланкина Т. В. Региональная власть и местное самоуправление в Республике Башкортостан. Казань, 2006. С. 5–24.
15. Митрохина Я. А. Проблемы реализации отзыва выборных лиц местного самоуправления на современном этапе // Вестник ЮУрГУ. Сер. «Право». 2017. Т. 17. № 4. С. 96–101.
16. Мишель Фуко. Слова и вещи. Археология гуманитарных наук / пер. Визгина В. П., Автономова Н. С. СПб. : А-сэд, 1994.
17. Овчинников И. И. Местное самоуправление в Российской Федерации (теоретические, исторические и правовые аспекты). М. : Консалтбанк, 2018.
18. Переходов В. А. Зарубежные модели взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления: сравнительный анализ // Вестник ПАГС. 2012. № 3 (32). С. 22–28.
19. Приймак А. А. Модели формирования органов местного самоуправления и их влияние на статус главы муниципального образования // Научный журнал. 2020. № 1 (46). С. 56–58.

20. Рогов К. Встречная мобилизация. Московские протесты и региональные выборы — 2019. Аналитический доклад. Сер. «Либеральная миссия — Экспертиза». М. : Фонд «Либеральная миссия», 2019.
21. РАНХиГС при Президенте Российской Федерации. Обзор судебной практики о местном самоуправлении // Решения высших судов РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ. 2022. № 4 (24). С. 10.
22. Фененко Ю. В. Муниципальные системы зарубежных стран: правовые вопросы социальной безопасности. М. : МГИМО-Университет, 2004. С. 40–43.
23. Фролова И. В., Газизова Л. И. Муниципальная власть как политический феномен: российское прочтение // Власть. 2016. Т. 24. № 12. С. 79–86.
24. Шутов А. Ю. Земские выборы в истории России (1864–1917): Исследование избирательных систем. М. : Изд-во Московского университета, 1997.
25. Юдина Т. Н., Мазаев Ю. Н., Бормотова Т. М., Жуков П. С. Состояние и динамика протестной активности в современном российском обществе // Вестник Пермского университета. 2020. № 1. С. 139–151.
26. Porumbescu G. Using transparency to enhance responsiveness and trust in local government: can it work? // State and Local Government Review: SAGE Publications, 2015. N 47 (3). P. 205.
27. Ratliff T. N. and Hall L. L. Practicing the art of dissent. Toward a typology of protest activity in the United States // Humanity & Society. 2014. N 38. Vol. 3. P. 268–294.
28. Haveri A. Nordic local government: A success story, but will it last? // International Journal of Public Sector Management. 2015. N 28. Vol. 2. P. 136–149.
29. Wollmann H., Bouckaert G. State Organisation in France and Germany between Territorially and Functionality // Hoffmann-Martinot V., Wollmann H. (eds) State and Local Government Reforms in France and Germany. Urban and Regional Research International. Vol. 7. Wiesbaden : VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.

Об авторах:

Семенов Владимир Анатольевич, профессор кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор социологических наук, профессор, semenov-va@ranepa.ru

Ерешкин Владимир Владимирович, аспирант кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), депутат муниципального совета МО Светлановское Санкт-Петербург; vereshkin-21@edu.ranepa.ru

References

1. Alzheyev I. A. Constitutional and legal responsibility of officials of local self-government // Law and modern states. 2014. 5. P. 23–30 (in Rus).
2. Borisova V. A., Velibekova L. A. Domestic and foreign experience in the organization of local self-government // Management of economic systems. 2017. N 3 (97) (In Rus).
3. Velikhov L. A. Fundamentals of urban economy. The general doctrine of the city, its management, finances and method of economy. Moscow, 1928 (in Rus).
4. Vulfovich R. M. Problem of defining local self-government as a key actor of the unified system of public authority and management // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2021. N 12. P. 17–32 (in Rus).
5. Vulfovich R. M. Problems and ways of implementation of principles of effective state and municipal management (Finland's experience) // Promotion of European principles of effective management in state authorities and local self-government of North-West Russia. M. : Russian Academy of National Economy and Public Administration, 2013 (in Rus).
6. Gilev A. V., Shevtsova I. K. Conflict-free arena? Effects of introducing a competitive procedure for the selection of heads of local administration in large Russian cities // Political Science. 2021. N 2. P. 260–281 (in Rus).
7. Glebova A. N. To the question of the existence of the institute of local self-government in the Soviet period // Universum. Social Sciences: electronic scientific journal. 2015. N 4 (14) (In Rus).
8. Gorb V. G., Vydrin I. V., Kachanova E. A. Socio-economic indicators of the quality of the representative body of local self-government // Municipality: Economics and Management. 2019. N 2 (27). P. 32–46 (in Rus).

9. Gradusova V.N., Labudin A.V., Rybakov N.I. Problems of local self-government in St. Petersburg under the conditions of the legislative reform // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2005. N 3. P. 47–60 (in Rus).
10. Dzhagaryan A.A., Dzhagaryan N.V. Representative body in the system of municipal representative democracy: some issues of legal status // Bulletin of Chelyabinsk State University: Law. 2010. N 33 (214). P. 16–26 (in Rus).
11. Zhukova L.A. Influence of the institution of zemskoye self-government on the process of civil society formation in the Russian Empire at the turn of XIX–XX centuries // Electronic information portal “Russian Intellectual Club” [Electronic source]. URL: <https://rikmosgu.ru/students/informatization/Zhukova/> (accessed: 20.01.2023) (In Rus).
12. Procopius of Caesarea. On the Slavs and Antes. Materials to the history of the ancient Slavs // Bulletin of ancient history. 1941. N 1 (14). P. 237–240 (in Rus).
13. Kukushkin Y.S., Timofeev N.S. Self-government of peasants in Russia (XIX — beginning of XXI century). Moscow: Moscow State University, 2004. P. 5–9 (in Rus).
14. Lankina T.V. Regional power and local self-government in the Republic of Bashkortostan. Kazan, 2006. P. 5–24 (in Rus).
15. Mitrokhina Y.A. Problems of implementation of recall of elected persons of local self-government at the present stage // Bulletin of SUGU. Series “Law”. 2017. Vol. 17 (4). P. 96–101 (in Rus).
16. Michel Foucault. Words and Things. Archaeology of humanities sciences / translated by Vizgin V.P., Avtonomov N.S. SPb. : A-cad, 1994 (in Rus).
17. Ovchinnikov I.I. Local self-government in the Russian Federation (theoretical, historical and legal aspects). M. : Konsaltbankir, 2018 (in Rus).
18. Perekhodov V.A. Foreign models of interaction between state authorities and local self-government: a comparative analysis // Vestnik PAGS. 2012. N 3 (32). P. 22–28 (in Rus).
19. Priymak A.A. Models of formation of local self-government bodies and their impact on the status of the head of the municipality // Scientific Journal. 2020. N 1 (46). P. 56–58.
20. Rogov K. Counter mobilization. Moscow protests and regional elections — 2019. Analytical report. Liberal Mission — Expertise Series. M. : Liberal Mission Foundation, 2019 (in Rus).
21. RANEPa under the President of the Russian Federation. Review of judicial practice on local self-government // Decisions of the highest courts of the Russian Federation, constitutional (statutory) courts of the subjects of the Russian Federation. 2022. N 4(24). P. 10 (in Rus).
22. Fenenko Y.V. Municipal systems of foreign countries: legal issues of social security. M. : MGIMO-University, 2004. P. 40–43 (in Rus).
23. Frolova I.V., Gazizova L.I. Municipal power as a political phenomenon: Russian reading // Vlast. 2016. N 12. P. 79–86 (in Rus).
24. Shutov A.Y. Zemskie elections in the history of Russia (1864–1917): Investigation of electoral systems. M. : Moscow University, 1997 (in Rus).
25. Yudina T.N., Mazaev Y.N., Bormotova T.M., Zhukov P.S. State and dynamics of protest activity in modern Russian society // Bulletin of Perm University. 2020. N 1. P. 139–151 (in Rus).
26. Porumbescu G. Using transparency to enhance responsiveness and trust in local government: can it work? // State and Local Government Review: SAGE Publications, 2015 r. 47(3). P. 205.
27. Ratliff T.N. and Hall L.L. Practicing the art of dissent. Toward a typology of protest activity in the United States // Humanity & Society. 2014. N 38. Vol. 3. P. 268–294.
28. Haveri A. Nordic local government: A success story, but will it last? // International Journal of Public Sector Management. 2015. N 28. Vol. 2. P. 136–149.
29. Wollmann H., Bouckaert G. State Organisation in France and Germany between Territorially and Functionality // Hoffmann-Martinot V., Wollmann H. (eds) State and Local Government Reforms in France and Germany. Urban and Regional Research International. Vol. 7. Wiesbaden : VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.

About the authors:

Vladimir A. Semenov, Professor of the Chair of State and Municipal Management of North-West Institute of Management, branch of RANEPa (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Sociological Science), Professor; semenov-va@ranepa.ru

Vladimir V. Ereshkin, Graduate Student of the Chair of state And Municipal Management of North-West Institute of Management, branch of RANEPa, Deputy of the Municipal Council of Svetlanovskoye Municipality of St. Petersburg (St. Petersburg, Russian Federation); vereshkin-21@edu.ranepa.ru