
КОНТЕКСТ

А.С. ТРУДОЛЮБОВ*

**ЭВОЛЮЦИЯ МОДЕЛЕЙ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ПОСЕЛЕНЧЕСКОМ
УРОВНЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ¹**

Аннотация. В данной статье автором предпринимается попытка изучить динамику и факторы изменения моделей формирования органов местного самоуправления (ОМСУ) на поселенческом уровне в современной России. Акцент исследования делается на применении моделей формирования ОМСУ с использованием прямых выборов глав или же отказом от них (сити-менеджмент). Автор делает вывод о наличии устойчивого тренда на отказ от выборности глав муниципальных образований. Дальнейший анализ субъектов РФ в составе Центрального федерального округа (ЦФО) осуществлялся с использованием данных о проведении муниципальных избирательных кампаний, регионального законодательства, бюджетной и демографической статистики. Исследование динамики выборов позволяет выделить четыре группы регионов, в которых переход к сити-менеджменту происходил в разные временные периоды с различной интенсивностью. Точкой бифуркации стал 2014 г., после которого регионы массово принимают законодательство, упраздняющее прямые выборы в поселениях. Последующая коррекция этого законодательства не приводит к обратной корректировке муниципальных уставов. Значимым фактором, повлиявшим на региональную законодательную

* **Трудолюбов Александр Сергеевич**, магистрант, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ) (Москва, Россия), e-mail: caiiiatr@mail.ru

Trudolyubov Alexander, National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russia), e-mail: caiiiatr@mail.ru

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, проект № 17-03-00566 «Поселенческий уровень местного самоуправления в России: Политическое положение и проблемы развития».

© Трудолюбов А.С., 2019

DOI: 10.31249/poln/2019.02.05

специфику, стала бюджетная обеспеченность поселенческого уровня. В зависимости от нее руководство регионов стремилось контролировать бюджетные траты через зависимых глав в малообеспеченных поселениях или же следить за реализацией переданных им государственных полномочий или субсидируемых проектов. В субъектах РФ с высоким уровнем бюджетной обеспеченности поселений, наоборот, решалась задача по контролю за муниципальными ресурсами. Не отменялись в массовом порядке выборы в тех регионах, где относительно крупные и обеспеченные поселения не выполняли большой объем государственных полномочий.

Ключевые слова: местное самоуправление; локальная политика; модель муниципального управления; муниципальная власть; политическая система; муниципальные выборы; вертикаль власти.

Для цитирования: Трудолюбов А.С. Эволюция моделей местного самоуправления на поселенческом уровне в современной России // Политическая наука. – М., 2019. – № 2. – С. 95–123. – DOI: 10.31249/poln/2019.02.05

A.S. Trudolyubov

Developments of the models of the municipal government formation in settlements of modern Russia

Abstract. The article examines dynamics and factors of municipal models reforming in the municipal settlements of modern Russia. The author focuses on the cancellation of the municipal heads' elections. The key analytical method is matching of the regional legislative regulation with financial and demographic statistics. The author study case of the Central federal district and reveal four groups of the regions with different practices of the elections' cancellation. The main shift in this process occurred in the 2014, when regional legislatures massively passed laws regulating models of the municipal governments. The main factor influencing the specific of the regional legislative regulation was the budgetary strength of the municipalities. Generally regional governments were seeking for the control over the settlements with poor income or significant amount of the delegated government competences. In the other cases regions sought to control resources of the wealthy settlements. The small amount of the exceptions was tied with normally provided settlements without significant number of the delegated government competences

Keywords: local self-government; municipal politics; models of local government; municipal government; political system; municipal elections.

For citation: Trudolyubov A.S. Developments of the models of the municipal government formation in settlements of modern Russia // Political science (RU). – М., 2019. – N 2. – P. 95–123. – DOI: 10.31249/poln/2019.02.05

Местное самоуправление (МСУ) в России на протяжении всего постсоветского периода находится в состоянии институциональной нестабильности. За последние 28 лет законодательное ре-

гулирование менялось с излишней регулярностью – за это время были приняты три основных закона об МСУ.

Несмотря на то что местное самоуправление в России гарантировано Конституцией и не входит в органы госвласти, центростремительные процессы современного российского федерализма затронули и его. Ключевой вопрос о формировании органов местного самоуправления (ОМСУ), по сути, стал решаться в парадигме усиления контроля со стороны субъектов РФ. В актуальном правовом регулировании муниципалитетам предлагается на выбор восемь различных моделей формирования ОМСУ, четыре из которых являются базовыми и могут использоваться в любом муниципалитете. Три из них, так или иначе, представляют собой различные вариации неоднозначно оцениваемого сити-менеджмента.

Сам по себе сити-менеджмент не является антидемократичной институциональной формой. С позиции известной теоретической развилки «демократичность – эффективность» он представляет собой выбор в сторону эффективности. Как известно, местное самоуправление – это не только «школа демократии», но и «фабрика услуг» [Маркварт, Йохен, 2017, р. 41–42]. От качества управления на локальном уровне зависит обеспечение базовых потребностей граждан. Находящийся вне политики высококвалифицированный сити-менеджер теоретически должен управлять независимо от политической конъюнктуры.

Однако же негативной оценки заслуживает не сам концепт, а его реализация в российской практике. В современном научном дискурсе сити-менеджмент принято считать инструментом насаждения «вертикали власти» [Гельман, Рыженков, 2010]. Исследователи отмечают, что в сочетании с законодательными нормами о допустимости увольнения глав городов по инициативе региональных органов власти [Шугрина, 2009], манипулятивностью выборов и слабым бюджетным обеспечением муниципалитетов [Туровский, 2015] сити-менеджмент выхолащивает суть местного самоуправления в стране. Большинство теорий местного самоуправления постулируют тезис, что принципалом местной власти выступает локальное сообщество, а правоприменительная практика соответствующих положений 131-ФЗ контролируется региональным руководством.

На данный момент наличествует большое количество материалов в научной литературе [Local elections in authoritarian...

2016] и СМИ, посвященных отменам выборов мэров в крупных городах. Логика этого процесса достаточно ясна – крупнейшие городские округа концентрируют значительный объем ресурсов. Бесконфликтное и продуктивное взаимодействие с главами таких городов упрощает для губернаторов процесс руководства регионом.

Однако помимо крупных городов и муниципальных районов в системе органов МСУ существуют еще и поселения. С скромный объем полномочий и бюджетных ресурсов в теории не должны делать их первоочередной целью при выстраивании властной вертикали. Данное исследование направлено на анализ ситуации в области моделей формирования ОМСУ на поселенческом уровне и выявление влияющих на него факторов.

Международный опыт формирования ОМСУ

Основополагающим документом, регламентирующим ключевые принципы организации местного самоуправления на территории Европы, является Хартия местного самоуправления¹, принятая в 1985 г. и подписанная, а затем ратифицированная 47 государствами – членами Совета Европы, включая РФ. В данном договоре обозначен представительный орган, Собрание, являющийся центром всей системы ОМСУ и избираемый гражданами. Собрания могут иметь подотчетные исполнительные органы. Однако обязательство их формировать, а также принцип разделения властей в хартии не указаны. По этой причине системы в рамках стран, ратифицировавших Хартию, варьируют между наличием / отсутствием выборного главы или иного исполнительного органа.

Важно отметить, что в европейских государствах зачастую разделяются модели формирования ОМСУ в условных поселениях (коммунах) и районах / крупных городах, поэтому далее речь пойдет только о поселенческом уровне.

Европейский опыт в определенном смысле можно разделить на модель условного разделения властей, в которой население из-

¹ Details of Treaty N 122 European Charter of Local Self-Government // Council of Europe. – Mode of access: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122> (Accessed: 10.01.2019.)

бирает как Собрание, так и главу исполнительного органа, и «вестминстерскую» [Фененко 2004].

В ФРГ и Австрии существует разделение властей в общинах на исполнительную (бургомистр) и законодательную (совет). Они избираются на прямых выборах, однако возможны исключения, в некоторых землях распространена модель сити-менеджера. Возможен сход граждан. Разделение властей также практикуется, например, во Франции или Румынии.

В «северной модели» (например в Швеции, Эстонии, Финляндии¹) предпочтительна модель, когда Собрание формирует администрацию. Это связано с тем фактом, что в «северной модели» МСУ локальные власти обладают широкими полномочиями, что требует гарантированно высокой квалификации муниципальных служащих. Аналогично формируются ОМСУ и в некоторых других странах, например, в Сербии и Польше.

За пределами действия Хартии вариация моделей значительно шире. Для англосаксонских стран характерно отсутствие единых принципов организации МСУ даже в рамках одной страны. Так, в США модели варьируются в широком спектре от избрания гражданами целого набора должностных лиц (что является достаточно традиционной моделью для общин Новой Англии со времен колонизации [де Токвиль, 1992]) до использования модели сити-менеджера [Simon, Steel, Lovrich, 2011]. В Австралии типология муниципалитетов, наличие у них правового статуса, а также модели формирования ОМСУ сильно варьируются между штатами. В ЮАР только относительно крупные сельские населенные пункты получают статус коммуны во главе с избираемым советом и мэром.

В КНР используется модель, схожая с системой местных советов в СССР. Важным отличием является синхронизация АД (административно-территориального деления) с территориальной организацией МСУ, т.е. каждый населенный пункт обладает административными органами. Это отличает КНР от Европы (в том числе России) или англосаксонских стран: в бывших британских колониях отсутствует принцип всеобщего покрытия территорий

¹ См., например: Максимов А.Н. Местное самоуправление в Финляндии: Опыт объединения муниципальных образований / Комитет гражданских инициатив. – 2017. – 05 июля. – Режим доступа: <https://komitetgi.ru/analytics/3318/> (Дата посещения: 10.01.2019.)

местным самоуправлением, а в Европе коммуны по социально-экономическим причинам зачастую объединяют в своем составе большое количество населенных пунктов.

Существуют также страны, в которых поселенческий уровень МСУ функционирует в усеченном виде. В Турции в селах присутствует институт избираемых старост с малыми полномочиями, напоминающий российское ТОС (территориальное общественное самоуправление). В Японии в селах отсутствуют выборные должности, а в поселках граждане избирают главу; представительные органы формируются исключительно в уездах, города же, получающие свой статус с 50 тыс. жителей, не входят в уезды, поэтому их релевантно сравнивать с российскими городскими округами. В Мексике муниципалитеты обычно формируются на обширной территории районного типа, но иногда делятся на общины, глав которых назначает муниципалитет, в самом муниципалитете при этом выбирают главу и совет.

История развития нормативно-правового регулирования формирования ОМСУ в России

В России до современного этапа можно было говорить о сформировавшейся в условиях авторитарной власти достаточно устойчивой правовой традиции, предполагающей не прямое избрание (а по факту – назначение) локальных администраций через слабо институционализированные представительные органы. Городские думы Екатерины II, управы при земствах Александра II, исполкомы при местных советах – все это были постоянно функционирующие исполнительные органы при редко собирающихся Собраниях граждан или представителей.

В 1990 г. в СССР был принят Закон «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»¹, ставший первой попыткой сформировать модель МСУ, соответствующую актуальному тогда тренду на демократизацию. Новая система базировалась на избираемых на конкурентных выборах Советах на-

¹ Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» от 09.04.1990 № 1417-1 // Свод законов СССР. – 1990. – Т. 1. – С. 267.

родных депутатов, которые опять же формировали исполнительные органы.

В 1991 г. в РСФСР был принят Закон «О местном самоуправлении в Российской Федерации»¹, по факту не вступивший в силу. Он стал первым шагом к отходу от моделей, основанных на советах. Несмотря на сохранение советами статуса основы МСУ, в законе гораздо сильнее были конкретизированы статус и функционал местных администраций. Закон также предполагал модель формирования ОМСУ для центров районов, при которой поселенческий совет упразднялся, а его функционал передавался на районный уровень. Появились администрации муниципалитетов с должностью главы. Закон 1991 г. предполагал только один вариант избрания главы муниципалитета – путем прямых выборов, что было значимым новшеством. Впрочем, допускалась вариативность для национальных республик. Глава администрации не считался высшим должностным лицом муниципального образования. Продолжал сохраняться принцип подчиненности местной администрации представительному органу.

Преемник советской модели, закон 1991 г. не выдержал политического кризиса 1993 г., ввиду чего появилась необходимость принять новое законодательство с пересмотром ключевых принципов. Так, в 1995 г. в РФ был принят 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»², функционировавший вплоть до принятия 131-ФЗ. В нем обозначался статус главы местной администрации как главы МО, что соответствовало курсу президента Б. Ельцина на выстраивание вертикали исполнительной власти. Закон предполагал два варианта избрания главы – либо путем прямых выборов, либо из состава совета депутатов. Для главы допускалась возможность вхождения в состав совета и право председательствовать на его собраниях. Важно отметить, что 154-ФЗ не предполагал обязательного формирования поселенческого уровня МСУ, поэтому во многих ре-

¹ Закон Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации» от 06.07.1991 № 1550-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1991. – № 29. – Ст. 1010.

² Закон Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 № 154-ФЗ // Российская газета. – 1995. – № 170.

гионах его положения не относились к сельским администрациям, работавшим в качестве зависимых территориальных представительств районных ОМСУ.

В 2003 г. был принят 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹, вступивший в силу в 2006 г. Он сохранял ключевые принципы формирования ОМСУ, заложенные в 154-ФЗ, но в то же время наблюдалась преемственность с законом 1991 г.

Новое законодательство разделяло должности главы муниципального образования и главы местной администрации, исключалась возможность руководства администрацией и вхождения в представительный орган. В итоге сформировались три базовых модели:

– Классическая – глава муниципалитета избирается путем муниципальных выборов и возглавляет администрацию.

– Сити-менеджер – глава председательствует в совете депутатов, а руководитель администрации избирается депутатами из числа претендентов, представленных конкурсной комиссией.

– Гибридная – глава муниципалитета избирается путем прямых выборов, исполняет полномочия председателя совета, а руководитель администрации избирается советом из числа кандидатов, предложенных конкурсной комиссией.

Снова в законе возникает и модель для административных центров районов, согласно которой в поселениях не формируется администрация, а глава избирается депутатами из своего состава и исполняет обязанности председателя.

Также вводились особые модели для сельских поселений и внутригородских муниципалитетов городов федерального значения, аналогичные базовым, но позволявшие совмещать должности главы администрации и председателя совета.

Для малочисленных сельских и городских поселений (до 100 жителей для территорий с низкой плотностью населения и до 300 с высокой), в которых полномочия представительного органа исполнял сход граждан, предполагалась возможность избрания главы поселения сходом граждан.

¹ Закон Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Российская газета. – 2003. – № 202.

В 2015 г. к 131-ФЗ были приняты важные поправки (закон № 8-ФЗ¹), ликвидировавшие необходимость избрания главы муниципального образования, руководящего администрацией, на прямых выборах. В результате добавились две новые модели:

1) глава избирается депутатами представительного органа из своего состава и возглавляет администрацию;

2) глава избирается депутатами из числа претендентов, представленных конкурсной комиссией, и возглавляет администрацию.

Данная статья закона фокусируется в первую очередь на главах поселений, возглавляющих исполнительно-распорядительные ОМСУ. Относительно них можно выделить восемь моделей (модели, введенные в 2015 г., для удобства объединены в одну). Четыре из них являются универсальными, еще две подходят исключительно для сельских поселений, одна для малочисленных сельских поселений и одна исключительно для городских или сельских поселений, являющихся административными центрами муниципальных районов.

Законодательство РФ предполагает, что законами субъектов Федерации могут быть предусмотрены ограничения на выбор модели для обоих типов городских округов, муниципальных районов, а также части городских поселений. Для сельских поселений формальные ограничения отсутствуют, по этой причине они в полном праве закреплять в своих уставах прямые выборы.

Актуальные федеральные тенденции изменения моделей формирования ОМСУ на поселенческом уровне

На момент вступления в силу 131-ФЗ общераспространенной в России являлась модель полностью выборного главы МСУ. Даже в региональных столицах, являющихся наиболее яркими примерами отмены прямых выборов глав, классическая модель

¹ Закон Российской Федерации «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 03.02.2015 № 131-ФЗ // Российская газета. – 2015. – № 24.

доминировала. Исключениями на тот момент являлись, в основном, национальные республики Северного Кавказа.

К 2015 г. Министерство юстиции РФ дает совершенно иные цифры¹. Из существовавших на тот момент 22 832 муниципальных образований на прямых выборах глава избирался примерно в 6500 (28%), из состава представительного органа – в 9948 (43%), конкурсной комиссией – в 6317 (27%), на сходе граждан – в 64 случаях (менее 1%). При этом в 20,6% глава возглавлял администрацию, в 25,1 – представительный орган, в 54,3% – совмещал обе должности в сельских поселениях. То есть три специфических «сельских» модели в 2015 г. функционировали в 68% сельских поселений.



Рис. 1.
**Динамика моделей формирования ОМСУ
в городских поселениях,
2016–2018 гг.**

¹ О состоянии местного самоуправления и деятельности Минюста России по развитию его правовых и организационных основ в 2015 г. / Министерство юстиции Российской Федерации. – Режим доступа: https://minjust.ru/sites/default/files/prezentaciya_0_0.pdf (Дата посещения: 10.01.2019.)

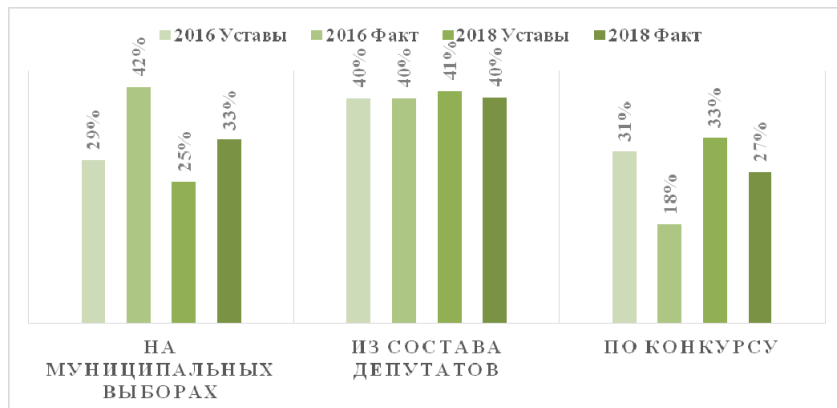


Рис. 2
Динамика моделей формирования ОМСУ
в сельских поселениях,
2016–2018 гг.

Последний мониторинг Минюста датируется 1 марта 2018 г.¹ Согласно ему, из 1531 главы городских поселений 28% должны быть избраны на муниципальных выборах, 47 – из состава депутатов, 24 – по результатам конкурса, менее 1% – на сходе граждан. Согласно уставам, реальная ситуация с работающими на данный момент главами обстоит следующим образом: 34% – муниципальные выборы, 48 – из состава депутатов, 16 – по результатам конкурса, менее 1% – на сходе граждан. Таким образом, действующая юридическая практика демонстрирует устойчивый дрейф к конкурсной комиссии (модели сити-менеджера образца 2015 г.), при этом перераспределение идет как за счет снижения числа случаев использования муниципальных выборов, так и «старой» модели сити-менеджера (параллельный сдвиг от муниципальных выборов к депутатам также присутствует).

¹ Доклад о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2017 г. – начало 2018 г.) / Министерство юстиции Российской Федерации. – Режим доступа: <https://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (Дата посещения: 10.01.2019.)

Для сельских поселений, согласно уставам, ситуация обстоит следующим образом: в 25% проводятся муниципальные выборы главы, в 41 – выборы из состава депутатов, в 32 – по результатам конкурсной комиссии, в менее 1% избираются сходом граждан или не имеют утвержденного устава. Для действующих глав присутствует следующее разбиение: 33% избраны на муниципальных выборах, 40 – депутатами из своего состава, 26% – по результатам конкурсной комиссии. Тренд аналогичен городским поселениям, несмотря на иные формальные условности.

По функциональным обязанностям примерно по 50% глав городских поселений возглавляют либо муниципальные администрации, либо представительные органы. Для сельских поселений это соотношение следующее: 16% сельских глав возглавляют представительные органы, 30 – администрации муниципалитетов, 53% – совмещают обе должности.

Модель исполнения полномочий администрации центра района администрацией района существует в 38 субъектах РФ и охватывает 193 городских и 67 сельских поселений, т.е. 15% всех районов, 12 всех городских поселений и менее 1% сельских.

Анализ регионов в составе Центрального федерального округа

В рамках эмпирической части исследования нами был проведен анализ собственной базы данных по избирательным кампаниям поселенческого уровня и региональному законодательному регулированию в 15 регионах Центрального федерального округа. Обозреваемый период исследования – с 2008 по 2018 г.

Выборка исследования включает в себя 15 регионов – субъектов РФ, находящихся в составе Центрального федерального округа: Белгородская, Владимирская, Воронежская, Ивановская, Калужская, Курская, Липецкая, Московская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Тульская, Ярославская области. Для справки по уменьшению количества поселений (следовательно, и количества выборов глав) (см. табл. 1).

Таблица 1

**Динамика численности поселений
в регионах выборки на 1 января, 2008–2018 гг.¹**

<i>Регион</i>	<i>2008</i>	<i>2010</i>	<i>2012</i>	<i>2014</i>	<i>2016</i>	<i>2018</i>
Белгородская область	285	285	287	289	290	290
Владимирская область	106	106	106	106	106	106
Воронежская область	500	492	480	473	446	445
Ивановская область	154	129	129	128	117	116
Калужская область	293	291	286	277	278	278
Курская область	507	507	322	322	322	322
Липецкая область	311	305	295	295	294	293
Московская область	306	307	307	288	258	160
Орловская область	240	240	240	240	240	240
Рязанская область	286	286	286	286	278	266
Смоленская область	323	323	323	323	301	230
Тамбовская область	322	315	277	257	247	244
Тверская область	362	362	361	342	308	279
Тульская область	153	148	138	107	77	77
Ярославская область	92	80	80	80	80	80

Для анализа факторов отказа от прямых выборов глав поселений (или их сохранения) используется бюджетная и демографическая статистика на момент 2014 г., когда субъекты принимали законодательство о формировании ОМСУ (см. табл. 2). Гипотеза состоит в том, что руководство субъектов РФ будет скорее заинтересовано в контроле за поселениями с целью гарантирования подконтрольного распределения передаваемых ресурсов.

¹ Источник: Формирование местного самоуправления в Российской Федерации // Федеральная служба государственной статистики. – Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453 (Дата посещения: 10.01.2019.)

Таблица 2

Бюджетные показатели поселенческого уровня РФ в 2014 г.¹

	<i>Доля поселенческих доходов в доходах консолидированного бюджета субъекта</i>	<i>Доля трансфертов</i>	<i>В том числе дотаций</i>	<i>В том числе субсидий</i>	<i>В том числе субвенций</i>
В целом по РФ	4%	50%	18%	19%	1%
Медиана	5%	55%	21%	23%	1%
Среднее значение	5%	57%	22%	21%	2%
Максимальное значение	15%	94%	61%	63%	32%
Минимальное значение	1%	14%	2%	0%	0%

Для подавляющего большинства поселений России в 2014 г. характерны небольшая доля в общем объеме бюджетных доходов субъекта при высоком уровне зависимости от безвозмездных поступлений с других уровней бюджетной системы Федерации. При этом объем переданных полномочий невысок. Также для поселений характерно крайне малое количество муниципальных организаций (см. табл. 3, 4). То есть поселения в 2014 г. фактически выполняют базовый набор полномочий, в значительной мере финансируемый сверху.

Таблица 3

Доля поселений в общей численности населения регионов, 2014 г.²

	<i>Суммарно по поселениям</i>	<i>Городские поселения</i>	<i>Сельские поселения</i>
В целом по РФ	39,8%	16,2%	23,7%
Медиана	47,3%	16,5%	28,3%
Среднее значение	46,8%	17,8%	29,0%
Максимальное значение	96,2%	65,2%	71,0%
Минимальное значение	2,4%	0,0%	0,2%

¹ Источник: Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов // Федеральное казначейство. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (Дата посещения: 10.01.2019.)

² Источник: Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям // Федеральная служба государственной статистики. – Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3a6fce (Дата посещения: 10.01.2019.)

Таблица 4

Количество муниципальных организаций в поселениях, 2014 г.¹

	<i>Доля поселений от общего числа муниципалитетов</i>	<i>Доля муниципальных организаций в поселениях от общего количества</i>	<i>Среднее число муниципальных организаций на поселение</i>
В целом по РФ	89%	24%	2,1
Медиана	89%	25%	2,1
Среднее значение	86%	25%	2,3
Максимальное значение	95%	74%	6,7
Минимальное значение	14%	0%	0

В целом субъекты РФ, присутствующие в выборке, согласно общенациональным тенденциям, склонны сдвигаться к использованию моделей формирования ОМСУ не через прямые выборы глав поселений. Однако среди них присутствуют как регионы, которые изначально не проводили выборы глав в массовом порядке, так и те, в которых отказ от прямых выборов происходит достаточно медленно и не повсеместно. Итого выборку в рамках обозреваемого периода можно разделить на несколько групп:

- субъекты, не использовавшие модели с прямыми выборами глав поселений на протяжении всего обозреваемого периода;
- субъекты, совершившие разовый массовый отказ от моделей с использованием прямых выборов;
- субъекты, проводящие активную политику по отказу от моделей с применением прямых выборов;
- субъекты, продолжающие активно использовать модели с прямыми выборами глав муниципалитетов.

I группа

К первой группе можно отнести Белгородскую, Ивановскую, Калужскую, Смоленскую, Тверскую и Тульскую области. В дан-

¹ Источник: Формирование местного самоуправления в Российской Федерации // Федеральная служба государственной статистики. – Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453 (Дата посещения: 10.01.2019.)

ных регионах выборы глав поселений либо не проводились вообще, либо их число ничтожно мало (см. табл. 5).

Таблица 5

**Количество избирательных кампаний
по выборам глав поселений
в регионах I группы¹**

Регион	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Белгородская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ивановская область	0	2	9	0	0	0	0	0	0	0	0
Калужская область	0	0	15	1	0	0	0	0	0	0	0
Смоленская область	0	4	14	1	0	3	4	0	0	0	0
Тверская область	0	1	0	0	0	8	0	0	0	0	0
Тульская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

В 2014 г. во всех регионах данной группы были приняты законы или поправки к уже существующему закону, регламентирующие порядок формирования ОМСУ². Характерной чертой всех

¹ Источник: Информация о выборах и референдумах / Центральная избирательная комиссия. – Режим доступа: <http://www.izbirkom.ru/region/izbirkom> (Дата посещения: 10.01.2019.)

² См.: Поправки к закону Белгородской области «Об особенностях организации местного самоуправления в Белгородской области» от 24.03.2005 № 177 // Белгородские известия. – 2005. – № 57–58; Закон Ивановской области «О некоторых вопросах формирования, организации и деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований Ивановской области» от 13.11.2014 № 86-ОЗ // Собрание законодательства Ивановской области. – 2014. – № 13; Закон Калужской области «О сроке полномочий представительных органов муниципальных образований Калужской области и порядке формирования представительных органов муниципальных районов Калужской области, сроке полномочий и порядке избрания глав муниципальных образований Калужской области» от 16.10.2014 № 636-ОЗ // Весть. Документы. – 2014. – № 40; Закон Смоленской области «О сроке полномочий представительных органов муниципальных образований Смоленской области и порядке формирования представительных органов муниципальных районов Смоленской области, сроке полномочий и порядке избрания глав муниципальных образований Смоленской области» от 30.10.2014 № 126-з // Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области. – 2014. – № 10; Закон Тверской области «Об отдельных вопросах формирования представительных органов муниципальных районов Тверской области и избрания глав муниципальных образований Тверской области» от 27.11.2014 № 93-зо // Тверские ведомости. – 2014. – № 48; Закон Тульской области «О регу-

нормативно-правовых актов является изначальная жесткая регламентация формирования ОМСУ во всех типах МО. В качестве единственного варианта во всех регионах предполагалась модель сити-менеджера. Исключением является Смоленская область, которая для сельских поселений предлагала модель избрания главы из состава Совета с последующим совмещением руководства администрацией и представительным органом, также закон изначально предполагал возможность использования схода граждан (из всей выборки исследования только в трех поселениях Смоленской области использовался сход граждан).

Все вышеприведенное законодательство было смягчено через год, в соответствии с постановлением Конституционного суда РФ¹ в декабре 2015 г. В итоге в Белгородской и Ивановской областях для поселений ограничения в выборе модели отсутствуют. В Тульской области закон не предполагает совмещения должностей в сельских поселениях. В Смоленской области, наоборот, такой вариант является обязательным. Также Смоленская, Калужская и Тверская области прямо или косвенно накладывают ограничения на административные центры районов. Существуют и косвенные ограничения: в Смоленской области используется норматив по количеству делегированных государственных полномочий и расположению федеральных ведомств для городских поселений; в Калужской области используется планка в 8 тыс. человек населения.

Впрочем, важно понимать, что во всех этих регионах законодательство не оказывало значительного влияния на ситуацию – прямые выборы глав уже были отменены во всех или подавляющем большинстве поселений. Причем отмена произошла в первоначаль-

лировании отдельных правоотношений, связанных с организацией и деятельностью органов местного самоуправления на территории Тульской области» от 10.07.2014 № 2168-ЗТО // Сборник правовых актов Тульской области и иной официальной информации. – 2014.

¹Постановление Конституционного суда Российской Федерации «по делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 51 статьи 35, частей 2 и 31 статьи 36 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и части 11 статьи 3 Закона Иркутской области “Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» от 01.12.2015 № 30-П // Российская газета. – 2015. – № 282.

ных редакциях уставов или же в поправках, принятых в течение первого срока полномочий представительных органов. То есть НПА только закреплял уже сложившуюся ситуацию.

II группа

Ко второй группе можно отнести Владимирскую, Курскую, Липецкую и Орловскую области. Во всех этих регионах после 2014 г. число выборов глав поселений сократилось почти до нуля (см. табл. 6).

Таблица 6

Количество избирательных кампаний по выборам глав поселений в регионах II группы¹

<i>Регион</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>
Владимирская область	0	14	0	61	1	19	5	0	0	0	0
Курская область	0	30	152	16	143	30	37	8	0	0	1
Липецкая область	0	24	224	26	24	34	34	3	0	0	0
Орловская область	0	8	10	204	24	16	20	0	1	1	0

В 2014 г. в регионах этой группы также были приняты соответствующие законы². Все эти НПА жестко ограничивали метод формирования ОМСУ моделью сити-менеджера (с оговоркой по

¹ Источник: Информация о выборах и референдумах / Центральная избирательная комиссия. – Режим доступа: <http://www.izbirkom.ru/region/izbirkom> (Дата посещения: 10.01.2019.)

² См. Закон Владимирской области «О порядке формирования представительных органов муниципальных районов Владимирской области и порядке избрания глав муниципальных образований Владимирской области» от 30.10.2014 № 120-ОЗ // Владимирские ведомости. – 2014. – № 224.;

Закон Курской области «О порядке избрания, месте в системе органов местного самоуправления и сроках полномочий глав муниципальных образований» от 19.11.2014 № 72-ЗКО // Курская правда. – 2014. – № 141.;

Закон Липецкой области «О некоторых вопросах местного самоуправления в Липецкой области» от 25.09.2014 № 322-оз // Липецкая газета. – 2014. – № 196.;

Закон Орловской области «О порядке формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Орловской области» от 10.11.2014 № 1685-ОЗ // Орловская правда. – 2014. – № 148.

совмещению должностей в Орловской области). Однако в Курской и Липецкой областях это произошло только во второй редакции закона, а первые редакции, наоборот, принуждали к повсеместному использованию прямых выборов глав. Отличительной чертой Владимирской области являлось то, что закон изначально адресно указывал все муниципалитеты, а не вводил нормативы для конкретных их типов.

Как и в первой группе, законодательство было затем смягчено – актуальные редакции вообще не вводят какие-либо ограничения для поселений. Однако массового изменения уставов муниципалитетов не было проведено, в связи с чем по инерции во всех этих регионах сохраняются модели, не предполагающие использования прямых выборов. Исключения, впрочем, есть, например, во Владимирской области – город Собинка вернул в свой устав положение о прямых выборах главы.

III группа

К третьей группе можно отнести Московскую и Ярославскую области. В данных субъектах РФ выборы глав поселений не были отменены в целом, но их число продолжает значительно сокращаться (см. табл. 7).

Таблица 7

Количество избирательных кампаний по выборам глав поселений в регионах III группы¹

<i>Регион</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>
Московская область	0	249	14	4	16	85	95	0	10	23	14
Ярославская область	0	64	11	4	4	26	33	10	5	6	1

¹ Источник: Информация о выборах и референдумах / Центральная избирательная комиссия. – Режим доступа: <http://www.izbirkom.ru/region/izbirkom> (Дата посещения: 10.01.2019.)

В 2014 г. также были приняты соответствующие законы¹. В Московской области первый закон использовал широкий спектр моделей и адресный подход по их введению, схожий с Владимирской или Ярославской областями, в последующем законе ограничения были сняты. Для большинства поселений была изначально предписана модель сити-менеджера. В Ярославской области использовался адресный подход, принуждающий административные центры переходить к модели сити-менеджера. В дальнейшем осталось ограничение, предполагающее использование только «классической» модели сити-менеджера, при которой главой МО является председатель Совета.

Таким образом, в данных регионах проводилась адресная законодательная политика по переходу к моделям, не предполагающим прямые выборы глав муниципалитетов.

IV группа

К четвертой группе можно отнести Воронежскую, Рязанскую и Тамбовскую области. В этих регионах количество выборов значительно сократилось (как и число поселений), однако они все еще активно используются (см. табл. 8).

¹ См. Закон Московской области «О сроке полномочий представительных органов муниципальных образований Московской области и порядке формирования представительных органов муниципальных районов Московской области, сроке полномочий и порядке избрания глав муниципальных образований Московской области» от 29.05.2014 № Д-1-459 па // Интернет-портал Правительства Московской области; Закон Московской области «О сроке полномочий представительных органов муниципальных образований Московской области и порядке формирования представительных органов муниципальных районов Московской области, сроке полномочий и порядке избрания глав муниципальных образований Московской области» от 07.04.2016 № 1159 па // Интернет-портал Правительства Московской области; Закон Ярославской области «О сроках полномочий, наименованиях, порядке формирования, иных вопросах организации и деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области» от 30.09.2014 № 29-3 // Документ-регион. – 2014. – № 86.

Таблица 8

**Количество избирательных кампаний
по выборам глав поселений
в регионах IV группы¹**

<i>Регион</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>
Воронежская область	0	9	170	10	11	20	8	140	11	14	18
Рязанская область	0	265	15	9	31	171	49	14	23	57	105
Тамбовская область	0	9	19	20	9	144	6	9	15	13	110

В 2014 г. в регионах из этой выборки были приняты новые законы². Законодательство Воронежской области вообще не накладывало ограничений на выбор модели формирования ОМСУ для поселений. В Тамбовской области НПА изначально был достаточно мягким, он накладывал ограничения исключительно на городские поселения и административные центры. Впрочем, в регионе примерно половина поселений к моменту его принятия уже не избирала глав напрямую (в большей степени это было характерно для городских поселений, в меньшей – для сельских). В Рязанской области на первом этапе предполагалась модель сити-менеджера для административных центров, в дальнейшем требование было упразднено.

¹ Источник: Информация о выборах и референдумах / Центральная избирательная комиссия. – Режим доступа: <http://www.izbirkom.ru/region/izbirkom> (Дата посещения: 10.01.2019.)

² См. Закон Воронежской области «О порядке формирования органов местного самоуправления в Воронежской области и о сроках их полномочий» от 10.11.2014 № 149-ОЗ // Молодой коммунар. – 2014. – № 86.

Закон Рязанской области «О порядке формирования представительных органов и о порядке избрания глав муниципальных образований Рязанской области» от 14.11.2014 № 78-ОЗ // Рязанские ведомости. – 2014. – № 214; Закон Тамбовской области «О порядке формирования органов местного самоуправления в Тамбовской области» от 12.11.2014 № 463-З // Тамбовская жизнь. – 2014. – № 86; Закон Тамбовской области «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Тамбовской области» от 25.02.2017 № 86-З // Тамбовская жизнь. – 2017. – № 16.

Факторы регулирования модели МСУ

В большинстве субъектов выборки на 2014 г. доля населения, проживающего в поселениях, превосходит общефедеральные показатели. Исключением являются только Ивановская и Ярославская области. В обоих случаях это обусловлено значительной концентрацией населения в региональном центре (а также во втором по размеру городе в Ярославской области) (см. табл. 9).

Таблица 9

Доля поселений в общей численности населения регионов выборки, 2014 г.¹

<i>Группа</i>	<i>Регион</i>	<i>Суммарно по поселениям</i>	<i>Городские поселения</i>	<i>Сельские поселения</i>
I	Белгородская область	51%	22%	29%
	Ивановская область	37%	20%	17%
	Калужская область	54%	32%	22%
	Смоленская область	63%	35%	28%
	Тверская область	53%	28%	25%
	Тульская область	54%	32%	22%
II	Владимирская область	51%	30%	21%
	Курская область	46%	13%	33%
	Липецкая область	47%	11%	36%
	Орловская область	47%	13%	34%
III	Московская область	60%	46%	14%
	Ярославская область	34%	13%	21%
IV	Воронежская область	52%	20%	32%
	Рязанская область	46%	18%	28%
	Тамбовская область	49%	9%	40%

Из выборки можно выделить пять регионов, в которых городские поселения концентрируют в себе долю населения, примерно в два или более раза превосходящую средний федеральный уровень. В случае с Калужской и Смоленской областями это обусловлено малым количеством городских округов, к которым относятся только самые крупные города субъектов. Тульская и Владимирская области характеризуются значительным количеством

¹ Источник: Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям // Федеральная служба государственной статистики. – Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3a6fce (Дата посещения: 10.01.2019.)

малых городов и поселков. Московская область – децентрализованная часть большой агломерации (в 2014 г. в регионе еще было большое количество городских поселений). При этом Калужская и Смоленская области в 2014 г. обладали дробной сеткой малых сельских поселений: в обоих регионах порядка 40% поселений не достигало 500 человек по численности. Остальные же три субъекта характеризуются достаточно крупными сельскими поселениями: более 50% насчитывают свыше 3 тыс. жителей. В любом случае для всех этих регионов характерно наличие большого числа точек концентрации населения в рамках городской застройки, а значит, и сопутствующих ресурсов, которые могут стать объектом интереса регионального руководства.

Высокий процент проживающего в сельских поселениях населения наличествует в большинстве регионов II и IV групп. Однако II группа характеризуется большей мелкоселенностью: в Курской, Липецкой и Орловской областях более 50% поселений имеют менее 1 тыс. жителей. В IV группе, наоборот, более 50% поселений достаточно населены, чтобы выполнять минимальные критерии населенности для сельских поселений из 131-ФЗ, т.е. более финансово самостоятельны (см. табл. 10).

В первую очередь стоит отметить наличие в выборке трех регионов, в которых доля субвенций в доходах поселений превосходит федеральный уровень в разы: Ивановская, Смоленская и Курская области. То есть в данных субъектах поселениям передается большой объем государственных полномочий вместе с субвенциями. Данный фактор вполне конкретно отражен в законодательстве Смоленской области. Причиной для такого большого объема субвенций является значительная доля населения, проживающего в городских поселениях. Контроль за реализацией государственных полномочий может являться мотивирующим фактором по ужесточению регулирования методов формирования ОМСУ.

Для большинства субъектов уровень дотаций не превышает федеральную медиану, исключением является только Белгородская область. Самая низкая зависимость от дотаций отмечена именно в регионах IV группы, что говорит о большей самостоятельности поселенческого уровня. Слабо дотируются бюджеты поселений в областях, характеризующихся крупной сеткой поселенческого территориального деления: Тульской, Владимирской и Московской областях.

Таблица 10

**Бюджетные показатели поселенческого уровня
в регионах выборки в 2014 г.¹**

<i>Группа</i>	<i>Регион</i>	<i>Доля поселенческих доходов в доходах консолидированного бюджета субъекта</i>	<i>Доля трансфертов</i>	<i>В том числе дотаций</i>	<i>В том числе субсидий</i>	<i>В том числе субвенций</i>
I	Белгородская область	4%	37%	31%	2%	1%
	Ивановская область	9%	58%	23%	30%	5%
	Калужская область	7%	39%	13%	19%	1%
	Смоленская область	8%	55%	21%	28%	6%
	Тверская область	8%	50%	13%	32%	1%
	Тульская область	6%	56%	12%	12%	0%
II	Владимирская область	8%	44%	14%	13%	0%
	Курская область	6%	55%	20%	27%	8%
	Липецкая область	6%	48%	20%	25%	1%
	Орловская область	5%	41%	17%	8%	1%
III	Московская область	11%	16%	5%	8%	0%
	Ярославская область	6%	59%	16%	40%	0%
IV	Воронежская область	7%	40%	12%	23%	1%
	Рязанская область	6%	52%	4%	34%	1%
	Тамбовская область	5%	47%	8%	35%	1%

¹ Источник: Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов / Федеральное казначейство. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (Дата посещения: 10.01.2019.)

Самые высокие показатели субсидирования в то же время замечены в регионах IV группы. Аномально высокий уровень целевого финансирования наличествует в Ярославской области. Крайне низкий объем субсидий передается поселениям Белгородской, Орловской и Московской областей. При этом если поселения Московской области в целом финансово независимы, а в Белгородской – сильно дотируемы, то в Орловской области треть всех трансфертов проходит по категории «Иные» (примечателен тот факт, что данная категория трансфертов составляет значимую долю поселенческих доходов Орловской области и в последующие годы).

Следует отметить, что для регионов IV группы характерна высокая финансовая самостоятельность, сочетающаяся с высоким объемом целевых трансфертов, притом что основная часть населения проживает именно в сельских поселениях. То есть касательно IV группы мягкое законодательное регулирование можно объяснить наличием жизнеспособных сельских поселений, которые не стимулировали региональных законодателей к регулированию, нарушающему федеральные нормы.

Для регионов III группы характерно наличие либо большого количества собственных ресурсов (Московская область), либо передаваемых поселениям целевых средств (Ярославская). Стремление к контролю за ними объясняет специфику законодательного регулирования 2014 г. В случае с Московской областью постфактум можно отметить, что региональное руководство пошло дальше и стало повсеместно упразднять поселенческий уровень, переводя ресурсы в бюджеты городских округов (на регулирование моделей формирования ОМСУ в округах никаких ограничений не наложено) (см. табл. 11).

Следует отметить, что для большинства регионов I и II групп характерно значимое количество муниципальных организаций на одно поселение. В Белгородской области это объясняет высокий уровень дотационности поселений. То есть поселенческий уровень в данных регионах обладает большими полномочиями в рамках оказания услуг населению, однако, в отличие от IV (Московская область) или III (Рязанская область) групп, это не подкреплено финансовой самостоятельностью (см. табл. 12).

Таблица 11

**Количество муниципальных организаций
в поселениях регионов выборки, 2014 г.¹**

<i>Группа</i>	<i>Регион</i>	<i>Доля поселений от общего числа муниципалитетов</i>	<i>Доля муниципальных организаций в поселениях от общего количества</i>	<i>Среднее число муниципальных организаций на поселение</i>
I	Белгородская область	93%	48%	4,6
	Ивановская область	83%	35%	4,1
	Калужская область	91%	19%	0,9
	Смоленская область	92%	47%	3,0
	Тверская область	89%	18%	1,5
	Тульская область	80%	19%	3,0
II	Владимирская область	83%	21%	3,9
	Курская область	91%	50%	3,6
	Липецкая область	94%	52%	3,4
	Орловская область	90%	28%	1,7
III	Московская область	80%	26%	5,3
	Ярославская область	80%	4%	0,6
IV	Воронежская область	93%	30%	1,4
	Рязанская область	91%	53%	3,8
	Тамбовская область	90%	3%	0,2

¹ Источник: Формирование местного самоуправления в Российской Федерации // Федеральная служба государственной статистики. – Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453 (Дата посещения: 10.01.2019.)

Таблица 12

Сводная таблица факторов I, II и III групп

Область	Большое количество муниципальных организаций	Крупные городские поселения	Большой объем ресурсов	Мелкоселенность	Большой объем субвенций	Дотационность
Белгородская	+	-	-	-	-	+
Ивановская	+	-	-	-	+	-
Калужская	-	+	-	+	-	-
Смоленская	+	+	-	+	+	-
Тверская	-	-	-	-	-	-
Тульская	+	+	-	-	-	-
Владимирская	+	+	-	-	-	-
Курская	+	-	-	-	+	-
Липецкая	+	-	-	-	-	-
Орловская	-	-	+	-	-	-
Московская	+	+	+	-	-	-
Ярославская	-	-	+	-	-	-

Резюмируя, стоит отметить, что к основным факторам, повлиявшим на переход к непрямым моделям формирования ОМСУ в рамках выборки, можно отнести следующие:

- слабую бюджетную обеспеченность поселений, сочетающуюся с большим объемом реализуемых ими полномочий;
- значительный объем ресурсов, находящихся в распоряжении поселений (в целом или же только крупных городских);
- большое количество переданных полномочий.

Таким образом, по результатам проведенного анализа можно сделать следующие выводы.

Из 15 субъектов РФ, входивших в выборку исследования, в шести регионах либо в изначальных, либо в скорректированных в ходе первого срока полномочий уставах поселений были заложены модели, не предполагавшие избрание главы муниципалитета путем прямых выборов.

Еще в четырех регионах был совершен разовый переход к различным вариациям моделей сити-менеджера или иным, не предполагающим прямых выборов. Сдвиг происходил в формате законодательного регулирования на региональном уровне в 2014 г. Законодательство ограничивало выбор моделей для муниципали-

тетов, оно действовало до принятия Конституционным судом постановления № 30-П, после чего смягчалось и приводилось в соответствие с федеральным.

Третья группа включает в себя два региона, которые являются нетипичными для выборки. Регионы адресным образом корректировали модели формирования ОМСУ.

В последних трех регионах применялось очень мягкое законодательное регулирование, которое не привело к массовым отменам прямых выборов.

Формирующим фактором последней группы стала достаточно высокая бюджетная самостоятельность поселенческого уровня, который состоит по большей части из достаточно крупных сельских поселений.

Для третьей группы важным фактором стал большой объем ресурсов, находящихся на поселенческом уровне. В Московской области дальнейшее развитие ситуации демонстрирует усиление контроля за муниципальными финансами путем ликвидации поселений.

Остальные группы регионов пошли по пути отказа от прямых выборов глав поселений во многом по причине необходимости контроля за осуществлением поселениями своих или переданных полномочий.

Список литературы

- Гельман В.Я., Рыженков С. Локальные режимы, городское управление и «вертикаль власти» // ПОЛИТЭКС: Политическая экспертиза. – СПб., 2010. – № 4. – С. 130–151.
- де Токвиль А. Демократия в Америке / Пер. с франц.; предисл. Г.Дж. Ласки. – М.: Прогресс, 1992. – 554 с.
- Маркварт Э.Э., Йохен Ф. Территориальное реформирование местного самоуправления в Германии и России на современном этапе // Пространственная экономика. – Хабаровск, 2017. – № 3. – С. 40–61.
- Туровский Р.Ф. Российское местное самоуправление: Агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // Полис. Политические исследования. – М., 2015. – № 2. – С. 35–51. – Режим доступа: <https://doi.org/10.17976/jpps/2015.02.03>
- Фененко Ю.В. Муниципальные системы зарубежных стран: Правовые вопросы социальной безопасности. – М.: МГИМО-Университет, 2004. – 401 с.

Шугрина Е.С. Удаление главы муниципального образования в отставку: Проблемы законодательного регулирования и правоприменительная практика // *Право и политика.* – М., 2009. – № 9. – С. 1800–1806.

Local elections in authoritarian regimes an elite-based theory with evidence from Russian mayoral elections / O.J. Reuter, N. Buckley, A. Shubenkova, G. Garifullina // *Comparative Political Studies.* – L.; Thousand Oaks, 2016. – Т. 49, N 5. – P. 662–697. – Mode of access: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2643773>

Simon C.A., Steel B., Lovrich N.P. State and local government: Sustainability in the 21 st Century. – N.Y.: Oxford univ. press, 2011. – 370 p.