УДК 342.553

DOI: 10.17223/22253513/19/3

Н.В. Малявкина, М.Г. Фомина

МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ИЗМЕНЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНОЛАТЕЛЬСТВА В 2013–2015 гг.

Предметом исследования данной статьи является проводимая в Российской Федерации реформа местного самоуправления, в частности, законодательно закрепленная возможность отмены одной из форм непосредственной демократии (выборов главы муниципального образования). Цель работы заключается во всестороннем анализе положений законов субъектов Российской Федерации относительно выбранной ими модели организации муниципального управления.

Ключевые слова: местное самоуправление, модели местного самоуправления, отмена выборов главы муниципального образования.

Сравнительный анализ действующего Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с его предшествующими редакциями свидетельствует, что федеральный законодатель в последнее время предпочел линию последовательного увеличения полномочий органов государственной власти субъектов Федерации по вопросу избрания главы муниципального образования. Об этом, в частности, свидетельствует динамика внесения поправок в ст. 36 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах...» от 23.06.2014 № 165-Ф3, от 03.02.2015 № 8-Ф3 и от 30 марта 2015 г. № 63-Ф3 и Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», закрепивший за органами государственной власти субъектов Российской Федерации новые полномочия по регулированию вопросов системы организации местного самоуправления. Согласно п. 2 ст. 4 указанного закона в течение шести месяцев со дня вступления в силу указанного федерального закона (не позднее 27 ноября 2014 г.) должны быть приняты законы субъектов Российской Федерации.

Федеральным законом № 131-ФЗ предусматривается регулирование законом субъекта Российской Федерации порядка избрания и основных полномочий главы муниципального образования, а также способа формирования представительного органа муниципального района. Так, ч. 2 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривает определение законом субъекта Российской Федерации порядка избрания и основных полномочий главы муниципального образования, а ч. 4 ст. 35 — одного из двух способов формирования представительных органов муниципальных районов.

Данные изменения позволили депутатам субъектов самостоятельно решать вопрос избрания глав муниципальных образований: всенародным голосованием

либо избираться из числа депутатов представительного органа муниципального образования. Ранее такая норма в императивном порядке должна быть закреплена только в Уставе муниципального образования, сегодня так же обязателен закон субъекта Российской Федерации. К сожалению, при принятии таких важных поправок законодатель не задумался учитывать мнение населения, несмотря на то, что в Конституции Российской Федерации закреплена самостоятельность местного самоуправления при решении вопросов местного значения.

Расширение полномочий областных властей по вопросу избрания главы муниципального образования в данном время является весьма дискуссионными. Для того чтобы принять правильное решение, остается надеяться на благоразумие региональных законодателей. Стоит напомнить, что они сами избираются непосредственно народом, поэтому должны задуматься — вправе ли они ограничивать население в его волеизъявлении.

Модель I: глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах и возглавляет местную администрацию (в этом случае председатель представительного органа избирается депутатами из своего состава). Как показывает практика, с 1993 г. чаще всего именно таким образом избирался глава муниципального образования. Он совмещал должность главы администрации, а под его началом трудился весь многочисленный муниципальный аппарат, муниципальные служащие. В настоящее время эта модель распространена в поселениях, в которых полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, глава муниципального образования избирается на сходе граждан и исполняет полномочия главы местной администрации.

Модель II: глава муниципального образования избирается депутатами представительного органа из своего состава и исполняет обязанности его председателя (в этом случае глава местной администрации назначается представительным органом муниципального образования по итогам конкурса). Несмотря на то, что второй вариант избрания главы муниципального образования вызвал стойкое сопротивление со стороны населения, эта модель является самой распространенной в настоящее время. В данном случае реальная власть сосредоточена в руках главы местной администрации, на которого может оказывать влияние не только представительный орган муниципального образования, его депутаты, но и глава, и администрация региона, от которых в значительной степени также может зависеть его назначение и отставка.

Модель III: глава муниципального образования избирается населением и возглавляет представительный орган муниципального района (в этом случае глава местной администрации назначается представительным органом муниципального образования по итогам конкурса). Существует мнение, что такая модель удобна для городов с численностью населения более 200 тыс. человек, т.е. в муниципальных районах и крупных городских округах (прежде всего — в административных центрах субъектов Российской Федерации). Эксперты обосновывают свою точку зрения тем, что в больших городах населению больше доступны депутаты, поэтому именно они и избирают мэра [2].

В декабре 2013 г. Левада-Центр провел опрос, в котором выяснялось отношение россиян к предложению отменить прямые выборы мэров крупных

городов; результаты показали, что положительно к данной идее отнеслись только 21% респондентов, 48% — отрицательно, а затруднились ответить 31% [3]. Отвечая в апреле 2014 г. на вопрос о том, как должны выбираться мэры крупных городов, 77% опрошенных посчитали, что населением городов, 8% — депутатами законодательных собраний городов, 9% — губернаторами регионов [5]. Такое отношение респондентов к возможным изменениям организации власти объясняется несколькими обстоятельствами; вот некоторые из них, которые озвучены экспертами Левада-Центра: есть иллюзия выборов, и она очень живуча, люди подозревают, что им выдадут новую иллюзию, боятся, что новое будет хуже старого, людям не объяснили суть реформы. Позицию, что «отмена выборов мэров только усугубит отдаленность людей от власти», поддержал мэр Екатеринбурга Е. Ройзман [4].

В настоящее время представляет интерес сравнение моделей, которые были ожидаемы руководителями муниципальных образований, и моделей, законодательно установленных законами субъектов Федерации.

Таблица 1. Модели системы организации местного самоуправления, ожидаемые руководителями муниципальных образований и принятые (утвержденные законом субъекта Федерации), % ответивших

Модель	Ожидавшиеся	Принятые
Модель І. Глава муниципального образования избира-		
ется населением и возглавляет местную администра-		
цию, председатель представительного органа избира-	58,5	42,1
ется депутатами из своего состава		
Модель II. Глава муниципального образования изби-		
рается депутатами из своего состава и исполняет обя-		
занности его председателя, глава местной админист-	47,9	54,7
рации назначается по итогам конкурса		
Модель III. Глава муниципального образования изби-		
рается населением и возглавляет представительный		
орган, глава местной администрации назначается по	6,4	3,2
итогам конкурса		
Затрудняюсь ответить	10,6	_
Другое	3,2	_

Из таблицы очевидно несоответствие ожиданий руководителей муниципальных образований с установленными законами субъектов Федерации моделями системы организации местного самоуправления, что дает повод сделать вывод о недостаточном учете (а в некоторых случаях и игнорировании) мнения муниципального сообщества при принятии решений органами власти субъектов Федерации о моделях системы организации местного самоуправления. С чем связано такое расхождение — с недостаточной информированностью опрошенных руководителей муниципальных образований в момент подготовки законопроектов или с изменившимися внешними условиями и, соответственно, мнениями региональных законодателей — этот вопрос заслуживает более детального анализа.

Еще более существенные расхождения наблюдаются при сопоставлении моделей, которые были ожидаемы руководителями муниципальных образований, моделей, законодательно установленных законами субъектов Федерации, и моделей, которые, с точки зрения руководителей муниципалитетов,

наиболее целесообразны и эффективны в конкретном муниципальном образовании.

для конкретного муниципального образования и наиболее подходящих, с точки зрения их ру- ководителей, % ответивших					
Модель	Ожидаемая	Принятая	Наиболее		
	в законопроекте		подходящая		

Таблица 2. Соотношение оценок моделей, ожидаемых в законопроекте, установленных законом

Модель	Ожидаемая	Принятая	Наиболее
	в законопроекте		подходящая
Модель І	45,2	42,1	65,2
Модель II	41,9	54,7	29,2
Модель III	3,2	3,2	3,4
Затрудняюсь ответить	10,8	-	1,1
Другое	1,1	-	1,1

При этом у 62,8% ответивших ожидаемые, предпочтительные и законодательно установленные модели совпали (из них, в 38,4% случаев это касалось модели I, а 24,4% – модели II), у остальных наблюдались расхождения. Представляется, что необходим более глубокий анализ причин таких расхождений. Особого внимания заслуживает группа муниципальных образований, для которых законодательно принята модель II, хотя их руководители считают модель I более подходящей с точки зрения повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления (это группа составляет 17,4% ответивших). Обращает на себя внимание тот факт, что почти две трети опрошенных считают наиболее эффективной и целесообразной для своих муниципальных образований модель I.

В абсолютном большинстве субъектов Федерации (64 субъекта Федерации) в городских округах – центрах этих субъектов Федерации установлена модель II системы организации местного самоуправления. В Свердловской области установлена модель III, в соответствии с которой глава Екатеринбурга избирается населением и возглавляет представительный орган. Лишь в 15 региональных центрах (Абакан, Анадырь, Благовещенск, Воронеж, Калининград, Кемерово, Липецк, Майкоп, Новосибирск, Омск, Петрозаводск, Томск, Хабаровск, Южно-Сахалинск, Якутск) сохранили модель I, причем расположены они преимущественно в западной части Сибирского федерального округа и в Дальневосточном федеральном округе.

Четыре субъекта Федерации (Республика Бурятия, Амурская и Воронежская области, Ханты-Мансийский автономный округ) предоставили полную свободу выбора модели для своих муниципальных образований, которая определяется их уставом. При этом если в Воронеже осталась (модель I) (прямые выборы градоначальника), то в Улан-Уде и Ханты-Мансийске — модель II.

Еще до принятия соответствующих региональных законов в большинстве субъектов Федерации для их центров способ избрания главы муниципального образования был установлен согласно модели ІІ. Так, в 2012–2013 гг. наиболее заметными изменениями в системе выборов глав муниципальных образований стали отмена прямых выборов глав в 21 муниципальном образовании, переданном из состава Московской области в состав города Москвы, в городах Магадане, Дзержинске (Нижегородская область) некоторых муниципальных образованиях Рязанской, Самарской, Тамбовской

областей и Ханты-Мансийского автономного округа, а также возвращение (после перерыва) прямых выборов главы г. Екатеринбурга и глав нескольких районов в Забайкальском крае и Смоленской области. Вопрос о возвращении ранее отменённых прямых выборов глав стал предметом обсуждения во многих городах, не исключая административных центров субъектов Российской Федерации. Таким образом, обозначились две противоположные тенденции — длительное обсуждение возможности возвращения к системе прямых выборов (прежде всего в крупных городах) и «точечные» отмены прямых выборов, как правило, в менее крупных муниципальных образованиях.

Глава муниципального образования, избираемый на прямых выборах, либо возглавляет местную администрацию (95% случаев), либо исполняет обязанности председателя представительного органа муниципального образования (5% случаев).

муниципального Глава образования, избираемый депутатами представительного органа муниципального образования из своего состава, исполняет функции председателя представительного органа муниципального образования. При ЭТОМ сочетание «косвенных выборов» муниципального района и «системы делегирования» при формировании представительного органа муниципального района позволяет одному и тому же лицу совмещать должность главы муниципального района и главы одного из поселений (в том числе административного центра муниципального района); такая возможность реализована в нескольких муниципальных районах Московской и Ленинградской областей.

В 67% сельских поселений в соответствии с действующим законодательством реализована модель, предусматривающая одновременное исполнение главой муниципального образования полномочий председателя представительного органа муниципального образования и главы местной администрации (система «три в одном»), при этом в 52% случаев глава сельского поселения, обладающий такими полномочиями, избирается на прямых выборах, в 48% случаев – представительными органами из своего состава. Действующим законодательством предусматривается возможность использования данной системы также на внутригородских территориях в городах федерального значения, однако на практике в Москве и Санкт-Петербурге эта возможность в настоящее время не используется.

Должность главы местной администрации, назначаемого по контракту (ситименеджера»), предусматривается уставами муниципальных образований, в которых глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава, а также там, где глава муниципального образования избирается населением, но возглавляет представительный орган муниципального образования, а не местную администрацию. По состоянию на начало 2013 г. такая должность предусмотрена уставами 20% от общего числа муниципальных образований и 48% от числа городских округов — административных центров субъектов Российской Федерации.

В 2014 г. переход на эту модель стал приобретать массовый характер и к списку городов, в которых главы избираются представительными органами,

добавились Астрахань, Биробиджан, Великий Новгород, Владивосток, Горно-Алтайск, Иркутск, Краснодар, Самара, Ставрополь, Чита, Ярославль и ряд других муниципальных образований. Особо выделяется из этой тенденции г. Благовещенск — центр Амурской области, глава которого избирается не представительным органом из своего состава, а населением.

В 54 субъектах Федерации система организации местного самоуправления во всех *городских округах* соответствует модели II, в 13 субъектах Федерации – модели I, в 11 субъектах Федерации возможны несколько моделей: только I и II, только I и III, а, например, в Московской, Свердловской и Челябинской областях возможны одновременно все три модели [1].

Таким образом, государственные инициативы по изменению организации местного самоуправления (формирование внутригородских районов городских округов, изменения в формировании муниципальных органов) — это еще одна попытка законодателя реализовать основную идею местного самоуправления — приближение власти к народу и осуществление ее народными представителями. Принятый Федеральный закон № 136-ФЗ не отменяет прямые выборы мэров, не унифицирует местное самоуправление по всей стране, не устанавливает диктат центральной власти, а скорее предлагает еще один способ реализации интересов населения российских городов. Но возможность претворения его в жизнь осложняется особенностями электорального поведения россиян, а именно: бытовым абсентеизмом, недоверием к власти, боязнью перемен. Их преодоление позволит в итоге перейти от модели субъектобъектных отношений на местах к модели субъект-субъектных отношений, утверждающих партнерство основных субъектов местного самоуправления — населения муниципального образования и органов местной власти.

Литература

- 1. Мониторинг реализации Федерального закона № 136-ФЗ на территории Российской Федерации (по результатам опроса руководителей муниципальных образований и обзора принятых законов субъектов Российской Федерации). 2014.
- 2. Новый порядок избрания глав муниципальных образований // Долинская правда. URL: http://dolinsk-pravda.ru/polit/novyj-poryadok-izbraniya-glav-municipalnyx-obrazovanij/
- 3.Отмена прямых выборов мэров и блокировка сайтов [Электронный ресурс]. URL: http://www.levada.ru/16-01-2014/otmena-pryamykh-vyborov-merov-i-blokirovka-saitov (дата обращения: 21.08.2014).
- 4.РИА «Клуб регионов» [Электронный ресурс]. URL: http://club-rf.ru/opinions/869 (дата обращения: 23.09.2014).
- 5. Россияне о выборах мэра [Электронный ресурс]. URL: http://www.levada.ru/19-05-2014/rossiyane-o-vyborakh-mera (дата обращения: 21.08.2014).

MODELS FOR THE ORGANIZATION OF MUNICIPAL ADMINISTRATION UNDER THE CHANGING FEDERAL LEGISLATION IN 2013–2015

Malyavkina Natalya V. Oryol branch of a RANEPA (Oryol, Russian Federation), Fomina Maria G. Oryol branch of a RANEPA (Oryol, Russian Federation)

Key words: local government, models of local government, cancellation of election of municipal entities' heads.

The comparative analysis of current Federal law "On general organizational principles of local government in the Russian Federation" with its previous statutory wording shows that federal legisla-

tors prefer the consistent increase of powers of state bodies in the subjects of the Russian Federation when the elections of municipal entities' heads are taken into account. Model 1: the head of a municipal entity is elected during municipal election and he/she heads the local administration (in this case the chairman of a representative body is elected by the deputies of this body). Model 2: the head of a municipal entity is elected by the deputies of a representative body from their membership and acts as its chairman (in this case the head of local administration is appointed by a representative body of a municipal entity according to the results of the competition. Despite the fact that people strongly oppose Model 2 it is being widely spread nowadays. Model 3: the head of a municipal entity is elected by the population and he/she heads a representative body in a municipal area (in this case the head of local administration is appointed by a representative body of the municipal entity according to the results of the competition).

In 54 subjects of the Russian Federation the system of local government corresponds to model 2, in 13 subjects –to model 1, in 11 subjects several models are possible (only 1 and 2, only 2 and 3; in Moscow, Sverdlovsk and Chelyabinsk regions all three models are possible simultaneously. Thus, state initiatives for changing the local government organization (formation of inner –city districts, changes in the formation of municipal bodies) reflect the attempts of legislators to realize the main idea of local government: bring authorities closer to people and exercise power by people's representatives. The Federal law №136-FZ does not cancel direct election of mayors, does not unify local government throughout the country, does not establish the dictate of central power but proposes one more way of realizing the interests of the population in Russian towns and cities.

References

- 1. Russian Federation. (2014) Monitoring the implementation of Federal Law № 136-FZ of the Russian Federation (in a survey of the heads of municipalities and the review of adopted laws of the Russian Federation). (In Russian).
- 2. Sakhalin Region. (2014) Novyy poryadok izbraniya glav munitsipal'nykh obrazovaniy [The new procedure of election of heads of municipalities]. *Dolinskaya pravda*. [Online] Available from: http://dolinsk-pravda.ru/polit/novyj-poryadok-izbraniya-glav-municipalnyx-obrazovanij/
- 3. Levada-Center. (2014) *Otmena pryamykh vyborov merov i blokirovka saytov* [The abolition of direct elections of mayors and blocking sites]. [Elektronnyy resurs]. [Online] Available from: http://www.levada.ru/16-01-2014/otmena-pryamykh-vyborov-merov-i-blokirovka-saitov. (Accessed: 21th August 2014).
- 4. *RIA "Klub regionov"* [Advertising and Information Agency Club of Regions]. [Online] Available from: http://club-rf.ru/opinions/869. (Accessed: 23rd September 2014).
- 5. Levada-Center. (2014) *Rossiyane o vyborakh mera* [Russians about the mayoral election]. [Online] Available from: http://www.levada.ru/19-05-2014/rossiyane-o-vyborakh-mera. (Accessed: 21th August 2014).