

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ МОДЕЛИ В КОНТЕКСТЕ ТРАНСФОРМАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Рассматривается трансформация организационных основ местного самоуправления в Российской Федерации. Исследуются муниципальные модели с позиции внутреннего взаимодействия органов местного самоуправления. Изучается статистика внедрения в муниципальную практику муниципальных моделей, предусматривающих отказ от прямого избрания населением руководителя исполнительного органа.

Ключевые слова: муниципальное образование; органы местного самоуправления; муниципальные модели.

A.R. Shastina

MUNICIPAL MODELS IN THE CONTEXT OF THE TRANSFORMATION OF LOCAL GOVERNMENT

The transformation of the organizational foundations of local government in the Russian Federation is being considered. Municipal models are being studied from the point of view of internal interaction of local governments. The statistics of the introduction of municipal models into municipal practice, which include the refusal of direct election of the head of the executive body, are being studied.

Keywords: municipal education; local governments; municipal models.

Местное самоуправление в Российской Федерации признано одной из основ конституционного строя в 1993 г., и с этого времени сталкивается с различными проблемами и задачами. Нормативная база, регулирующая основы местного самоуправления, неоднократно изменялась, подстраиваясь под решение политических, правовых, административных, экономических и социальных вопросов местного значения, количество которых за последние годы многократно возросло. Признавая демократическую природу муниципальной власти, законодатель устанавливает ее новые структурные формы. Данные нововведения направлены на развитие местного самоуправления и достижение ожидаемого повышения уровня благосостояния, развития и прогресса в муниципальных образованиях.

Так, для замещения должности главы муниципального образования предусмотрен конкурсный способ избрания, который направлен на профессионализацию муниципальной власти, аналогично существующему с 2005 г. назначению по конкурсу на должность главы местной администрации. Однако конкурсный подход к замещению должности руководителя местного исполнительно-распорядительного органа в лице главы муниципального образования либо главы местной администрации часто не находит поддержки как среди специалистов и практиков в сфере местного самоуправления, так и среди населения муниципальных образований. Например, в 2019 г. в Новокузнецке и Кемерово жители выразили несогласие с избранием мэра по конкурсу, а в Иркут-

ске – с введением института «сити-менеджера» (назначение по конкурсу главы администрации).

Фактически, российским муниципальным законодательством предусмотрены следующие виды муниципальных моделей организации местного самоуправления:

1. «Сильный представительный орган – слабый глава муниципального образования – наемный руководитель местной администрации». Следует отметить, что такая модель является гибридом получивших распространение в зарубежной муниципальной практике моделей организации местной власти «сильный совет – слабый мэр» и «совет – управляющий».

2. «Сильный глава муниципального образования – слабый представительный орган». Сильное положение главы муниципального образования объясняется его правом применять вето в отношении решений представительного органа, а также руководство местной администрацией. Длительное время, с момента распада СССР, на территории Российской Федерации преобладала данная система, которая, как правило, предполагает прямые выборы мэра населением муниципального образования.

3. «Глава муниципального образования – сход граждан». Рассматривая данную модель, нельзя не упомянуть ее ограниченное распространение, что обусловлено как законодательством (Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «допускает ее применение в сельских поселениях, где численность жителей не превышает 100, а в отдельных случаях – 300 человек»), так и техническими затруднениями организации схода граждан на имеющих большую численность населения территориях [5].

Таким образом, предложенная система избрания главы муниципального образования представительным органом после прохождения конкурса, несмотря на новизну, соответствует второй из вышеперечисленных моделей, если учитывать правовое положение каждого из названных органов местного самоуправления, а способ избрания на должность главы муниципального образования рассматривать как несущественный отличительный фактор.

Хотя само по себе желание законодателя заменить прямые выборы мэра населением муниципального образования на выборы представительным органом, который рассматривает лишь кандидатуры, прошедшие конкурсный отбор, требует детального изучения, однако попытки профессионализации власти предпринимаются длительное время. Так, по этой причине в Российской Федерации был период, когда модель с участием наемного главы местной администрации получила значительное распространение. Однако в последние годы количество глав администраций, назначенных на должность по контракту, стабильно уменьшается.

Анализ сведений, представленных органами государственной власти субъектов Российской Федерации за период с 2006 по 2009 г., показал, что главы администраций, назначенных на должность, составляли 16,5 % муниципальных образований (количество муниципальных образований на начало рассматриваемого периода – 24 492) [1].

По данным Министерства регионального развития Российской Федерации за 2011 г., на апрель указанного года из 23 250 муниципальных образований Российской Федерации в 4 929 (21,2 %) муниципалитетах использовалась модель, предусматривающая назначение главы местной администрации по контракту. По состоянию на 1 марта 2019 г. в Российской Федерации, по уточненным данным органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, по контракту назначены 3 744 глав администраций из 21 245 муниципальных образований (17, 5 %) [3].

Если в 2011 г. из 4 929 глав работали в городских округах – 40 %; в муниципальных районах – 45,6 %; в городском поселении – 40,4 %; в сельских поселениях – 15,6 %, во внутригородских территориях городов федерального значения (100%), то в 2019 г. из 3 744 глав администраций, назначенных по результатам конкурса, 577 (15,4 %) работают в муниципальных районах, 456 (12 %) – в городских поселениях, 2 397 (64 %) – в сельских поселениях, 157 (4,1 %) – в городских округах, 9 – во внутригородских районах. А «пик популярности» назначения глав местной администрации по контракту пришелся на 2014 г. Так, 57 % городских округов использовали данную организационную модель [4].

Приведенная статистика ясно указывает на тот факт, что за десятилетие востребованность рассматриваемой организационной модели среди городских округов ощутимо снизилась, а вот в сельских поселениях, наоборот, значительно возросла. Сложившаяся ситуация, без сомнения, связана с уже упоминавшейся спецификой этой организационной модели, которая в крупных муниципалитетах практически всегда создает основу для конфликта между назначенным главой администрации и избранным главой муниципального образования, что самым негативным образом сказывается на осуществлении функций муниципальной власти. Даже сторонники этой модели в США, а также других странах признают, что в крупных муниципалитетах она недостаточна эффективна.

В Российской Федерации подобная статистика не ведется, нет у нас и аналогичной американской организации (International City Manager`s Association), которая создана для объединения профессиональных управляющих и помогает им в выработке наиболее эффективных методов работы, а также сообщает обо всех имеющихся в американских муниципалитетах вакансиях должности «сити-менеджер». Возможно, такие формы сотрудничества и обмена опытом найдут свое отражение в ближайшей перспективе.

Развитие в этом направлении позволит согласиться с существующим отказом от прямого участия населения в выборах глав муниципального образования в пользу их профессионализма. Не стоит забывать, что прямые выборы – это слишком ценное достижение демократии, и требуется весома причина, чтобы им не пользоваться. Как отмечают ряд авторов, иногда, не желая предоставлять местному населению свободу в принятии решений, государство отказывается от выборов, как в случае с главой муниципалитета, маскируя антидемократические меры необходимостью привлечения специалистов на эту должность [2, с. 42; 6, с. 92].

Предположим, что в самое ближайшее время правоведы будут обладать достаточным объемом практики по реализации новелл муниципального законодательства, что позволит сделать вывод о целесообразности трансформации

организационных основ местного самоуправления. В какой степени, в условиях повсеместного перехода на систему избрания глав муниципальных образований из числа лиц, прошедших не через процедуру избирательной кампании и убеждения электората в своей компетентности, а через процедуру конкурса и оценки компетентными лицами профессионализма кандидатов, будет сохранена природа и дух местного самоуправления, как формы власти народа, действующей в интересах местного сообщества.

Список использованной литературы

1. Аналитические материалы по вопросу реализации в муниципальных образованиях Российской Федерации модели организации системы органов местного самоуправления, предусматривающей «сити-менеджера» (главу местной администрации, назначаемого по контракту) // Министерство юстиции РФ : офиц. сайт. – URL: <http://www.gosman.ru/about?news=13290> (дата обращения: 20.09.2020).

2. Власенко Н.А. Проблема достаточности и агрессивности правового регулирования / Н.А. Власенко // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД. – 2018. – № 1 (41). – С. 41–47.

3. Информационно-аналитические материалы о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2018 г. – начало 2019 г.) : докл. М-ва юстиции РФ. – URL: <http://minjust.ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/doklad-o-sostoyanii-i-osnovnyh> (дата обращения: 10.06.2019).

4. Муниципальная карта России: точки роста : исслед. Ком. гражд. инициатив. – URL: <https://komitetgi.ru/analytics/4102> (дата обращения: 20.09.2020).

5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ : (ред. от 20 июля 2020 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

6. Шталина М.А. Административное право в странах Латинской Америки. Стабилизация управления и обеспечение общественного развития / М.А. Шталина. – Москва : Изд-во РУДН, 1994. – 144 с.

Информация об авторе

Шастина Анжелика Размиковна – старший преподаватель, кафедра правового обеспечения национальной безопасности, Институт государства и права, Байкальский государственный университет, г. Иркутск, Российская Федерация, e-mail: shastina.ar@gmail.com.

Author

Shastina, Angelica R. – Senior Lecturer, Department of Law Support National Security, Institute of State and Law, Baikal State University, Irkutsk, the Russian Federation, e-mail: shastina.ar@gmail.com.