

*Ю.Н. Осокина, С.М. Шелегина*

## **ОТКАЗ ОТ ПРЯМЫХ ВЫБОРОВ ГЛАВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ – ПОРОЖДЕНИЕ АНТИДЕМОКРАТИИ?**

Рассматривается такой аспект реформирования местного самоуправления, как отмена прямых выборов глав муниципальных образований, повлекшая за собой создание новой системы местного самоуправления. Также дается анализ социальных последствий от практической реализации нового устройства местного самоуправления.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, модели местного самоуправления, выборы, реформа местного самоуправления, глава муниципального образования, демократия.

В современных условиях нестабильности социально-экономической и политико-управленческой конъюнктуры особый вес приобретает диалог между гражданским обществом и государством, реализуемый в том числе через различные модели местного самоуправления. В зарубежных странах подобный опыт имеет солидные масштабы и включает достаточное количество отличительных черт каждой из моделей, например, таких как порядок формирования органов местного самоуправления, предмет их ведения, характер и особенности взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти. Особое значение в данном контексте приобретает законодательство конкретного государст-

---

**Осокина Юлия Николаевна**, студентка 3-го курса, Институт государственного управления и предпринимательства, Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина, e-mail: jule4ka94@gmail.com.

**Шелегина Софья Михайловна**, студентка 3-го курса, Институт государственного управления и предпринимательства, Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина.

ва, закрепляющее как модель МСУ, так и объем полномочий на местах. В связи с этим происходит выделение «нескольких моделей местного самоуправления, которые определяют системы организации и функционирования муниципальных учреждений, формы контроля центральной власти за местным самоуправлением». Как правило, к таковым относят англосаксонскую, романо-германскую (континентальную), иберийскую модель местного самоуправления и систему советов.

«Англосаксонская модель местного самоуправленияшла свое развитие в Великобритании, США, Канаде, Новой Зеландии и других странах. Для этой модели характерны значительная автономия органов местного самоуправления от государства, выборный характер органов представительной и исполнительной власти на местах. Различаются две формы соотношения между этими органами: «слабый мэр – сильный совет», и «слабый совет – сильный мэр». В первом случае мэр избирается муниципальным советом, ему подотчетен и может быть в любой момент смещен со своей должности. Во втором случае он избирается населением, ему подотчетен и обладает высокой степенью самостоятельности по отношению к муниципальному совету.

Англосаксонская модель подразумевает существование на местном уровне только выборных органов общей компетенции. В графствах и округах Англии, в графствах Уэльса, в округах Шотландии существуют выборные советы, а населением непосредственно могут избираться некоторые должностные лица. В единицах общинного звена, которые обычно называются приходы, обычно избираются советы, в мелких приходах вопросы местного значения решаются сходами. Советы избирают своих председателей (в городах они называются мэрами), исполнительной деятельностью ведают комиссии (комитеты) совета. Какого-то исполнительного органа общей компетенции не существует [1, с. 426]. Эту модель традиционно называют первой муниципальной системой, основные признаки которой проявляются в следующем:

– органы местного самоуправления имеют право предпринимать только те действия, которые прямо разрешены законом. В случае нарушения этого правила акты органов местной власти будут признаны судом не имеющими силы, поскольку изданы с превышением полномочий;

– органы местного самоуправления напрямую не подчинены органам государственной власти;

– в компетенцию органов местного самоуправления входят: управление полицией, социальными службами, пожарная охрана, местные дороги, строительство и эксплуатация жилья, спортивные сооружения, общественный транспорт и др.

Романо-германская (континентальная) модель местного самоуправления применяется в большинстве стран континентальной Европы, франкоязычной Африки, Монголии, на Ближнем Востоке и даже в некоторых странах Латинской Америки. Главное отличие этой модели местного самоуправления от англосаксонской заключается в характере взаимоотношений органов местного самоуправления и органов государственной власти. Такая система используется в государствах с традиционно высоким уровнем централизации власти, значительным контролем органов государственной власти за местными органами власти. Она характеризуется определенной подчиненностью нижестоящих звеньев вышестоящим. В Италии подобная иерархическая соподчиненность выражается, в частности, в праве областей осуществлять контроль за законностью актов провинций, коммун и иных местных образований.

В романо-германской модели различаются французская и германская системы местного самоуправления. Французская модель основывается на сочетании прямого государственного управления на местах и местного самоуправления при подчиненности нижестоящих звеньев вышестоящим. Во Франции в каждой коммуне на основе всеобщего прямого избирательного права выбирается совет, который на шесть лет избирает из своего состава главу исполнительной власти – мэра и его за-

местителей. Мэр и его заместители образуют муниципалитет – исполнительный орган коммуны. Количество членов муниципального совета регулируется законом от 19 ноября 1982 г. «О правах и свободах местных коллективов», согласно которому советы могут насчитывать от девяти (в коммунах с населением менее 100 человек) до 69 членов (в коммунах с населением более 399 тысяч человек). Мэр, с одной стороны, является главой местной исполнительной власти, с другой – представителем центральной власти в коммуне. Хотя совет обладает возможностью влиять на мэра посредством обращения в судебные инстанции, роль государства на местном уровне достаточно высока [2, с. 96].

Основной закон ФРГ не содержит подробного регулирования системы местного самоуправления и управления, но при этом закрепляет понятие «самоуправление общин и общинных объединений». Провозглашение права на коммунальное самоуправление на уровне Федерального Основного закона имеет двоякое значение. С одной стороны, таким образом создаются определенные «рамки» для федерального законодателя, который в своей законотворческой деятельности обязан учитывать конституционные положения; с другой стороны, тем самым обеспечивается единство принципиального подхода субъектов федерации к закреплению гарантии коммунального самоуправления, исходя из принципа приоритета федерального права над правом земель [3, с. 97].

В статье 28 Основного закона ФРГ закрепляется, что в общинах и округах на основе всеобщих и прямых выборов при тайном голосовании должны создаваться представительные органы. В связи с этим в Германии сложилось четыре основных типа организационного устройства общин, отличающихся некоторым своеобразием. «Северогерманская модель» существует в коммунах Шлезвинг-Голштейна и Гессена. Собрание депутатов, которое избирает главу администрации и формирует исполнительный комитет, избирается жителями коммуны

сроком на четыре года. Исполнительный комитет фактически является местной администрацией и осуществляет подготовку решений представительного органа.

Для южногерманского типа местного самоуправления характерно совмещение должности главы представительного органа и местной администрации. Даная система существует в Баден-Вюртенберге и Баварии. Так, в Баден-Вюртенберге представительным органом является муниципальный совет. Главой исполнительного аппарата и одновременно председателем совета является бургомистр, избираемый непосредственно населением сроком на восемь лет. В качестве председателя муниципального совета бургомистр имеет право возражать против противозаконных или невыгодных для общины решений совета. В качестве руководителя администрации бургомистр ответственен за все управление общиной, он осуществляет все функции текущего управления, выполняет все распорядительные обязанности [40, с. 28–45].

Магистратный тип определяется наличием представительного органа, избираемого населением на основе всеобщего прямого избирательного права, который формирует магистрат. Магистрат, состоящий из бургомистра, председателя магистрата и его заместителей, концентрирует в своих руках исполнительную власть. При принятии решений бургомистр может обжаловать решение магистрата как противоречащее интересам общины.

Бургомистерский тип общинного самоуправления предусматривает наличие избранного населением представительного органа, который избирает бургомистра. Бургомистр возглавляет представительное сообщество (корпорацию) и местную администрацию, то есть выполняет функции главы общины и главы администрации.

Что касается иберийской системы местного самоуправления и управления, то она существует в Бразилии, Португалии, Мексике, других странах Латинской Америки. В соот-

ветствии с данной моделью местного самоуправления население административно-территориальной единицы избирает совет и главное должностное лицо (алькадо, мэра, префекта, регидора и др.). Иногда такое должностное лицо избирается советом. Избранное лицо становится председателем совета и одновременно утверждается органами государственной власти (центром) в качестве представителя государственной власти. Мэр общины обладает правом контроля за деятельностью совета. Утвержденный председатель совета сосредотачивает в своих руках значительные полномочия, являясь и исполнительным органом совета, и представителем государства [1, с. 429].

Советская модель местного самоуправления, или система советов, отличается от уже рассмотренных выше систем местного самоуправления и управления. Она нашла применение в социалистических странах (КНР, Куба). Принцип местного самоуправления в этих государствах не применяется, а совет является органом государственной власти. При этой системе может избираться исполнительный орган местного управления – исполнительный комитет, члены которого являются руководителями отделов и управлений. С помощью своих подчиненных они осуществляют руководство отдельными сферами жизни (образование, промышленность, общественный правопорядок, здоровье и т. д.). К компетенции советов относятся как общественные, так и государственные дела.

Существует точка зрения, что формально эта модель похожа на английскую, поскольку юридически органы местного самоуправления строятся на основе полного самоуправления. На всех уровнях имеются представительные органы, формально осуществляющие формирование исполнительной власти. Особенности данной модели состоят в обязательном подчинении нижестоящих представительных органов вышестоящим и праве вышестоящих органов отменять решения нижестоящих. Но юридические построения не имеют ничего общего с фак-

тическим осуществлением власти, поскольку через механизм партийной дисциплины осуществляется контроль над решениями всех органов местной власти [5, с. 863].

Таким образом, существует достаточное количество моделей организации местного самоуправления со своей спецификой, однако то, что их объединяет – это непосредственные выборы на низовом уровне управления, являющиеся основой существования местного самоуправления.

Безусловно, сегодня в основном законе – Конституции РФ – в ст. 12 признается и гарантируется местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно, а его органы не входят в систему органов государственной власти. Также в п. 2, ст. 130 определено, что местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления [6].

Однако последние изменения, касающиеся проводимой реформы местного самоуправления в РФ, внесли, на наш взгляд, некоторый диссонанс в практическую реализацию данной нормы, а именно института непосредственной демократии – прямых выборов главы муниципального образования.

Так, депутаты Государственной думы приняли законопроект, создающий двухуровневую модель местного самоуправления в крупных городских округах. Известно, что теперь ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» №131-ФЗ гласит: «Глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса» [7]. Порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования, уста-

новление общего числа членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании отнесены к компетенции представительного органа муниципального образования.

При этом в муниципальном районе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина – высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Таким образом, согласно п. 5 ст. 4 ФЗ № 131, в случае принятия закона субъекта Российской Федерации, изменяющего порядок избрания главы муниципального образования, устав соответствующего муниципального образования подлежит приведению в соответствие с указанным законом субъекта Российской Федерации в течение трех месяцев со дня вступления в силу указанного закона субъекта Российской Федерации. Также при условии принятия этого закона субъектом Российской Федерации, предусматривающего избрание главы муниципального образования представительным органом соответствующего муниципального образования, выборы главы такого муниципального образования не назначаются и не проводятся, если соответствующий закон субъекта Российской Федерации вступил в силу до наступления даты, начиная с которой представительный орган городского округа был бы вправе принять решение о назначении выборов главы муниципального образования в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [7].

В итоге после внесенных поправок в Федеральный закон данные изменения приобрели немедленную практическую

реализацию во многих субъектах страны, которая отчасти была обусловлена истечением срока первого этапа реформирования системы местного самоуправления. К этому дню (27 ноября 2014 г.) регионы РФ должны были выбрать одну из моделей формирования местного самоуправления, вследствие чего в более чем 10 субъектах были отменены прямые выборы глав городов (как в столицах отдельно, так и по всей области). В нескольких регионах законопроекты находятся в стадии рассмотрения. (Так, до 2014 года выборы глав региональных столиц были отменены в 51 регионе России.)

Как сообщали СМИ, разработка новой системы местного самоуправления началась после Послания Президента РФ В. Путина Федеральному собранию. Глава государства тогда заявил о необходимости создания сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах, дав регионам возможность самим определять, как избирать глав муниципальных образований – напрямую населением или из состава представительного органа власти. В результате должны появиться два новых типа муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район. В крупных городах создают собственные советы депутатов на районном уровне. В свою очередь, из районных депутатов будет формироваться городская дума. В муниципальных районах (объединение городских и сельских поселений) также появится представительный орган. Депутатов в него делегируют от дум поселений, входящих в состав района. Туда также могут войти и главы поселений. Сити-менеджера, который, по сути, имеет все хозяйственные рычаги, будут нанимать на срок от двух до пяти лет.

Идея быстро была подхвачена и депутаты Законодательного собрания Среднего Урала приняли закон, который отменяет прямые выборы мэра в крупных городах, в соответствии с которым градоначальник будет избираться из числа депутатов, представленных конкурсной комиссией.

Если судить конкретно по практической реализации законопроекта, то депутаты Пермской городской думы еще в 2010 году на пленарном заседании большинством голосов приняли решение об отмене прямых выборов мэра Перми. В частности, за принятие поправок в устав города проголосовал 31 депутат, трое воздержались и еще трое выступили против.

Результатом такого решения была незамедлительная реакция со стороны горожан, которые посчитали это «контрольным выстрелом» по демократии, поэтому были проведены общественные слушания и пикеты против отмены прямых выборов. Также пермские общественники проводили в городе агитацию за сохранение прямых выборов мэра, организовывали общественную дискуссию. И через некоторое время вопрос о референдуме поставила перед депутатами инициативная группа. Общественники решили ускорить решение вопроса о прямых выборах и подали заявление в пермский городской Избирком. Однако Пермская гордума отказалась от проведения референдума о возвращении прямых выборов главы города. Отказались даже от идеи голосовать по вопросу о референдуме поименно, то есть открыто – чтобы позиция каждого была ясна.

На наш взгляд, подобные законопроекты отодвигают население от принятия решений и углубляют вертикаль власти, вследствие чего существенно увеличивается бюрократическая «прослойка», расходы на содержание государственных и муниципальных служащих, а также риск коррупционных связей. Иными словами, чем больше ступеней выборов – тем дальше от идеи партнерского взаимодействия как таковой.

В любом случае отмена прямых выборов главы муниципального образования путем избрания его из числа депутатов представительного органа муниципального образования (МО) или же по результатам конкурса, которые, в свою очередь, являются основой местного самоуправления, это, на наш взгляд, поправка, не соответствующая сохранению де-

мократических начал, усугубляющая и без того укоренившиеся патерналистские связи, а также существенно тормозящая развитие нашего государства.

С точки зрения формализма мы не увидели какого-либо ущемления прав граждан: выборность сохранена, альтернатива формирования моделей МСУ также предоставлена. Казалось бы, поправка лишь расширяет возможности МСУ, укрепляет его определенную самостоятельность и независимость от вертикали власти. Однако если посмотреть на эту ситуацию с другой стороны, то можно увидеть, что депутаты представительного органа в большинстве случаев относятся к одной политической партии, что способствует формированию корпоративного интереса, продвижению «своих» на должности муниципальной службы, коррумпированности наших чиновников. Отсюда негодование граждан, вопрос о реальном развитии муниципалитета и формировании негласного контроля МСУ со стороны партийного руководства программ. Безусловно, депутаты представляют интересы горожан, мы добровольно делегировали им свою власть, осознавая, что не хотим или не готовы сами принимать активное участие в развитии своего муниципалитета. Вот здесь обнажается проблема нашего общества, которое привыкло находиться под опекой государства и все чаще отказывается брать на себя даже долю ответственности за будущее муниципального образования, нарушая тем самым семантику самоуправления.

Однако если мы дадим возможность отказаться от прямых выборов глав МО, то это окончательно убьет еле дышащую инициативность и активность горожан. На наш взгляд, низовые уровни власти должны избираться непосредственно населением. В конце концов, выборы – это возможность людей избрать того человека, который, по их мнению, способен лучше других претендентов эффективно управлять и развивать муниципальное образование; это показатель того, что «власть» людей слышит и считается с их волеизъявлением, что в большей степени гарантирует устойчивость социальной

безопасности. Безусловно, немаловажным становится и вопрос о компетенции избранного главы, но здесь включается система «сдержек и противовесов» с непосредственным участием представительного органа муниципального образования.

Таким образом, самые главные показатели правильно выстроенного местного самоуправления – это повышенная ответственность главы города, представительного органа и доверие населения, которые определяют стабильность и разумность деятельности городской власти. Именно поэтому с избранием глав муниципальных образований не через прямые выборы происходит отдаление «власти» от населения, что противоречит Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 N 131-ФЗ (действующая редакция от 03.02.2015), где заложена идея их сближения и взаимодействия. Подрывается сама сущность местного самоуправления. Теперь, если мэров будут избирать иным, не прямым способом, то и стимула «выйти в народ» и спросить мнение сограждан у глав МО уже не будет, поскольку эффективность их собственной деятельности в первую очередь начнут оценивать коллеги и вышестоящие должностные лица, что, на наш взгляд, может привести к значительному ухудшению качества управления из-за отсутствия непосредственного, прямого взаимодействия с горожанами муниципального образования.

### **Список литературы**

1. Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М.: Зерцало, 1998. – 448 с.
2. Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ): учеб. пособие для вузов / под ред. В.В. Еремяна. – М.: Академический Проект: Фонд «Мир», 2006. – 752 с.
3. Гриценко Е.В. Правовые аспекты обеспечения гарантии местного самоуправления в Федеративной Республике Германии // Журнал российского права. – 2001. – № 9. – С. 21–25.

4. Комментарии к положению об общинах земли Баден-Вюртемберг // Местное самоуправление в Германии: на примере Положения об общинах земли Баден-Вюртемберг. – М.: ДЕ-ЮРЕ, 1996. – 224 с.

5. Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран: Общая часть. – М.: ВолтерсКлувер, 2006. – 867 с.

6. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ «О поправках к Конституции РФ» от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/popular/cons/> (дата обращения: 01.04.2015).

7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации (ред. от 03.02.2015): федер. закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/> (дата обращения: 01.04.2015).

**J.N. Osokina, S.M. Shelegina**

## **THE ABOLITION OF DIRECT ELECTIONS OF HEADS OF MUNICIPALITIES - CAUSING ANTIDEMOCRATIC?**

This article discusses the aspect of local government reform as the abolition of direct elections of heads of municipalities, which entailed the creation of a new system of local government. Also, in the article the analysis of social consequences from the practical implementation of the new unit of local government.

**Keywords:** local self-government, the model of local self-government, elections, local government reform, the head of the municipality, democracy.