

СОЛОДКАЯ М.С.,

профессор кафедры общегуманитарных, социально-экономических, математических и естественно-научных дисциплин, д.ф.н., Оренбургский институт (филиал) МГЮА им. О.Е. Кутафина, 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, тел. 8 (3532)72-22-77, post@oimsla.edu.ru

МОДЕЛИ ВЫБОРА ГЛАВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ДОСТОИНСТВА И НЕДОСТАТКИ

***Ключевые слова:** местное самоуправление, организационные структуры, глава муниципального образования, модели выбора, критерии предпочтения, конфликт между ветвями власти.*

В статье верифицируются аргументы сторонников и противников модели выбора глав муниципальных образований в Российской Федерации из числа депутатов представительного органа. На основании двух введенных критериев – степени прямого влияния населения на решение вопроса о трех главных должностных лицах в муниципальном образовании и степени потенциальной конфликтности между двумя ветвями власти – проводится сравнение трех существующих моделей выбора глав муниципальных образований в Российской Федерации.

***Key words:** local government, organizational structures, municipal chief, models of choice, preference criteria, conflict between two branches of power.*

In the article arguments of advocates and opponents of choosing municipal chiefs in Russian Federation from among deputies of representative body are verified. On the ground of two criteria, degree of population's direct influence on choice of people for three chief positions in municipality and on probability of conflict situation between two branches of power in future, comparison of three existed models of choosing municipal chiefs in Russian Federation is provided.

В настоящее время многие муниципальные образования в России изменяют применявшиеся в них ранее модели выбора глав муниципальных образований. В основном, это связано с переходом от традиционной модели выбора главы муниципального образования прямым голосованием населения с условием совмещения двух должностей - главы муниципального образования и главы муниципального органа исполнительной власти (местной администрации) - к моделям, где указанные должности разделены, а глава муниципального образования является главой органа представительной власти. Поскольку указанная инициатива в подавляющем

большинстве случаев исходит от депутатов партии «Единая Россия», имеющей большинство в местных парламентах, то представители оппозиции оценивают эту новацию как «сворачивание демократии». Представители «Единой России», напротив, подчеркивают не только функциональную полезность данной новации, но и отстаивают тезис об «усилении демократии».

В связи с обострением политической полемики по данному вопросу явно назрела необходимость выявить и публично обсудить достоинства и недостатки существующих моделей выбора глав муниципальных образований в Российской Федерации, руководствуясь не интересами конкретных политических сил и партий, эмоциями и «классовым чутьем», а определенными общими принципами управления.

Достижению поставленной цели будет способствовать решение следующих задач. Во-первых, необходимо верифицировать основные аргументы и выводы обеих сторон. Во-вторых, выделить определенные критерии сравнения существующих моделей выбора глав муниципальных образований. В-третьих, на основании выделенных критериев обсудить достоинства и недостатки указанных моделей.

Начнем с верификации основных аргументов и выводов обеих сторон. В качестве основного аргумента оппозиция использует тот факт, что в предлагаемой «единороссами» модели глава муниципального образования избирается не прямым голосованием населения, а из числа выбранных депутатов органа представительной власти. Это и является, по их мнению, прямым проявлением «сворачивания демократии», поскольку при решении одного из главных вопросов местного самоуправления *население прямого участия не принимает*, участвуя косвенно, доверяя такое решение своим представителям – депутатам. Подчеркнем, что оппозиция выступает «против» перехода к новой модели не по вопросу разделения постов главы муниципального образования и главы местной администрации, а по вопросу отмены прямого голосования населения при выборе главы муниципального образования.

Выясним, насколько оправдан вывод о «сворачивании демократии», исходя из посылки, что сокращается зона «прямого действия» населения в форме его прямого голосования при выборе главы муниципального образования. «Судьба демократии при любой ее форме и развитости зависит от мелкой технической детали – процедуры выборов. ...Без опоры на подлинно всеобщее голосование демократические институты повисают в воздухе». Исходя из этого тезиса, действительно можно сделать вывод, что отмена прямого всеобщего голосования при выборе главы муниципального образования приведет к тому, что определенные демократические институты «повиснут в воздухе».

Но так ли фатально для демократии сужение зоны «прямого действия»? Обратимся к позиции того же Хосе Ортеги-и-Гассета. «...когда бы и из каких бы побуждений ни вторгалась масса в общественную жизнь,

она всегда прибегала к «прямому действию». Видимо, это ее природный способ действовать. ...теперь, когда диктат массы из эпизодического и случайного превратился в повседневный, «прямое действие» стало правилом. Все человеческие связи подчинились этому новому порядку, упразднившему «непрямые» формы сосуществования». В превалировании форм «прямого действия» над формами «непрямого действия» Ортега-и-Гассет видит основные проявления «одичания» в политической жизни, которые он расценивает как угрозу цивилизации. В связи с этим, вывод о «сворачивании демократии» в связи с переходом от формы «прямого действия» к форме «непрямого действия» выглядит несостоятельным. «Сворачивается» не демократия как таковая, а только ее, в определенном смысле, простейшие формы прямого участия. Но в связи с этим возникает вопрос – готова ли Россия к более сложным демократическим формам «непрямого» действия? Ведь утверждение о том, что демократию в России нельзя назвать сильной, навряд ли будут отрицать даже представители партии парламентского большинства «Единая Россия».

Основные аргументы «единороссов» в подтверждение целесообразности перехода к новой модели выбора глав муниципальных образований сводятся, как правило, к следующим четырем «преимуществам».

Во-первых, ссылка на уже имеющийся и, якобы, успешный отечественный опыт (Брянской и Тюменской областей, Удмуртии, Казани, Кургана, Калуге, Омска, Пензы, Перми, Калининграда, Саратова, Белгорода и т.д.) и на зарубежный опыт (в США в настоящее время около 90% графств и поселений используют контрактный менеджмент).

Во-вторых, экономия затрат на избирательную кампанию (если наемный глава местной администрации не справится с исполнением своих обязанностей и начнет заваливать городское хозяйство, его можно будет заменить на другого без дополнительной нагрузки на городской бюджет в виде внезапных перевыборов).

В-третьих, снижение уровня коррумпированности глав местных администраций, сведение к минимуму противостояния региональных и местных властей (глава муниципального образования и нанятый сити-менеджер будут контролировать и взаимно ограничивать друг друга).

В-четвертых, разделение вопросов политических и хозяйственных (сити-менеджер будет отвечать за бесперебойное функционирование городского хозяйства, а глава муниципалитета становится ключевой политической фигурой, обеспечивая баланс интересов всех политических сил во имя стратегических интересов города и его жителей).

Обсудим последовательно представленные выше аргументы «единороссов», обосновывающие целесообразность перехода к новой модели выбора глав муниципальных образований.

Ссылка на чей-то *успешный опыт* является хорошим «подкрепляющим» аргументом в управлении лишь при соблюдении

следующих правил: 1) существенные условия применения предлагаемой модели аналогичны; 2) число случаев «безуспешного» применения предлагаемой модели достаточно мало. Соблюдаются ли оба отмеченных выше правила, никто из сторонников новой модели выбора глав муниципальных образований не обсуждает. Тогда как противники справедливо указывают, что опыт США неоднократно пытались использовать в российских условиях, желая «как лучше», но «получалось как всегда». Российский имеющийся опыт пока не дает оснований утверждать, что сити-менеджер действует успешнее главы местной администрации, являющегося одновременно главой муниципального образования. По крайней мере, результаты объективного комплексного исследования по данному вопросу неизвестны (заметим, что партия «Единая Россия» для того, чтобы правомочно использовать подобный аргумент, вполне могла себе позволить такое исследование). Кроме этого, заметим, что назначать лицо главой местной администрации по контракту можно, не отменяя прямые выборы главы муниципального образования. Это вполне позволяет сделать одна из трех моделей выбора главы муниципального образования.

Обсудим второй аргумент, связанный с экономией затрат на избирательную кампанию в случае, если наемный глава местной администрации не справится с исполнением своих обязанностей и начнет заваливать городское хозяйство. В Ст. 37, ч. 10 о досрочном прекращении полномочий главы местной администрации, осуществляемых на основе контракта, существенным дополнением, по сравнению с аналогичной нормой для главы муниципального образования, является наличие пункта 3) «расторжения контракта в соответствии с частью 11 настоящей статьи». В указанной части данной статьи указывается, что «контракт с главой местной администрации может быть расторгнут по соглашению сторон или в судебном порядке». Если найдутся ресурсы, чтобы глава местной администрации «согласился», то об определенной экономии затрат можно говорить. А если расторгать контракт в судебном порядке, то еще неизвестно, что дешевле обойдется.

Обсудим, насколько новая модель выбора главы муниципального образования будет способствовать снижению уровня коррумпированности глав местных администраций. Напомним, что сторонники этой модели в защиту данного тезиса приводят аргумент, что глава муниципального образования и нанятый сити-менеджер будут контролировать и взаимно ограничивать друг друга. Если следовать букве 131-ФЗ, Ст. 37, ч. 6, п. 1, то «глава местной администрации, осуществляющий свои полномочия на основе контракта, подконтролен и подотчетен представительному органу муниципального образования». Он даже не подконтролен и не подотчетен населению (как глава муниципального образования). Таким образом, ни о каком прямом контроле за деятельностью главы местной администрации со стороны главы МО речи не идет. Речь идет о контроле косвенном, поскольку глава МО является одновременно и главой представительного органа.

Косвенный контроль за деятельностью главы местной администрации со стороны главы МО может осуществляться в соответствии с тем, что контракт с главой местной администрации может быть расторгнут на основании заявления главы МО – в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения. Но кто гарантирует, что не появится новая «коррупционная составляющая» при назначении главы местной администрации по контракту, или при выборе главы МО из числа депутатов представительного органа? Возможность такая есть. Реализуется ли она, и в какой степени – пока не ясно.

Что касается сведения к минимуму противостояния региональных и местных властей, то уместнее было бы утверждать, что в новой модели региональная власть получает возможность усилить свое влияние на муниципальном уровне. Это обусловлено следующим. Во-первых, одна треть членов конкурсной комиссии назначается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Во-вторых, контракт с главой местной администрации может быть расторгнут на основании заявления высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) – в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Заметим, что в конкурсной комиссии представители субъекта РФ не имеют блокирующего большинства, т.к. две трети ее членов назначаются представительным органом муниципального района (городского округа).

Относительно разделения вопросов политических и хозяйственных, что обеспечивается новой моделью выбора глав МО, следует отметить, что «де юре» это так, но вот «де факто» не совсем так. Назначаемый по конкурсу глава местной администрации вынужден будет реализовывать интересы партии, получившей большинство в представительном органе, поскольку во многом благодаря согласию ее представителей он получает данные полномочия. Это же большинство может при случае добиться и инициирования процедуры расторжения контракта с наемным сити-менеджером. Надежды сторонников новой модели на то, что наемный глава местной администрации будет удален от политических игр и не станет подгонять решение насущных вопросов под предвыборные цели, навряд ли хоть сколько-то оправданны даже для них самих.

Подвергнув верификации основные аргументы сторонников и противников новой модели выбора глав муниципальных образований, выделим собственные *критерии сравнения* трех узаконенных моделей выбора глав муниципальных образований. В качестве таковых предлагаем

ввести влияние населения на результаты муниципальных выборов и потенциальную конфликтность трех основных сторон – главы муниципального образования, представительного органа, главы местной администрации. Здесь мы, естественно, не претендуем на полноту (в рамках статьи это невозможно). Выбор именно этих критериев диктуется, во-первых, тем, что и сторонники, и противники новой модели именно население пытаются привлечь в союзники, а во-вторых, конфликты снижают управляемость системы (хотя в других отношениях они могут быть весьма полезны).

Теперь, на основании выделенных критериев, обсудим достоинства и недостатки трех моделей выбора глав муниципальных образований, допустимых согласно ФЗ № 131. В дальнейшем для краткости будем называть их «старой» (глава МО избирается прямым голосованием населения и возглавляет местную администрацию), «новой» (глава МО избирается из числа депутатов представительного органа и исполняет полномочия его председателя, глава местной администрации назначается по контракту) и «третьей» (глава МО избирается прямым голосованием населения, входит в состав представительного органа с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, глава местной администрации назначается по контракту).

Начнем со степени влияния населения на результаты муниципальных выборов.

В «старой» модели население прямо участвовало в избрании и главы МО (он же глава местной администрации), и в выборах депутатов. Глава представительного органа избирался из числа депутатов. Им, как правило, становился представитель партии, получившей большинство депутатских мандатов. Таким образом, население прямо влияло на избрание двух главных должностных лиц муниципального образования, в том числе, и высшего должностного лица. На избрание третьего главного должностного лица – Председателя представительного органа – оно влияло косвенно, голосуя за кандидатов, являющихся представителями или сторонниками определенных партий.

В «новой» модели население прямо участвует только в избрании депутатов. Таким образом, в решении вопроса о трех главных должностных лицах в муниципальном образовании население прямого участия не принимает. Очевидно, что зона «прямого действия» населения в этой модели сужается.

В «третьей» модели прямо участвует в избрании и главы МО (он же Председатель представительного органа), и в выборах депутатов. Глава местной администрации назначается по контракту. Таким образом, население прямо влияет на избрание двух главных должностных лиц муниципального образования, в том числе, и высшего должностного лица. На назначение по контракту третьего главного должностного лица – главы местной администрации – влияние населения косвенное и, прямо скажем,

весьма незначительное.

Как видно, в «новой» модели выбора глав муниципальных образований степень прямого влияния населения на решение вопроса о трех главных должностных лицах муниципального образования меньше, чем в двух остальных. Поскольку этот вывод достаточно очевиден, и против него трудно возражать, то сторонники новой модели обычно ссылаются здесь на то, что, голосуя за кандидатов на пост главы муниципального образования, население часто «покупается» на популистские лозунги, которые отдельные политики в период выборов в изобилии раздают, а потом не выполняют. Поэтому, следовательно, если население не будет участвовать в прямом избрании главы муниципального образования, то таким недобросовестным «популистам» будет поставлен своеобразный «заслон» не поддающимися на подобные уловки депутатами. Хотелось бы узнать, чем же руководствуется население при выборе депутатов? Разве не теми же «популистскими» лозунгами? А если это так, то как же такие депутаты могут гарантировать отсутствие недобросовестного «популиста» на посту главы муниципального образования? Ведь они будут выбирать главу муниципального образования из своего состава. Видимо, остается надеяться, что население выберет в депутаты хотя бы одного «непопулиста», и депутаты выберут в главы МО представителя именно этой категории. Но в этом случае вероятность того, что и в результате прямых выборов на пост главы МО выберут «непопулиста» навряд ли меньше.

Перейдем теперь к выявлению степени потенциальной конфликтности между ветвями власти в трех моделях выбора глав муниципальных образований в Российской Федерации.

В «старой» модели глава исполнительного органа муниципальной власти (местной администрации) имел неоспоримые преимущества по сравнению с главой представительного органа, поскольку он одновременно являлся и Главой муниципального образования, т.е. высшим должностным лицом муниципального образования. Так, будучи Главой муниципального образования, он в пределах своих полномочий: без доверенности действует от имени муниципального образования; подписывает и обнародует нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования; издает правовые акты; вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования. В этой модели конфликт между главой муниципального образования и главой исполнительной власти отсутствует (одно лицо), а потенциальный конфликт между исполнительной и законодательной ветвями власти или, между представительным органом и главой муниципального образования достаточно реален (что подтверждала и практика российских муниципалитетов). Причем, исполнительная власть имеет гораздо большие «рычаги давления» в этих конфликтах, чем представительный орган.

В «новой» модели конфликт между главой муниципального образования и председателем представительного органа невозможен (одно и

то же лицо). Существует потенциальная возможность конфликта между депутатским корпусом и председателем представительного органа муниципального образования. Но у депутатского корпуса партии (либо другой группы влияния), получившей большинство мест в представительном органе муниципального образования есть весомые рычаги в этом конфликте – они могут не избрать эту кандидатуру на должность главы муниципального образования (эти «угрозы» гораздо реальнее от депутатского «большинства», нежели от населения). Отметим, что этот «рычаг» работает лишь в том случае, когда у данной политической партии (либо другой группы влияния) достаточно высоки шансы получить большинство в депутатском корпусе на следующих выборах. Вторая ось потенциального конфликта – между главой местной администрации и депутатским корпусом. Главный «козырь» главы местной администрации – реальные деньги. Кроме этого, необходимость расторжения контракта с ним по соглашению сторон или в судебном порядке. Позиция главы местной администрации в конфликте может усилиться, если его сторонником будет глава муниципального образования (в случае открытого или латентного конфликта последнего с депутатским корпусом). Основные «рычаги» депутатского корпуса – устанавливают порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации, общее число членов конкурсной комиссии, назначают членов конкурсной комиссии (в поселении) или две трети ее членов (в муниципальном районе или городском округе), утверждают местный бюджет и отчет о его исполнении, принимают ежегодный отчет о результатах деятельности главы местной администрации и деятельности местной администрации, основанием расторжения контракта с главой местной администрации может быть заявление представительного органа муниципального образования. В этой модели позиции представительного органа (следовательно, депутатского корпуса) более сильные в возможных конфликтах, чем в старой модели.

В «третьей» модели конфликт между главой муниципального образования и председателем представительного органа невозможен (одно и то же лицо). Потенциальная возможность конфликта между депутатским корпусом и председателем представительного органа муниципального образования гораздо вероятнее, чем в «старой» и «новой» моделях. Это обусловлено тем, что в результате прямого избрания населением главой муниципального образования (одновременно Председателем представительного органа) может стать лицо, не поддерживаемое большинством депутатского корпуса. Это может привести к достаточно сильной конфронтации внутри представительного органа. У каждой из сторон потенциального конфликта имеются достаточно сильные закрепленные в законодательстве рычаги давления. В этом случае каждая из указанных сторон приложит значительные усилия, чтобы провести «свою» кандидатуру на должность местной администрации для усиления собственных позиций. В такой ситуации неизбежен политический «торг» по

поводу «ключевых» постов в представительном органе муниципального образования и местной администрации. В этих целях вполне вероятно использование такого инструмента как заключение «пакетных» соглашений между различными группами влияния (например, политическими партиями). При определенных условиях, эта модель наиболее потенциально конфликтная, и механизмы разрешения конфликта здесь более политические, нежели процедурно-правовые.

Таким образом, в «новой» модели выбора глав муниципальных образований большинство депутатского корпуса (представительный орган) получает определенные преимущества в случае конфликта с исполнительной властью в лице главы местной администрации. Вполне понятно, поэтому, почему члены партии, имеющие в настоящее время большинство в подавляющей части муниципальных образований, являются активными сторонниками и инициаторами введения этой модели.