

**НОВЫЙ ЭТАП МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ:
ДЕМОКРАТИЯ БЕЗ МЕСТНЫХ ВЫБОРОВ?**

**A NEW STAGE OF MUNICIPAL REFORM:
DEMOCRACY WITHOUT LOCAL ELECTIONS?**

В статье проанализированы изменения российского законодательства, регулирующего порядок выборов глав муниципальных образований, возникшие в результате очередного этапа муниципальной реформы. Автором предложено внести ограничительные условия участия субъектов РФ в законодательном регулировании организации местной власти.

In the article the changes in Russian legislation regulating election procedure of municipal structures heads resulted from next stage of municipal reform are analyzed. The author proposed to bring in restrictive conditions of the Russian Federation members participation in legislative regulation of local authorities organization.

Ключевые слова: субъекты РФ, местное самоуправление, выборы глав муниципальных образований, муниципальная реформа

Keywords: members of the Russian Federation, local government, elections of municipalities heads, municipal reform.

Очередная реформа местного самоуправления была начата в России с принятием Федерального закона 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» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [5], изменившего ряд статей Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 30-ФЗ) [6]. Федеральными законами от 23 июня 2014 г. № 165-ФЗ и от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ в названный Федеральный закон внесены изменения, уточняющие возможные варианты замещения должности главы муниципального образования.

Новыми положениями федерального законодательства была изменена модель разграничения полномочий между уровнями публичной власти в сфере организации местного самоуправления. Если ранее органы местного самоуправления формировались в соответствии с уставом муниципального образования непосредственно на основании федерального закона, теперь законом предусмотрен порядок, при котором решение этого вопроса требует участия субъектов Российской Федерации, наделенных полномочием урегулировать законом порядок формирования органов местного самоуправления.

При этом в Федеральном законе не были определены критерии, которыми должен был бы руководствоваться региональный законодатель, устанавливая ту или иную модель формирования органов местного самоуправления. Не были определены эти критерии и в конкретизирующих федеральных нормативных правовых актах, а именно, в «Методических рекомендациях по подготовке нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, направленных на реализацию положений Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ» [2].

Вследствие этого количество органов местного самоуправления, формируемых прямыми и всеобщими выборами, стало сокращаться.

В наибольшей степени изменения коснулись порядка избрания глав муниципальных образований: наиболее популярной у регионального законодателя стала модель избрания его представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, отобранных конкурсной комиссией.

Заметно изменился и порядок формирования представительных органов городских округов, так как в этом случае субъекты Российской Федерации воспользовались своим новым правом учреждать в рамках такого муниципального образования внутригородские районы как самостоятельные муниципалитеты (прежде это было невозможно), в результате чего и сам городской округ менял статус, превращаясь в городской округ с внутригородским делением. Одновременно с таким преобразованием менялся и порядок формирования городской думы: вместо прямых всеобщих выборов новый представительный орган мог формироваться из числа депутатов тех советов, которые были избраны во внутригородских районах. Иначе говоря, вместо прямых выборов была предложена модель многостепенных выборов.

Наибольшие возражения при этом вызывает предложение муниципальным образованиям одной единственной модели формирования органа местного самоуправления; отсутствие альтернативы в региональном законе в этом случае означает, что местное сообщество и его представительный орган не имеют права самостоятельно определять не только порядок формирования органов местного самоуправления, но и саму структуру органов местного самоуправления, так как эти аспекты организации местной власти неразрывно связаны. А это уже ставит под сомнение конституционность изменений.

В Ханты-Мансийском автономном округе – Югре 20 февраля 2015 г. был принят окружной закон № 13-оз, который предусматривает всего два способа избрания глав городских округов и муниципальных районов [4]. Первый способ предполагает избрание главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из своего состава. Второй способ также наделяет правом избрания главы муниципального образования представительным органом городского округа или муниципального района, но уже из числа кандидатов, предложенных конкурсной комиссией. В обоих случаях избранный таким образом глава муниципалитета возглавляет местную администрацию.

Депутаты думы города Сургута своим решением внесли соответствующие изменения в устав города, выбрав один из двух вариантов, предложенных окружным законодателем. Уставная комиссия рекомендовала вариант избрания главы из числа кандидатур, предложенных конкурсной комиссией.

20 октября 2015 г. дума города Сургута приняла решение о проведении конкурса [7]. Конкурсная комиссия должна состоять на 50 % из лиц, назначенных думой города, и на 50 % из назначенных губернатором граждан. Количественный состав членов комиссии – 8 человек.

При принятии решения о полномочиях конкурсной комиссии возник спор о праве конкурсной комиссии в процессе осуществления своей деятельности не допустить к выборам тех участников, которые формально соответствуют всем требованиям, предъявляемым к наличию пассивного избирательного права: возраст, ограничения по судимости, наличие соответствующего образования. Однако при принятии окончательного решения дума наделила Конкурсную комиссию правом предварительного отбора кандидатов, тем самым вручив ей карт-бланш, что, на наш взгляд, нивелирует участие думы в выборе главы города. Поскольку в случае, если конкурсная комиссия не допустит к выборам ни одного участника, депутаты думы не смогут на это повлиять, кроме того, такие чрезмерные полномочия являются коррупционной составляющей.

В ряде субъектов Российской Федерации (Башкортостан, Марий Эл, Ивановская, Мурманская, Саратовская области) законом субъекта РФ для всех видов муниципальных образований был установлен единый порядок избрания главы муниципального образования – представительным органом с наделением его статусом председателя местной думы (совета). Таким образом, игнорируются объективные различия между разными видами муниципальных образований.

Но самым спорным стал опыт Самарской и Челябинской областей, где для городских округов, поделенных теперь на внутригородские районы, был установлен такой порядок: избрание главы муниципального образования представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией; формирование представительного органа городского округа из числа депутатов представительных органов внутригородских районов. Таким образом, ни один из органов местного самоуправления в таком городском округе уже не избирается непосредственно населением муниципального образования.

Сомнение в демократичности нового порядка формирования органов местного самоуправления были адресованы Конституционному суду Российской Федерации. Конституционный суд своим постановлением от 1 декабря 2015 г. № 30-П [9] признал конституционность положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а именно, ч. 4, 5 и 5.1 ст. 35, ч. 2 и 3.1 ст. 36.

В рамках данного постановления Конституционный суд Российской Федерации признал допустимой отмену прямых и всеобщих выборов глав муниципальных районов, городских округов, а также некоторых городских поселений, поскольку это обеспечивает в таких муниципальных образованиях баланс государственных и местных интересов, сочетание функций местного самоуправления и государственного управления [9].

По мнению Конституционного суда, это не противоречит ст. 131 Конституции Российской Федерации, поскольку в ней речь идет, прежде всего, о городских и сельских поселениях [1], а там, считает Суд, способ прямых выборов глав муниципалитетов должен быть предложен в качестве одной из альтернатив обязательно.

Напомню, что одной из главных задач принятия изменений в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» являлась реализация Послания Федеральному Собранию Российской Федерации, в которой Президент РФ обозначил задачу уточнения принципов организации местного самоуправления, развития сильной, независимой, финансово самостоятельной власти на местах. При этом местная власть должна быть устроена так, чтобы «любой гражданин мог дотянуться до нее рукой».

С особым мнением выступил судья Конституционного суда РФ А.Н. Кокотов, который не согласился с мнением коллег и посчитал, что установление способа избрания главы для местного сообщества превращается в формальность. Главой муниципального образования может стать кандидат, не проходивший горнило выборов, не получивший мандат доверия непосредственно от избирателей. Таким образом, субъекты Российской Федерации получили действенное средство влияния на подбор глав муниципальных районов и городских округов [8].

Также свое мнение обозначил Н.С. Бондарь. Отмена прямых выборов должна быть исключительной и «временной» мерой. Отдавать на откуп субъектам Российской Федерации обустройство этих важнейших публично-территориальных образований не просто сомнительно, но недопустимо и опасно, подчеркнул он [3].

Исходя из этого можно сделать вывод, что на данном этапе реформа законодательства способствует унификации, а не развитию разнообразия в выборе способов формирования органов местного самоуправления, формализации прав местных сообществ и даже ограничению принципа выборности в организации местной власти.

Чтобы этого избежать, федеральное законодательство должно содержать ограничительные критерии участия субъектов РФ в организации местной власти, особенно применительно к такому варианту наделения полномочий глав муниципальных образований как выбор главы муниципального образования из числа кандидатов, определенных конкурсной комиссией, и не лишать граждан активного и пассивного избирательного права. Также необходимо указать диапазон полномочий, которые могут быть вверены конкурсной комиссии, либо разработать методические рекомендации для порядка проведения отбора конкурсной комиссией кандидатов на пост главы муниципального образования.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399 (дата обращения: 20.02.2014).
2. Методические рекомендации по подготовке нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, направленных на реализацию положений Федерального закона 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» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : разработаны Правительством Рос. Федерации (официально не опубликованы) [Электронный ресурс]. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/70733832:1> (дата обращения: 20.02.2014).
3. Мнение судьи Конституционного суда РФ Н.С. Бондаря, постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_189899 (дата обращения: 20.02.2014).
4. О внесении изменений в статью 1.2 Закона Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» : закон Ханты-Мансийского АО – Югры от 20 февраля 2015 г. № 13-оз // Собр. законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. 2015. № 2. Ч. 2. Ст. 94.
5. О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ (ред. от 03.02.2015) [Электронный ресурс]. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.02.2014).
6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ [Электронный ресурс]. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.02.2014).
7. Об объявлении конкурса по отбору кандидатур на должность Главы города Сургута : решение думы города Сургута № 767-V ДГ от 20.10.2015 [Электронный ресурс]. Официальный сайт думы города Сургута. URL: <http://www.dumasurgut.ru/News-Events/V-созыв/2015/10/767-V-ДГ.aspx> (дата обращения: 20.02.2014).
8. Особое мнение судьи Конституционного суда РФ А.Н. Кокотова, постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_189899 (дата обращения: 20.02.2014).

9. По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы : постановление Конституционного суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 50. Ст. 7226.