

Нудненко Лидия Алексеевна*,
*профессор кафедры правового обеспечения
государственной и муниципальной службы
Института государственной службы и управления
РАНХ иГС при Президенте РФ,
доктор юридических наук
(г. Москва)*

РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ВЫБОРЫ В РОССИИ

12 декабря 2013 года Президент в послании Федеральному Собранию призвал в год юбилея Земской реформы повысить доступность власти в рамках местного самоуправления. О сути нововведений Президент сказал очень коротко, отметив, что речь идет о развитии сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах, а также о реальном приближении ее к людям. Кроме того, он назвал громоздкой и неэффективной существующую двухуровневую систему местного самоуправления. Через несколько дней после выступления Президента Российской Федерации появился доклад института социально-экономических и политических исследований, в котором были сформулированы основные положения реформы местной власти, положенные в основу законопроекта внесенного в Государственную Думу от группы депутатов.

Основная цель законопроекта, провозглашенная его авторами – максимально приблизить институт местного самоуправления к людям и вовлечение граждан в процесс управления. Для этого было предложено введение новых терминов «городской округ с внутригородским делением» и «внутригородской район».

Первая часть предложенной реформы состоит в отмене прямых выборов депутатов местных советов в городах,

* © Нудненко Л.А., 2014

разделенных на внутригородские районы (административные округа). Вместо этого учреждаются думы внутригородских районов, депутатов которых избирают прямым, всеобщим голосованием. Количество депутатов в такой думе может составлять от 15 до 25. Представительный орган городского округа с внутригородским делением предлагалось формировать из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с равной независимо от численности населения внутригородского района нормой представительства. Единственным способом формирования представительных органов муниципальных районов было предложено формирование их из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений. Депутаты избираются представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселений нормой представительства, определяемой законом субъекта Российской Федерации и уставом данного муниципального района. В городах, имеющих муниципальный статус городских округов (городов областного подчинения), но без деления на внутригородские районы сохраняются прямые выборы в городскую думу.

Вторая часть реформы изложенной в упомянутом законопроекте заключалась в отмене прямых выборов мэров в муниципальных образованиях: крупных городах и муниципальных районах, которые будут избираться представительным органом данного муниципального образования из своего состава и исполнять полномочия его председателя.

Третья часть предложенной реформы состояла в том, что основными исполнительно-распорядительными полномочиями в крупных городах (городах с внутригородскими районами - административными округами) и муниципальных районах обладают – сити-менеджеры. Они будут назначаться на свою должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяется уставом муниципального образования.

В предложенной реформе просматривается тесная связь исполнительной вертикали государственной власти с местным самоуправлением. «Так, в городах с внутригородскими районами (административными округами) главу администрации избирает конкурсная комиссия, которую на паритетных началах (до 50 процентов персонального состава) формируют губернатор области и городская дума. При этом в отличие отныне действующего законодательства, комиссия не предлагает несколько кандидатур городской думе для голосования, причем отобранных лишь по формальным признакам (правильное оформление документов), а избирает и утверждает сити-менеджера сама, без городской думы. Очевидно, что люди губернатора в составе комиссии будут исполнять указания главы региона, а заполучить в сторонники хотя бы одного из представителей «депутатской части» комиссии – не более чем технический вопрос. Таким образом, избрание на должность главы администрации той кандидатуры, которую поддерживает губернатор, гарантировано. При этом и сам губернатор либо избран на выборах с «муниципальным фильтром», либо (как пока в большинстве субъектов РФ, включая Иркутскую область) приведен к должности через процедуру «наделения полномочиями» (фактически – через президентское назначение).

Подобная процедура в законопроекте распространяется и на муниципальные районы, и на городские округа (города) без внутригородского деления. Комиссию по избранию сити-менеджера, согласно поправкам, формируют на паритетных началах губернатор региона и районная дума. И даже во всех поселениях – в этих случаях комиссию, опять же в равном соотношении, создают депутаты поселенческой думы (совета) и глава администрации муниципального района. Не мэр – председатель районной думы, а именно глава администрации, сити-менеджер, т.е. гарантированно «губернаторский человек... Наконец, глава администрации каждого из внутригородских районов (административных округов)... Будет избран на заседании комиссии, которую формирует в равной пропорции

дума соответствующего внутригородского района и глава администрации (сити-менеджер)»¹.

Кроме того, законопроект предлагал отдать полномочия распоряжаться бюджетом не депутатам, а сити-менеджерам, которые как показывает практика, не успев прийти, сразу определяют себе высокую зарплату, не отчитываются за эффективность расходования средств. На обсуждении данного законопроекта в Государственной Думе представитель Министерства финансов четко поставил вопрос: отмените систему сити-менеджеров, потому что избранный глава города, района должен быть одновременно главой администрации, это экономия средств и, в конечном счете, сосредоточение системы управления в одни лице².

Таким образом, законопроект предполагал огосударствление второго уровня местного самоуправления, органы которого превращаются в местные органы государственной власти. Местное самоуправление сохраняется только на низшем уровне – в сельских, поселковых и внутригородских советах.

По мнению депутата Государственной Думы С. Левченко предлагаемая реформа уничтожает местное самоуправление, как таковое. Выборов практически не остается, почти все органы муниципального управления формируются методом перекрестного назначения. Явка на местные выборы, и без того крайне низкая, упадет ниже. Зачем ходить на выборы, потерявшие всякий смысл³?

Причиной такого рода реформ политолог В. Сериков считает боязнь власти – и федеральной, и во многих регионах – проиграть выборы. «Вместо того, чтобы научиться передавать власть и уходить в оппозицию, там все время меняют правила игры, что, кстати, тоже добывает последние остатки привлекательности выборов в глазах избирателей. Дошло до абсурда – за время лишь одного созыва Иркутской городской думы правила выборов меняются уже в третий раз, даже не дождавшись хотя бы одного всеобщего голосования».

Экспертное сообщество весьма негативно оценивает отказ

от выборов мэров. «Реформа в том виде, в каком ее предлагает ИСЭПИ, практически исключает систему электорального контроля жителей за местными главами,- отмечает Бунин. – Это означает, что жители лишаются возможности сменить местного начальника в случае острых проблем (скажем, в сферах ЖКХ или транспорта) либо даже просто выпустить пар. А политическая ответственность в России очень персонифицирована. Если новых местных глав люди знать не будут, они будут переадресовываться даже не к губернатору. То есть президент еще больше будет отвечать за текущие крыши и плохую уборку снега»⁴.

Подобная реформа может привести к снижению эффективности управления крупными городами. Отказ от выборов мэров и депутатов городских дум закроет возможности для появления местных политиков и управленцев. Там, где нет полноценных выборов, особо неоткуда появиться современным управленцам. Так, в Ставрополе в 2011 была реализована новая структура власти, при которой нового мэра избрали из числа депутатов. Кандидатура Г.Колягина оказалась безальтернативной – на пост мэра его выдвинула группа из 19 депутатов. Специальная комиссия (шесть человек в ее составе назначает городская дума, три – губернатор края) выбрала сити-менеджером И. Бестужего. Несмотря на, казалось бы, согласованный выбор кандидатуры сити-менеджера, уже через полгода началось противостояние между И. Бестужим и депутатами городской думы. Основной причиной послужило единоличное распоряжение муниципальной землей сити-менеджером в обход городской думы. В начале 2012 г. И. Бестужий был задержан по подозрению в покушении на взятку в обмен на разрешение аренды земельного участка⁵.

Подобная ситуация не единична. Н. Миронов, Генеральный директор Института приоритетных региональных проектов отмечает, что «введение одноуровневой системы местного самоуправления в Волгограде не только не обеспечивает связи элиты и общества, но даже не гарантирует консенсуса внутри самой местной элиты, раздираемой

противоречиями. В итоге она чревата как социальными, так и внутриэлитными конфликтами»⁶.

Критические замечания, высказанные в ходе обсуждения законопроекта в Государственной Думе, а также в законодательных органах государственной власти субъектов Российской Федерации, были частично учтены в изменениях, внесенных в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131⁷. Так, наряду с формированием представительных органов в городских округах и муниципальных районах из состава депутатов и глав нижестоящих муниципальных образований, Федеральный закон № 131 предусматривает традиционный способ формирования представительных органов местного самоуправления посредством прямых выборов избирателями. Статья 35 Федерального закона № 131 в новой редакции рассматривает оба способа как равнозначные и альтернативные. Так, в Алтайском крае несколько районов давно и успешно формируют райсоветы из числа поселковых депутатов и глав поселений. Этот способ их устраивает. Однако это удобно не для всех муниципальных образований. Часть районов могут предпочесть выборы и это их решение.

При этом если первоначально предусматривалось только равное представительство поселений в совете муниципального района, то теперь Федеральный закон № 131 допускает, что законом субъекта Российской Федерации и в соответствии с ним уставом муниципального района и уставами поселений может быть установлена норма представительства поселений, входящих в состав муниципального района, в представительном органе данного муниципального района исходя из численности населения поселения. При этом норма представительства одного поселения, входящего в состав муниципального района, не может превышать одну треть от установленной численности представительного органа указанного муниципального района. Такое же правило

действует и в отношении представительства городских районов в городском округе. Изменениям была подвергнута и вторая часть предложенной реформы местного самоуправления в направлении ее демократизации. Согласно изменениям, внесенным в Федеральный закон № 131 «Глава муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования:

1) избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава. В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек глава муниципального образования избирается на сходе граждан, осуществляющем полномочия представительного органа муниципального образования, и исполняет полномочия главы местной администрации;

2) в случае избрания на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию;

3) в случае избрания представительным органом муниципального образования исполняет полномочия его председателя;

4) не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации».

Вместе с тем, правовой статус сити-менеджеров, предложенный авторами законопроекта, в Федеральный закон № 131 вошел без изменений.

Таким образом, мы видим наличие диспозитивных норм в Федеральном законе № 131, допускающих возможность выбора альтернативы при решении вопросов формирования органов местного самоуправления субъектами Российской Федерации и расположенными на их территории органами

местного самоуправления.

Такое решение проблемы местных выборов демократично и соответствует правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации о праве населения муниципального образования самим выбирать способ организации местной власти из нескольких вариантов, установленных в федеральном законодательстве⁸.

Однако какая именно система местного самоуправления будет применена в конкретном муниципальном образовании, зависит как от статуса территории, так и от настроения региональных властей. Именно им в руки отдано право на принятие окончательного решения.

¹ www.yabloko.ru/Resheniya_Buoro/2014/02/07_1

² Текущий архив Государственной Думы Федерального Собрания РФ за 2014 год.

³ См.: Иркутские коммунисты не поддерживают поправки в федеральный закон о местном самоуправлении // Новости Иркутской области и Байкальского региона от информационного агентства «Телеинформ». 31. 03. 2014.

⁴ www.inomnie.ru/debate/21069

⁵ См.: Заможных Е.А. Городское управление в контексте развития муниципальной реформы (на примере г. Ставрополя) // Вестник Южного научного центра РАН. - Том 8. - 2012. - № 3. - С. 47-48.

⁶ www.rg.ru/2014/04/15reforma.html

⁷ См.: Российская газета. - 30 мая 2014 г.

⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // СЗ РФ. - 1997. - № 5. - Ст. 708.