УДК/UDC 342.5

О проблеме избрания главы муниципального образования «конкурсным способом»

Неженец Ольга Валерьевна
студентка юридического факультета
Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина
г. Краснодар, Россия
e-mail: olya-n555@mail.ru

Аннотация

Данная статья посвящена изучению процесса избрания главы муниципального образования, изменению порядка выборов и возникшим в связи с этим последствиям, так как применение «конкурсного способа» противоречило устоявшимся местным традициям во многих муниципальных образованиях. Целью научной работы является выявление принципов наделения кандидатов полномочиями, работы конкурсной комиссии, изучение деятельности системы конкурсного отбора. Поддержка внедрения конкурсной модели избрания глав муниципалитета одной третью рядовых граждан и значительной частью муниципальных представителей дает основание говорить о легитимации данного способа формирования исполнительных органов местного самоуправления среди населения. Однако считать итоговым значение рассматриваемых процедур не следует. Необходимо постоянно соблюдать баланс между процессами централизации и децентрализации и выбирать те варианты, которые не противоречат составным характеристикам местного самоуправления.

Ключевые слова: конкурсный способ, муниципальные образования, Конституция, местное самоуправление, субъект РФ, демократия, государство, народное представительство, региональное нормотворчество.

On the Issue of Electing the Head of the Municipal Formation by Competition

Nezhenets Olga Valeryevna
student of the Faculty of Law
Kuban State Agrarian University
Krasnodar, Russia
e-mail: olya-n555@mail.ru

Abstract

This article touches upon studying the process of electing the head of a municipality, changing the order of elections and the resulting consequences, since the use of the "competitive method" contradicted the established local traditions in many municipalities. The aim of the scientific work is to study of the competitive selection system and to identify the principles of empowering candidates and the work of the competition commission. Supporting the introduction of a competitive model for electing the heads of a municipality of one-third of ordinary citizens and a significant part of municipal representatives gives reason to talk about legitimizing this method of forming executive bodies of local self-government among the population. However, the value of the procedures under consideration should not be considered final. It is necessary to constantly maintain a balance between the processes of centralization and decentralization and choose those options that do not contradict the composite characteristics of local self-government.

Key words: competitive method, municipalities, Constitution, local government, subject of the Russian Federation, democracy, state, national representation, regional norm-setting.

Формы наделения полномочиями глав муниципальных образований были дополнены избранием представителей представительным органом данного муниципалитета из числа кандидатов конкурсным способом. Наличие должностной позиции главы в структуре муниципальных органов в соответствии с ФЗ 131 неукоснительно. Глава МСУ является высшим должностным лицом муниципалитета [1].

В отечественном законодательстве содержится широкий порядок

избрания на должность главы муниципального образования, включающий осуществление как прямых, так и косвенных выборов.

Относительно недавно законными можно было считать три ведущих способа избрания:

1. Высшее должностное лицо МСУ наделяется полномочиями с помощью населения во время прямых выборов и совершает обязанности главы администрации.
2. Избрание главы муниципалитета населением в процессе проведения прямых выборов и наделение главы полномочиями председателя представительного органа муниципального образования. Главу местной администрации назначают с применением конкурсного метода.
3. Избирание главы муниципального образования представительным органом МСУ на сходе граждан или из своего состава. Глава местной администрации определяется представительным органом конкурсным методом. Федеральный закон от 03.02.2015 № 8-ФЗ [2] предполагает возможность нового способа избрания с помощью представительного органа из числа участников, избранных конкурсной комиссией [3].

Под порядком формирования конкурсной комиссии предполагается назначение половины ее членов представительным органом муниципалитета, а оставшейся половины — высшим должностным лицом субъекта РФ.

Отметим, что введение указанной правовой нормы показывает стремление к закреплению на законодательном уровне форм местного самоуправления — высшая исполнительная власть муниципалитета является единоличной, то есть сосредотачивается в одних руках.

Данная модель наделения полномочиями главы МСУ является новой, увеличивает круг возможностей региональных представителей на конкретных территориях по развитию системы МСУ, стала довольно востребованной в большинстве российских регионах. Несмотря на это, введение конкурсной модели избрания главы МСУ спровоцировало появ-

ление противоречий среди экспертов и деятелей муниципального управления.

Указанный метод наделения полномочиями нередко подвергается критике из-за его направленности на достижение государственно политических целей. Так, отмечается, что глава муниципального управления, который получил свою должность в результате выборов по конкурсу, не имел выборного мандата, что несовместимо с конституционными основами муниципальной демократии [4].

Нужно дополнить, что в условиях местного самоуправления самой главной целью является рациональный выбор нужного уровня обратной связи с населением.

Исследователи, придерживающиеся конкурсной модели определения должности главы МСУ, считают, что при проведении прямых выборов население может сделать не совсем оптимальный выбор, так как оно не будет владеть полными и достоверными сведениями о кандидате. По мнению этих ученых, экспертная комиссия гораздо эффективнее проведет оценку кандидатов, подходящих на пост главы МСУ.

Дополнительным преимуществом конкурсных процедур является выгода в экономическом плане, так как муниципальное образование осуществляет экономию финансовых средств.

Изыскания показывают в целом увеличение роста позитивных оценок конкурсной модели избрания главы муниципалитета. Развитию данной тенденции сопутствуют и особенности менталитета, принадлежащего российским гражданам, которые положительно реагируют на централизованную вертикаль власти, рассматривают ее как прогрессивную модель осуществления властных полномочий [5].

Нередко сторонниками внедрения в муниципальные практики конкурсной формы избрания главы муниципалитета становятся специалисты, отрицательно относившиеся к устранению прямых выборов глав муниципалитетов. Представители данной позиции четко понимают основные ориентиры конкурсной модели, ведь это является наиболее оптимальной муниципальной практикой на современном этапе общественного

развития. Помимо снижения экономических затрат, в плюсы конкурсного избрания входит следующее:

— ограничение случаев проникновения криминальных составляющих в структуры муниципальной власти;
— компетентные и высокопрофессиональные граждане в большей мере привлекаются к управлению территорией;
— популистское воздействие на население сводится к минимуму.

Но помимо достоинств, данная система имеет и недостатки:

— фактическое ограждение населения от участия в формировании органов МСУ и управления своего муниципального образования;
— усиление стремления к централизации власти;
— формирование зависимости МСУ от структур государственной власти;
— значительное уменьшение степени легитимности муниципальной власти.

Прямая выборность глав муниципалитетов (диспозитивная либо императивная) сегодня действует в законодательстве всех регионов, принявших отдельные законы о порядке формирования органов МСУ, соответствующей правовой позиции Конституционного Суда РФ.

За субъектами РФ устанавливалось безусловное право законотворческой деятельности, которая определяла порядок избрания глав МСУ, не принимая во внимание аргументы заявителей о нарушении прав граждан [6]. Не было доказано, что изменения и дополнения, включенные в устав муниципалитета, которые преобразовывали порядок избрания выборных должностных лиц местного самоуправления с прямых выборов на «конкурсные», вступают в силу после истечения срока полномочий представительного органа, который принял муниципальный правовой акт о внесении в устав указанных указанных дополнений и изменений. В дальнейшем Верховный Суд РФ подтвердил общий порядок вступления в силу поправок — только после их официальной публикации [7, 8].

Обобщая вышесказанное, нельзя не согласиться с тем, что конкурс-

ная модель замещения должности главы муниципального образования является одним из обязательных компонентов и условий обеспечения всестороннего развития муниципального образования. Институт конкурсного порядка наделения полномочиями глав муниципалитета за последние несколько лет претерпел значительные изменения, в большей степени под воздействием актов казуального толкования. В условиях отсутствия в федеральном законодательстве подразделений при дифференциации порядка избрания глав МСУ, Конституционный Суд РФ «помог» субъектам РФ учредить безальтернативный порядок избрания глав муниципального образования и поставил региональным законодателям указание найти критерии определения отдельных муниципальных образований с безальтернативным порядком избрания глав, относящихся к определенному виду муниципальных образований, — задачу, до сих пор многими субъектами РФ не решенную [9].

Складывающаяся судебная практика подчеркнула востребованность среди заявителей прямой выборной модели избрания главы муниципального образования, вплоть до сбора подписей граждан в ее поддержку. Но общая заинтересованность в следовании Конституции РФ и поддержании конституционного порядка в интересах других лиц либо самих заявителей в будущем не признается судами достаточным аргументом для рассмотрения соответствующих обращений.

Таким образом, анализ проблем, связанных с избранием главы местного самоуправления с помощью конкурсной модели, подтверждает многозначность мнений по данной муниципальной практике. Однако итоги, вынесенные Конституционным судом РФ, подтверждают, что использование конкурсных процедур при утверждении исполнительных органов МСУ не опровергают демократические установки [10].

Поддержка внедрения конкурсной модели избрания глав муниципалитета одной третью граждан и значительной частью муниципальных представителей дает основание говорить о легитимации данного способа формирования исполнительных органов МСУ среди населения. Однако считать итоговым значение рассматриваемых процедур не следует. Необ-

ходимо постоянно соблюдать баланс между процессами децентрализации и централизации и выбирать те варианты, которые не противоречат составным характеристикам местного самоуправления.

Список литературы

1. Быкова А. Г. К вопросу о способах замещения должности главы муниципального образования // Вестник Омской юридической академии. 2016. № 2 (31). С. 17–23.

2. О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 03.02.2015 № 8-ФЗ // Парламентская газета. № 5. 13-19.02.2015.

3. Бондарь Н. С., Георгиева Т. П. Устав муниципального образования: нормативная модель, соотношение традиций и новаций // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 5. С. 23–31.

4. Бабичев И. В. Актуальные тренды муниципальной реформы. Местное самоуправление в Российской Федерации: вопросы законодательного обеспечения и правоприменительная практика // Материалы к совместному заседанию Совета по местному самоуправлению при СФ ФС РФ и Совета по местному самоуправлению при Председателе ГД ФС РФ. М.: Совет Федерации.2016. С. 65–81.

4. Джагарян Н. В. Конкурсный глава муниципального образования (местной администрации): особенности легитимации и проблемы совершенствования правового статуса // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 66–72.

5. Майкова Э. Ю., Симонова Е. В. 2016. Модели избрания главы местного самоуправления в современной России: теория и реальные муниципальные практики // Власть. 2016. № 1. С. 57–63.

6.Очаковский В. А., Курдюк П. М., Лихолатов Г. С. Общество и право. О проблеме избрания главы муниципального образования «конкурсным» способом // Общество и право. 2018. № 2 (64). С. 133–136.

7. Правдин Д. Г. Глава муниципального образования в системе органов местного самоуправления. – Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2011. № 3. С. 38–41.

8. Ирхин И. В. Правовой статус главы муниципального образования: актуальные проблемы поиска оптимума // Журнал российского права. 2016. № 3. С. 24. Вискулова В. В. «О конкурсном» порядке избрания глав муниципальных образований: некоторые обобщения двухлетней практики // Журнал российского права.

2017. № 6 (246). С. 26–37.

9. Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные Министерства юстиции Российской Федерации за 2015 г. — начало 2016 г.).