

УДК 32

Механизм формирования института главы городского округа

Иванов Виктор Анатольевич

Аспирант,
Волгоградский институт управления,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ,
119571, Российская Федерация, Москва, просп. Вернадского, 82-84;
e-mail: ivanov.viktor-93@yandex.ru

Аннотация

В статье автором исследуется институт руководителей муниципальных образований. Проведено исследование положительных и отрицательных сторон у трех вариантов замещения должности руководителя муниципалитета: выборы населением, назначение представительным органом, выбор депутатами из числа кандидатов, предложенных конкурсной комиссией. В результате автор делает вывод, что наиболее оптимальным вариантом является непосредственные выборы руководителями, а аргументы сторонников ликвидации института выборов являются несостоятельными. В целом ликвидация избрания населением глав муниципалитетов и создание системы, при которой отбор кандидатов, претендующих на пост главы муниципалитета конкурсными комиссиями, наполовину состоящими из представителей, назначаемых региональной властью, является антидемократичным шагом. В качестве значительного негативного эффекта новой модели необходимо отметить, что население фактически не участвует в формировании органов местного самоуправления и в управлении своим поселением. Одновременно с этим, внедряемые в регионах процедуры для замещения должностей руководителей местного самоуправления способствуют усилению тенденции на централизацию власти и, в результате, формируется зависимость системы местного самоуправления от государственных структур, ведущая к снижению степени легитимности муниципальной власти.

Для цитирования в научных исследованиях

Иванов В.А. Механизм формирования института главы городского округа // Теории и проблемы политических исследований. 2018. Том 7. № 2А. С. 5-11.

Ключевые слова

Глава муниципального образования, местное самоуправление, выборы, органы власти, население, МСУ, власть.

Введение

После распада Советского Союза Российская Федерация взяла курс на построение демократии, которому следует на протяжении всего периода существования. Демократия отличается от других режимов тем, что в ней народ играет ключевую роль в управлении государством. Соответственно ключевым вопросом в демократическом государстве становится проблема наиболее эффективного народовластия посредством волеизъявления народа.

Понятие муниципальная власть и роль населения в ее осуществлении

Существующая на сегодняшний день система местного самоуправления была создана как одна из фундаментальных основ складывания демократии в современном российском государстве. Законодательство Российской Федерации, регулирующее деятельность органов местного самоуправления, предполагает субъектность населения, и, как указывает А.Н. Фомин, его право участвовать в местном самоуправлении на локальном территориальном уровне [Фомин, 2015, 5]. Население осуществляет местное самоуправление непосредственно, то есть принимает участие в референдумах, выборах в муниципальные органы, публичных слушаниях, обращается к органам местного самоуправления. Однако повседневная деятельность, в ходе которой решаются вопросы местного значения, требует создания специальной системы органов, с помощью которых население опосредованно сможет реализовать свое право на местное самоуправление. В российской политологии для данной системы органов существует понятие «муниципальная власть». Ключевой фигурой в этой системе является глава МСУ, квалифицируемый как глава муниципального образования. На современном этапе в РФ законодательство закрепляет три варианта формирования института главы муниципального образования: прямой и косвенный порядок избрания.

Варианты замещения должности главы муниципалитета

Практика избрания главы городского округа непосредственно населением первоначально являлась доминирующей в России, в ходе выборов глав МСУ избирали примерно 2/3 МО [Верижникова, 2012]. С 2010 г. все больше распространяется практика избрания главы городского округа представительным органом муниципалитета из числа депутатов, который становится так же председателем представительного органа [Модникова, 2013, 135]. В феврале 2015 г. приняты поправки, согласно которым глава муниципалитета может быть избран представительным органом МО из числа кандидатов, которые были представлены конкурсной комиссией. Важно отметить, что порядок формирования данного органа предполагает назначение половины участников представительным органом муниципалитета, другая половина назначается высшим должностным лицом региона. Таким образом, можно увидеть, что законодательно формируются механизмы для ограничения участия граждан в формировании муниципальной власти, а также увеличивается влияние органов государственной власти, которые фактически вмешиваются в деятельность структур МСУ, и, следовательно, происходит укрепление управленческой вертикали и централизация власти. Из-за усиления указанных тенденций последние годы среди исследователей и работников МСУ активно идет дискуссия, связанная с использованием процедуры выборов для замещения должности главы муниципалитета. Сторонники отказа от выбора непосредственно населением глав муниципалитетов отмечают положительные эффекты изменений функционирования

системы МСУ. Во-первых, уменьшается воздействие на политический процесс негативных факторов, к примеру, медиатехнологий, мифотворчества, воздействия мнений экспертов, влияния личностных факторов, которые могут привести жителей муниципального образования к ошибочному выбору, однако представляется, что данные эффекты в той же степени, что и на население, влияют и на членов конкурсных комиссий и, соответственно, данный аргумент не является весомым. Во-вторых, как считают некоторые российские политологи, в частности Любецкий А.И., происходит рост качества принимаемых решений благодаря более высокому уровню профессионализма глав, которые были назначены сити-менеджерами [Любецкий, Воронина, 2015; Чирикова, Ледяев, Ледяева, 2015, 8].

В-третьих, повышается ответственность должностных лиц за принятые решения. Однако надеяться, что в случае назначения руководители при принятии решения будут обязательно соблюдать этические нормы, не следует [Бардаков, 2009, 58]. В-четвертых, уменьшаются финансовые затраты на создание органов местного самоуправления [Казakov, Балугева, 2017], что также достаточно спорно, как указывают А.В. Москалев и Л.И. Бусыгин, в Перми сумма экономии составляет 5 рублей в год на избирателя [Москалев, Бусыгин, 2011, 35]. В-пятых, улучшается образ местной власти. Сторонники непосредственных выборов считают, что самым оптимальным путем замещения поста главы муниципалитета является выборы непосредственно населением, а органы государственной власти не должны вмешиваться в процесс. Уход от прямого волеизъявления представляется им недемократичным, а также неэффективным с точки зрения управленческого подхода. В числе основных положительных моментов прямых выборов руководителей муниципальных образований данные исследователи выделяют более высокий уровень поддержки населением власти главы муниципалитета; усиление участия населения; увлечение ответственности главы муниципалитета перед населением за свои действия или бездействие. Дискуссия по указанным выше проблемам между учеными, представителями органов государственной власти и муниципальных кругов продолжаются и в настоящее время [Выдрин, 2015, 28]. Осуществляется поиск оптимальной схемы, позволяющей более эффективно решить вопросы местного значения.

Сравнительный анализ точек зрения политологов

Анализируя мнение экспертов по данной проблеме можно констатировать неоднозначность позиций представителей политической науки. С одной стороны, главы муниципальных управленческих структур указывают, что система прямых выборов является одним из важнейших маркеров демократичности политического режима государства. Однако, как считают политологи, эффективность системы выборов во многом зависит от ее качественных характеристик. Современные же избирательные политтехнологии несовершенны, и, благодаря манипулированию СМИ, общественным мнением, подкупу избирателей, жители муниципалитетов не всегда могут сделать оптимальный выбор. Довольно часто во властные структуры приходят те люди, которые не только не обладают достаточной компетенцией для работы руководителем города и сельского поселения, но зачастую не соответствуют занимаемой должности по этическим, моральным и другим причинам. Кроме того, и сами жители современных муниципальных образований зачастую не готовы отвечать за собственные решения, демонстрируя патерналистскую ориентацию в отношении к власти различных уровней. Однако во многом это связано именно с все большим отстранением граждан от выборов. То есть получается замкнутый круг: чем больше государство отстраняет граждан от

МСУ, тем больше население демонстрирует абсентеизм, не готовность выбирать местные органы власти Е.Н. Заборова приводит данные, что только 30% населения приняли участие в выборах екатеринбургской городской Думы, а 15-20% граждан готовы подключаться к систематическому решению проблем [Заборова, 2014, 44], что, в конечном счете, ведет к снижению гражданской активности людей и невозможности построения гражданского общества. Вместе с тем, большинство граждан по-прежнему негативно относятся к избранию главы муниципалитета депутатами или конкурсной комиссией, что позволяет сказать о несоответствии преобладающей в стране тенденции, предполагающей выборность глав муниципального образования депутатами местного представительного органа, представлениям и ожиданиям граждан, которые заинтересованы в сохранении возможности выбора глав городского округа.

Необходимо отметить, что выборы в местные органы самоуправления является обязательным условием создание демократии. При отсутствии института выборов во властных структурах усиливаются коррупционные и nepотические тенденции. Сторонники новой формы замещения должности главы муниципалитета в качестве основного аргумента указывают на то, что в ходе выборов населением может быть осуществлен неоптимальный выбор из-за недостатка необходимых и достоверных сведений о кандидате, а экспертная комиссия гораздо качественнее осуществит оценку кандидатов, претендующих на пост главы местного самоуправления. Однако с этим нельзя согласиться по двум причинам: во-первых, следуя данной логике население не всегда делает оптимальный выбор и на выборах органов государственной власти различных уровней, и следующим шагом должно быть устранение непосредственных выборов депутатов Государственной Думы и Президента РФ, в ходе которых население так же не обладает достаточной информацией, что естественно противоречит Конституции РФ.

Во-вторых, необходимо отметить, что выборы главы городского округа и ответственность за свой выбор (во многих случаях неоптимальный) плодотворно влияет на создание гражданского общества.

С точки зрения сторонников конкурса, подобные процедуры снижают расходы на процесс избрания главы местного самоуправления, препятствуют проникновению в структуры местной власти криминальных элементов, позволяют привлечь к управлению муниципальным образованием компетентных и высокопрофессиональных людей и являются в значительной степени страховкой от популизма [Майкова, Симонова, 2017]. Однако подобная модель большинство экспертов рассматривают в качестве временного решения. В дальнейшем система будет трансформирована в более демократичную в случае повышения гражданской ответственности населения России, но как было сказано выше: если не давать гражданам России возможности отвечать за свои решения как может повыситься ответственность? Также необходимо обозначить позицию специалистов, негативно относящихся к выборам населением главы муниципалитета. По мнению политологов, разделяющих данную точку зрения, конкурсная комиссия является наиболее эффективным инструментом для определения главы МСУ. Влияние же посторонних факторов на систему местного самоуправления, считают представители данной позиции, будет неизбежным в процессе реализации любой модели по замещению должности главы муниципалитета Часть экспертов выступает за выборность представительного органа МСУ и негативно к выборам населением главы муниципалитета. Сторонники данной позиции указывают, что система назначения главы МСУ конкурсной комиссией, которая наполовину формируется губернатором региона, является единственно

правильной и самой эффективной. Влияние же посторонних факторов на систему местного самоуправления, считают представители данной позиции, будет неизбежным в процессе реализации любой модели по замещению должности главы муниципалитета. Данное влияние будет осуществляться губернатором, структурой или личностью, которая в ходе выборов лоббирует свои интересы, но при уже существующем в российском обществе губернаторском моноцентризме [Гайворонский, 2015] подобная практика ведет к ситуации, когда власть главы субъекта не имеет ни каких сдержек и противовесов.

В России продолжается поиск государством, региональными и МСУ, оптимальной модели функционирования местного самоуправления, а также наиболее качественного механизма формирования органов муниципального самоуправления, одной из составляющих которого является проблема назначения или выборности населением главы муниципалитета. Тенденции последних лет позволяют говорить обо все большей централизации власти, в том числе и в муниципальных образованиях, усиление влияния государственных органов власти на деятельность местного самоуправления и сокращение возможностей участия граждан в формировании органов местного самоуправления. Многие эксперты рассматривают отказ от осуществления непосредственных выборов населением глав МСУ как временную меру, связанную с неэффективностью современного института выборов, слабой гражданской активностью населения и неспособностью отвечать за принятые решения.

Заключение

В целом, ликвидация избрания населением глав муниципалитетов, и создание системы, при которой отбор кандидатов, претендующих на пост главы муниципалитета конкурсными комиссиями, наполовину состоящими из представителей, назначаемых региональной властью, является антидемократичным шагом. В качестве значительного негативного эффекта новой модели необходимо отметить, что население фактически не участвует в формировании органов местного самоуправления и в управлении своим поселением. Одновременно с этим, внедряемые в регионах процедуры замещения должностей руководителей местного самоуправления способствуют усилению тенденции на централизацию власти и, в результате, формируется зависимость системы местного самоуправления от государственных структур, ведущая к снижению степени легитимности муниципальной власти. Возвращение к модели, когда выборы главы муниципального образования приведет к постепенным изменением менталитету жителей страны (положительной предпосылкой является присущий гражданам России коллективизм) построению гражданского общества, повышения уровня ответственности людей за свои решения и происходящее в муниципальном образовании.

Библиография

1. Бардаков А.И. Эпистемология власти и культуры в концептологии // Политическая концептология. 2009. № 4. С. 55-60.
2. Верижникова Н.М. Актуальные вопросы механизма выборов главы муниципального образования // Пробелы в российском законодательстве. 2012. № 1. С. 25-27.
3. Выдрин И.В. Местное самоуправление в России: от идеи к практике // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 11. С. 75-80.
4. Гайворонский Ю.О. Региональные политические режимы в России: концептуальные новации и возможности измерения // Политика. 2015. № 2 (77). С. 21-37.
5. Заборова Е.Н. Власть и население: аспекты взаимодействия на муниципальном уровне // Вопросы управления. 2014. № 1 (7). С. 42-48.

6. Казаков М.А., Балуева И.В. Анализ практик местного самоуправления в рамках современной региональной политики // Регионология. 2017. №1 (98). С. 6-22.
7. Любецкий А.И., Воронина А.А. Проблемы модернизации самоуправления и парламентаризма на местном уровне: опыт Краснодарского края // Теория и практика общественного развития. 2015. № 10. С. 127-130.
8. Майкова Э.Ю., Симонова Е.В. Конкурсная модель избрания главы местного самоуправления в современной российской муниципальной практике: преимущества и недостатки // Власть. 2017. №8. С. 83-89.
9. Модникова Т.Н. Проблемы взаимодействия главы муниципального образования с представительным органом местного самоуправления // Среднерусский вестник общественных наук. 2013. № 1. С. 132-136.
10. Москалев А.В., Бусыгин Л.И. Некоторые аспекты выборности глав муниципальных образований и роли населения в местном самоуправлении // Вестник Пермского университета: Сер «Юридические науки». 2011. № 3. С. 30-36.
11. Фомин А.Н. Социальная миссия, цель, задачи и функции органов территориального общественного самоуправления // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Серия: политология и социология. 2015. № 2. С. 14-18.
12. Харьбин А.Н. Россия как суша – историко-геополитический анализ // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Серия: Политология и социология. 2015. № 3. С. 22-25.
13. Чирикова А.Е., Ледяев В.Г., Ледяева О.М. Муниципальная реформа и распределение власти в руководстве малого российского города // Вестник Тамбовского Университета. Серия Гуманитарные науки. 2015. № 4. С. 7-16.

Mechanism of formation of the head of the city district

Viktor A. Ivanov

Postgraduate,
Volograd Management Institute,
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
119571, 82-84, Vernadskogo av., Moscow, Russian Federation;
e-mail: ivanov.viktor-93@yandex.ru

Abstract

In the article the author studies the institute of heads of municipal formations. The study of the positive and negative sides of the three options for the replacement of the post of the head of the municipality: elections by the population, appointment by a representative body, selection of candidates from among candidates proposed by the competitive commission. As a result, the author concludes that the most optimal option is direct election by the leaders, and the arguments of supporters of the liquidation of the institution of elections are untenable. In general, the liquidation of the election of the heads of municipalities by the population and the creation of a system in which the selection of candidates who claim to be the head of the municipality by the competitive commissions, which are half composed of representatives appointed by the regional government, is an undemocratic step. As a significant negative effect of the new model, it should be noted that the population does not actually participate in the formation of local government and in the management of its settlement. At the same time, the procedures introduced in the regions to replace the positions of local government leaders help to strengthen the trend towards centralization of power and, as a result, the dependence of the local government system on state structures, leading to a decrease in the degree of legitimacy of the municipal authority, is formed.

For citation

Ivanov V.A. (2018) Mekhanizm formirovaniya instituta glavy gorodskogo okruga [Mechanism of formation of the head of the city district]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 7 (2A), pp. 5-11.

Keywords

Head of municipal formation, local government, elections, authorities, population, LSG, power.

References

1. Bardakov A.I. (2009) Epistemologiya vlasti i kul'tury v kontseptologii [Epistemology of Power and Culture in Conceptual Concepts]. *Politicheskaya kontseptologiya* [Conceptology], 4, pp. 55-60.
2. Chirikova A.E., Ledyayev V.G., Ledyayeva O.M. (2015) Munitsipal'naya reforma i raspredelenie vlasti v rukovodstve malogo rossiiskogo goroda [Municipal reform and the distribution of power in the leadership of a small Russian city]. *Vestnik Tambovskogo Universiteta. Seriya Gumanitarnye nauki* [Bulletin of the Tambov University. Series Humanities], 4, pp. 7-16.
3. Fomin A.N. (2015) Sotsial'naya missiya, tsel', zadachi i funktsii organov territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniya [Social mission, purpose, tasks and functions of bodies of territorial public self-management]. *Nauchnyi vestnik Volgogradskogo filiala RANKhiGS. Seriya: politologiya i sotsiologiya* [Scientific bulletin of Volgograd branch of RASHiGS. Series: political science and sociology], 2, pp. 14-18.
4. Gaivoronskii Yu.O. (2015) Regional'nye politicheskie rezhimy v Rossii: kontseptual'nye novatsii i vozmozhnosti izmereniya [Regional political regimes in Russia: conceptual innovations and possibilities of measurement]. *Politiya*, 2 (77), pp. 21-37.
5. Kazakov M.A., Balueva I.V. (2017) Analiz praktik mestnogo samoupravleniya v ramkakh sovremennoi regional'noi politiki [Analysis of practices of local self-government in the framework of modern regional policy]. *Regionologiya* [Regional studies], 1 (98), pp. 6-22.
6. Kharybin A.N. (2015) Rossiya kak susha – istoriko-geopoliticheskii analiz [Russia as a land – historical and geopolitical analysis]. *Nauchnyi vestnik Volgogradskogo filiala RANKhiGS. Seriya: Politologiya i sotsiologiya* [Scientific herald of the Volgograd branch of the RANEPa. Series: Political science and sociology.], 3, pp. 22-25.
7. Lyubetskii A.I., Voronina A.A. (2015) Problemy modernizatsii samoupravleniya i parlamentarizma na mestnom urovne: opyt Krasnodarskogo kraia [Problems of modernization of self-government and parliamentarism at the local level: the experience of the Krasnodar Territory]. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya* [Theory and practice of social development], 10, pp. 127-130.
8. Maikova E.Yu., Simonova E.V. (2017) Konkursnaya model' izbraniya glavy mestnogo samoupravleniya v sovremennoi rossiiskoi munitsipal'noi praktike: preimushchestva i nedostatki [Competitive model of the election of the head of local self-government in the modern Russian municipal practice: advantages and disadvantages]. *Vlast'* [Power], 8, pp. 83-89.
9. Modnikova T.N. (2013) Problemy vzaimodeistviya glavy munitsipal'nogo obrazovaniya s predstavitel'nym organom mestnogo samoupravleniya [Problems of interaction of the head of a municipal formation with a representative body of local self-government]. *Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk* [Middle-Russian herald of humanities], 1, pp. 132-136.
10. Moskalev A.V., Busygin L.I. (2011) Nekotorye aspekty vybornosti glav munitsipal'nykh obrazovaniy i roli naseleniya v mestnom samoupravlenii [Some aspects of the election of heads of municipalities and the role of the population in local government]. *Vestnik Permskogo universiteta. Ser. «Yuridicheskie nauki»* [Bulletin of Perm University in Juridical sciences], 3, pp. 30-36.
11. Verizhnikova N.M. (2012) Aktual'nye voprosy mekhanizma vyborov glavy munitsipal'nogo obrazovaniya [Actual questions of the mechanism of elections of the head of the municipal formation]. *Probely v rossiiskom zakonodatel'stve* [Gaps in the Russian legislation], 1, pp. 25-27.
12. Vydrin I.V. (2015) Mestnoe samoupravlenie v Rossii: ot idei k praktike [Local self-government in Russia: from idea to practice]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe parvo* [Constitutional and municipal law], 11, pp. 75-80.
13. Zaborova E.N. (2014) Vlast' i naselenie: aspekty vzaimodeistviya na munitsipal'nom urovne [Power and population: aspects of interaction at the municipal level]. *Voprosy upravleniya* [Management issues], 1 (7), pp. 42-48.