

# Политические процессы и практики

МАЙКОВА Элеонора Юрьевна — к.и.н., доцент; проректор по учебно-воспитательной работе, заведующий кафедрой социологии и социальных технологий факультета управления и социальных коммуникаций Тверского государственного технического университета (170026, Россия, г. Тверь, наб. А. Никитина, 22; [maykova@yandex.ru](mailto:maykova@yandex.ru))

СИМОНОВА Елена Валерьевна — к.соц.н., доцент кафедры социологии и социальных технологий Тверского государственного технического университета (170026, Россия, г. Тверь, наб. А. Никитина, 22; [Simonova-E-V@yandex.ru](mailto:Simonova-E-V@yandex.ru))

## МОДЕЛИ ИЗБРАНИЯ ГЛАВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ТЕОРИЯ И РЕАЛЬНЫЕ МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРАКТИКИ

**Аннотация.** Статья посвящена изучению проблемы использования механизма выборов в практике замещения должности главы местного самоуправления. Приводятся материалы социологических исследований, проведенных в Тверском регионе в течение 2009–2015 гг. Автор показывает, что население и представители муниципальных структур ориентированы на сохранение демократических элементов в системе МСУ. Отказ от прямых выборов глав МСУ рассматривается как временная мера, связанная с неэффективностью современных избирательных технологий, слабой готовностью населения к участию в различных формах МСУ и низким уровнем его ответственности за собственные решения.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, глава муниципального образования, муниципальные выборы, отношение к выборам

Существующая в настоящее время система местного самоуправления (МСУ) сформировалась как одно из важнейших условий складывания демократического политического строя в современном российском обществе. Представленная в законодательстве трактовка природы МСУ предполагает субъектность населения, его способность и возможность решать вопросы местного значения через различные формы самоорганизации [Газизова 2015: 132]. Население может осуществлять местное самоуправление непосредственно, принимая участие в референдумах, муниципальных выборах, публичных слушаниях, обращаясь в органы МСУ и т.д.<sup>1</sup> Однако повседневная деятельность по решению вопросов местного значения требует формирования специальной системы органов, через которые местное население опосредованно реализует свое право на самоуправление. В современном политологическом дискурсе данная система органов обозначается понятием «муниципальная власть» [Газизова 2015: 130]. Особую роль в этой системе играет глава МСУ, который квалифицируется как высшее должностное лицо муниципального образования.

Современное российское законодательство закрепляет альтернативный порядок избрания на должность главы муниципального образования, предусматривающий осуществление как прямых, так и косвенных избирательных процедур. Уставы российских муниципальных образований определяют следующие альтернативы для главы, избранного непосредственно населением в ходе прямых выборов. Глава МСУ возглавляет местную администрацию; входит в состав представительного органа МСУ с правом решающего голоса и является его председателем; руководит одновременно и представительным, и исполнительным органом МСУ (допустимо только для сельских поселений, а также внутригородских

<sup>1</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Доступ: [http://www.consultant.ru/cons/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/c66c9fc98703499481199dc22b7f612ca867f784/](http://www.consultant.ru/cons/document/cons_doc_LAW_44571/c66c9fc98703499481199dc22b7f612ca867f784/) (проверено 05.11.2015).

муниципальных образований городов федерального значения). Практика избрания главы МСУ в ходе прямых выборов доминировала в России до 2009–2010 гг. (примерно в 2/3 муниципальных образований). С 2010 г. получает распространение практика избрания главы муниципалитета представительным органом муниципального образования из числа депутатов, председателем которого становится вновь избранный глава МСУ [Верижникова 2012: 26; Правдин 2011: 38]. А согласно последним изменениям в законодательстве он может возглавлять и местную администрацию. В данном случае его полномочия как депутата представительного органа МСУ прекращаются<sup>1</sup>.

В феврале 2015 г. в российское законодательство о МСУ были внесены поправки, согласно которым глава муниципалитета в случае его избрания представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией, возглавляет местную администрацию. При этом порядок формирования конкурсной комиссии предполагает назначение половины ее членов представительным органом муниципалитета, а другой половины – высшим должностным лицом субъекта РФ или главой муниципального района (в зависимости от типа муниципального образования). Таким образом, мы видим, что законодательно формируются предпосылки для ограничения участия населения в формировании механизмов местной власти, а также для роста влияния органов государственной власти на деятельность структур МСУ, а значит, укрепления управленческой вертикали и централизации власти.

В связи с усилением указанных тенденций в течение последних лет среди исследователей и практиков МСУ активно дискутируются вопросы, связанные с использованием процедуры выборов как способа замещения должности главы муниципального образования. Сторонники отказа от прямых выборов глав муниципалитетов отмечают возможные позитивные эффекты изменений в функционировании системы МСУ. Во-первых, снижается степень воздействия на политический процесс различных риск-факторов (использование медиатехнологий, мифотворчество, воздействие мнений экспертов, влияние личностных факторов и т.д.), которые могут привести население муниципального образования к неоптимальному выбору [Данилов, Володина 2015: 69-71]. Во-вторых, происходит рост эффективности принимаемых решений за счет более высокого уровня профессионализма глав, избираемых из депутатов, и назначаемых сити-менеджеров. В-третьих, повышается уровень ответственности должностных лиц за принимаемые решения. В-четвертых, снижаются финансовые затраты на формирование органов МСУ. В-пятых, улучшается имидж местной власти [Майкова, Симонова 2014: 106].

Сторонники сохранения прямых выборов считают, что наиболее оптимальным путем замещения должности главы муниципалитета является его избрание непосредственно населением без участия органов государственной власти [Верижникова 2012: 27]. Уход от прямых выборов представляется им недемократичным и неэффективным с управленческих позиций. В числе основных преимуществ прямых выборов глав муниципальных образований данная группа исследователей выделяет более высокий уровень политической и моральной легитимности власти главы муниципалитета; повышение уровня участия населения в осуществлении местного самоуправления; усиление ответственности главы муниципального образования перед населением за все его действия или бездействие [Верижникова 2012: 26].

Дискуссии по указанным выше вопросам между учеными, представителями государственных структур и муниципальных кругов не утихают и в настоящее

<sup>1</sup> Там же.

время. Осуществляется поиск оптимальной модели, позволяющей более эффективно решать вопросы местного значения.

Подобные процессы характерны и для муниципальных образований Тверского региона. Согласно информации, предоставленной региональной избирательной комиссией весной 2014 г., Тверская обл. состоит из 385 муниципальных образований, т.ч. 36 муниципальных районов, 7 городских округов, 44 городских поселений и 298 сельских поселений. Вплоть до 2015 г. из 385 глав муниципальных образований 353 избирались из состава депутатов представительных органов, 32 — в ходе прямых муниципальных выборов<sup>1</sup>. В 2015 г. на основе поправок, внесенных в федеральный закон № 131-ФЗ, было изменено региональное законодательство. В частности, был регламентирован порядок замещения должности главы муниципального образования и формирования властных структур МСУ, основанный на осуществлении конкурсных процедур.

В связи с указанными изменениями особую актуальность в настоящее время приобретает изучение отношения граждан и руководителей муниципальных структур к изменениям региональной системы МСУ, связанным с отказом от прямых выборов и использованием конкурсных процедур в процессе замещения должности главы муниципалитета.

Данная проблема изучалась сотрудниками кафедры социологии и социальных технологий ТвГТУ в ходе социологического мониторинга представлений населения Тверской обл. о местном самоуправлении, осуществлявшегося в период с 2009 по 2015 г. Исследование проводилось с использованием метода анкетирования. Объем выборочной совокупности составил в 2009–2011 гг. (г. Тверь) по 400 чел. ежегодно, в 2012 г. — 624 чел., в 2013 г. — 628 чел., в 2014 г. — 633 чел., в 2015 г. — 739 чел. (статистическая погрешность — 4%). Формирование выборки осуществлялось по квотам (пол, возраст, тип поселения, район проживания).

В 2015 г. (апрель–август) было проведено исследование, направленное на выявление мнений экспертов о проблемах функционирования и перспективах развития региональной системы МСУ. Исследование проводилось с использованием метода глубинного интервьюирования. Объем выборочной совокупности составил 45 чел. В число экспертов вошли представители общественных организаций, прессы, руководители региональных властных структур, осуществляющих взаимодействие с муниципалитетами, представители структур МСУ г. Твери, главы муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений северо-восточного, центрального и юго-западного регионов Тверской обл., различающихся между собой по уровню своего социально-экономического развития, ресурсной базе, историческим и географическим условиям жизнедеятельности. В данной работе представлен анализ эмпирических данных по вопросам использования выборных и конкурсных процедур в процессе замещения должности главы МСУ.

Обратимся к результатам проведенных исследований. Как уже отмечалось в предыдущих наших работах, в реализации пассивного избирательного права для населения Тверского региона в целом характерен абсентеизм. Но несмотря на это, граждане признают важность муниципальных выборов и выступают за сохранение процедур выборности глав муниципальных образований [Майкова, Симонова 2014: 108].

Действительно, электоральная активность населения при выборах в органы МСУ является довольно низкой. Лишь 1/5 часть респондентов констатировали свое участие в муниципальных выборах в течение последних 5 лет. Однако сравнение эмпирических данных демонстрирует тенденцию к росту электоральной

<sup>1</sup> Избиркомом Тверской области обобщена информация об организации местного самоуправления в Тверской области. Доступ: <http://www.vedtver.ru/news/31069> (проверено 23.09.2015).

активности населения в ходе выборов в органы МСУ (20,7% в 2015 г. по сравнению с 13,9% в 2012 г.). Данная тенденция проявилась и на муниципальных выборах 13.09.2015 г. в единый день голосования, когда в Тверской обл. избирались депутаты в представительные органы МСУ. Явка избирателей составила 34,5%<sup>1</sup>. Около трети опрошенных признают для себя важность всех выборов в равной степени, в т.ч. и в органы МСУ, считая, что через активное участие в выборах обычный человек может оказать влияние на ситуацию в стране.

Анализ экспертных оценок существующего в современном российском обществе института выборов выявляет неоднозначность позиций представителей экспертного сообщества. С одной стороны, руководители муниципальных управленческих структур считают систему прямых выборов одним из важнейших показателей демократичности социально-политического устройства общества. Однако, как считают эксперты, эффективность системы выборов напрямую зависит от ее качества. Современные же избирательные технологии несовершенны, и, благодаря воздействию СМИ, манипулированию общественным мнением, подкупам избирателей, жители муниципалитетов могут сделать неоптимальный выбор («во власть приходят люди, которые не только с профессиональной точки зрения не могут работать руководителями городов и сельских поселений, но... и по этическим, моральным и другим причинам... их нельзя... подпускать к руководству городом или поселком с любым бюджетом»). Кроме того, и само население современных муниципальных образований не готово брать на себя ответственность за собственные решения, демонстрирует патерналистскую ориентацию по отношению к власти различного уровня.

Важным в нашем исследовании являлся вопрос о способах замещения должности главы муниципального образования. С точки зрения приблизительно трети жителей региона, наиболее эффективным способом являются прямые муниципальные выборы (32,5%). Чуть более четверти респондентов выступают за эффективность такого способа, как решение общего собрания (схода) жителей, также предполагающего выборность данной должности. Доля респондентов, сделавших подобный выбор, возросла по сравнению с данными предыдущего года (28,8% в 2015 г. по сравнению с 22,3% в 2014 г.). Такая позиция характерна, прежде всего, для жителей ПГТ и сельских поселений. Кроме того, в 2015 г. значительно снизился процент тех граждан, которые выступают за избрание главы МСУ депутатами представительного органа (от 30,6% в 2014 г. до 9,2% в 2015 г.). За такой способ замещения должности главы муниципального образования, как его назначение «сверху», вышестоящими органами государственной власти, традиционно выступают около 1/7 респондентов (14,9%). В целом же результаты проводимого нами мониторинга указывают на несоответствие преобладающей в регионе реальной социально-политической практики, предполагающей выборы главы муниципального образования депутатами представительного органа МСУ, представлениям и ожиданиям населения, которое заинтересовано в сохранении прямых выборов глав поселений.

Данный вывод подтверждается ответами на вопрос, впервые включенный в исследовательский инструментарий в 2015 г. Респондентам, в частности, предложили оценить новый порядок замещения должности главы муниципального образования, вводимый в региональные практики МСУ с 2015 г. и связанный с осуществлением конкурсных процедур. Следует отметить, что отрицательно оценили данное изменение в формировании системы органов МСУ более трети граждан (37,2%), аргументируя свою точку зрения тем, что в рамках демократических политических систем должны существовать прямые выборы, без которых

<sup>1</sup> В Тверской области явка на выборах составила 34,46%. Доступ: <http://untver.net/news/53dbda7e0df269293af5f129/55f6914ee23f434407eb9ecc> (проверено 14.09.2015).

во властных структурах распространяется семейственность, они становятся коррумпированными.

Сторонники же нового порядка замещения должности главы муниципального образования (26,2%) обосновывают свою позицию тем, что в ходе проведения прямых избирательных процедур населением может быть сделан неоптимальный выбор из-за отсутствия необходимой и достоверной информации о кандидате, в то время как экспертная комиссия гораздо эффективнее осуществит оценку кандидатов на пост главы МСУ.

Анализ мнений и оценок представителей властных структур по данной проблеме позволяет выделить три основные позиции, занимаемые экспертами.

Первая группа экспертов отрицательно относится к ликвидации прямых выборов глав муниципалитетов, считая, что отбор кандидатов на пост главы конкурсной комиссией, наполовину состоящей из представителей, назначаемых районной (для сельских поселений) или региональной властью (для муниципальных районов), является не совсем демократичным. В качестве значительного минуса новой модели они видят фактическое отстранение населения от участия в формировании органов МСУ и управлении своим поселением. Кроме того, внедряемые на региональном уровне процедуры замещения должностей глав МСУ способствуют усилению тенденции централизации власти и формированию зависимости системы МСУ от государственных структур, что снижает степень легитимности муниципальной власти.

Вторая группа экспертов позитивно оценивает внедрение конкурсных процедур в систему замещения должностей глав муниципалитетов, считая, что конкурс – «это самый оптимальный вариант» для современных российских муниципальных практик. Конкурсные процедуры снижают финансовые затраты на процесс формирования органов МСУ, препятствуют проникновению в структуры муниципальной власти криминальных элементов, позволяют привлечь к управлению территорией компетентных и высокопрофессиональных граждан и являются своего рода страховкой от различных популистских решений. Однако подобная модель рассматривается ими в качестве временной меры, которая будет ликвидирована и заменена более демократичной в случае повышения уровня социальной зрелости и ответственности российских граждан.

Третья группа экспертов отрицательно относится к системе прямых выборов глав муниципальных образований, выступая, тем не менее, за выборность представительного органа МСУ. Сторонники данной позиции рассматривают систему отбора кандидатур на пост главы МСУ конкурсной комиссией, наполовину формируемой губернатором региона, в качестве единственно правильной и наиболее эффективной. Влияние же на систему МСУ со стороны каких-либо внешних сил, считают представители данной точки зрения, будет неизбежным в ходе реализации любой модели замещения должности главы муниципалитета. Это влияние будет осуществляться либо со стороны губернатора («напрямую назначает губернатор конкурсную комиссию, понятно, что подбор кандидатур будет зависеть от того, ...кого видит губернатор»), либо со стороны структуры или личности, финансирующей проведение выборов («ведь деньги должны откуда-то браться и как-то возвращаться... кто помог финансами, тот будет потом влиять на будущего главу»).

Таким образом, результаты проведенных нами исследований демонстрируют постоянно осуществляемый государством, региональными и муниципальными властными структурами, а также местными сообществами поиск оптимальной модели функционирования МСУ, а также наиболее эффективных способов формирования органов МСУ, в частности процедур замещения должности главы муниципального образования. Тенденции последних лет демонстрируют все

большую централизацию власти, в т.ч. и на местном уровне, усиление влияния государственных структур на деятельность МСУ и все большее сужение возможностей участия населения в формировании структур власти. С другой стороны, отказ от осуществления прямых выборов глав МСУ рассматривается как временная мера, связанная с неэффективностью современных избирательных технологий, слабой готовностью населения к участию в различных формах МСУ и низким уровнем его ответственности за собственные решения. Проведенные нами опросы фиксируют наличие у населения и представителей муниципальных структур стремления к сохранению основных демократических элементов в системе МСУ, в т.ч. и процедуры прямых выборов. Возвращение к модели избрания главы муниципального образования населением в ходе прямых выборов будет возможным в результате постепенного изменения менталитета жителей региона, формирования у населения активистских установок, повышения уровня его ответственности за все происходящее в муниципальном образовании.

*Статья написана при финансовой поддержке Министерства образования и науки Российской Федерации. Научно-исследовательский проект № 114111140129.*

### Список литературы

Верижникова Н.М. 2012. Актуальные вопросы механизма выборов главы муниципального образования. — *Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал*. № 1. С. 25-27.

Газизова Л.И. 2015. К вопросу о разграничении понятий «муниципальная власть» и «местное самоуправление». — *Власть*. № 6. С. 129-133.

Данилов С.А., Володина С.В. 2015. Электоральное доверие: концептуальные профили и риск-факторы. — *Власть*. № 8. С. 67-73.

Майкова Э.Ю., Симонова Е.В. 2014. Проблема использования механизма выборов при формировании органов местного самоуправления в современной России. — *Власть*. № 11. С. 105-110.

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

*МАЙКОВА Eleonora Yur'evna, Cand.Sci.(Hist.), Associate Professor; Vice-rector for Educational Work, Head of the Chair of Sociology and Social Technologies, Faculty of Management and Social Communication, Tver State Technical University (22 A. Nikitina Emb, Tver, Russia, 170026; maykova@yandex.ru)*

*SIMONOVA Elena Valer'evna, Cand.Sci.(Soc.), Associate Professor of the Chair of Sociology and Social Technologies, Tver State Technical University (22 A. Nikitina Emb, Tver, Russia, 170026; Simonova-E-V@yandex.ru)*

## MODELS OF THE ELECTION OF THE HEAD OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN MODERN RUSSIA: THEORY AND THE REAL MUNICIPAL PRACTICE

**Abstract.** *The article considers using the mechanism of election of the head of self-government. This question is very significant because many Russian municipalities refused direct elections of heads of local communities. The results of Tver sociological researches (2009–2015) show that the population and representatives of municipal structures are focused on preservation of democratic elements in the system of local self-government. The author considers the refusal of direct elections of heads of municipalities as the temporary measure connected with an inefficiency of modern selective technologies,*

*poor readiness of population for participation in the various forms of local self-government and its low level of responsibility for their own decisions.*

**Keywords:** *local self-government, head of municipal union, municipal elections, attitude towards elections*

---

ЛАНДА Камиль Газимагомедович — д.полит.н., советник главы Республики Дагестан (*kamzes@hotmail.com*)

## МЕСТО И РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОВЕТА В ФОРМИРОВАНИИ ВЛАСТНОЙ СИСТЕМЫ РЕСПУБЛИКИ ДАГЕСТАН

**Аннотация.** В статье сделана попытка выявить и проанализировать роль Государственного совета в качестве одного из ключевых институтов в формировании властной системы Республики Дагестан. Главное внимание концентрируется на его месте в системе высших органов государственной власти как «коллективного главы» республики и одновременно исполнительной власти в условиях переходного периода от советской системы к политической демократии.

**Ключевые слова:** Республика Дагестан, конституция, закон, Государственный совет, Народное собрание, парламент, народ, демократия, политический режим

Политический режим Республики Дагестан, созданный на основе Конституции 1994 г., включает все атрибуты и институты политической демократии: разделение власти на три самостоятельные, но теснейшим образом связанные между собой ветви — законодательную, исполнительную и судебную, институт выборов, гарантию прав и свобод человека, политический и идеологический плюрализм и др. При этом обращает на себя внимание тот факт, что в республике процесс конституционной реформы и политического переустройства шел медленно и с достаточно серьезными трудностями. Анализ перипетий, сопровождавших процесс принятия Конституции и многих документов, касающихся данной проблемы, дает основания для вывода, что, хотя на словах объявлялось о решимости создать политическую систему демократического типа, как процесс ее создания, так и его реальные институциональные формы реализовывались не с должной степенью соблюдения общепринятых демократических ценностей, норм, установок, правил игры.

Камнем преткновения в процессе формирования новой дагестанской государственности стал вопрос о характере, месте, роли, функциях и прерогативах главы государства и исполнительной вертикали в целом. Властная элита республики с самого начала ориентировалась на формирование президентского режима. По этому вопросу 2 раза были проведены общереспубликанские референдумы. Оба раза дагестанские избиратели большинством голосов не поддержали эту инициативу. Была отвергнута также идея учреждения института главы государства в лице председателя Республики Дагестан, избираемого парламентом либо другим представительным органом. Комментируя неудачу этой идеи, один из профсоюзных деятелей А. Магомедов совершенно справедливо отмечал, что дагестанские народы отвергли идею президентской или другой единоличной власти потому, что «она не учитывает специфику республики, ее многонациональный состав, институт президентства или единоличного правления — это путь к вражде»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Дагестанская правда. 1995. 15 дек.