

**МАЙКОВА Элеонора Юрьевна** — доктор философских наук, доцент, заведующий кафедрой социологии и социальных технологий Тверского государственного технического университета (170026, Россия, г. Тверь, наб. Аф. Никитина, 22, каб. 222; [maykova@yandex.ru](mailto:maykova@yandex.ru))

**СИМОНОВА Елена Валерьевна** — кандидат социологических наук, доцент кафедры социологии и социальных технологий Тверского государственного технического университета (170026, Россия, г. Тверь, наб. Аф. Никитина, 22, каб. 236; [Simonova-E-V@yandex.ru](mailto:Simonova-E-V@yandex.ru))

## КОНКУРСНАЯ МОДЕЛЬ ИЗБРАНИЯ ГЛАВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ: ПРЕИМУЩЕСТВА И НЕДОСТАТКИ

**Аннотация.** Статья посвящена изучению проблемы использования конкурсного механизма при формировании органов местного самоуправления в современной российской муниципальной практике. Авторы рассматривают преимущества и недостатки применения конкурсных процедур при замещении должностей глав муниципалитетов. Приводятся материалы социологических исследований, проведенных в Тверском регионе в 2015–2016 гг. (анкетирование населения и экспертное интервьюирование). Авторы показывают, что внедрение конкурсной модели избрания глав местного самоуправления поддерживает 1/3 рядовых граждан и значительная часть муниципальных руководителей, что свидетельствует о наличии потенциала легитимации среди населения данного способа формирования исполнительных органов муниципалитета. Конкурсный механизм не противоречит принципам муниципального демократизма, обеспечивает необходимую глубину обратной связи с населением, точность управления и устойчивость самоуправляемой системы.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, глава муниципального образования, конкурсная модель избрания главы муниципалитета

Формирование современной российской системы местного самоуправления (МСУ) началось с 2003 г. после принятия федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — ФЗ № 131), нормы которого базируются на основных положениях Конституции РФ, идеях Европейской хартии местного самоуправления, а также на некоторых отечественных традициях местного самоуправления. Законодательство о местном самоуправлении определяет принципы формирования и функционирования муниципальных органов, их структуру и компетенцию, регламентирует формы участия граждан в деятельности МСУ<sup>1</sup>. Однако развитие МСУ и регламентирующего его законодательства является процессом сложным и противоречивым. ФЗ № 131 окончательно вступил в силу лишь в 2009 г. С 2003 г. вплоть до настоящего времени было принято более 100 нормативно-правовых актов, вносящих в него изменения. Как полагают некоторые специалисты, с 2014 г. берет начало новый этап муниципальной реформы, суть которого заключается в том, что субъектам РФ предоставляется возможность в рамках ФЗ № 131 определять территориальные, институциональные модели МСУ в своих регионах и изменять некоторые форматы компетенции местной власти [Бабичев 2016: 65].

<sup>1</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». — *КонсультантПлюс*. Доступ: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=200824&fld=134&dst=1000000001,0&nd=0.9125767415543884> (проверено 17.10.2016).

В связи с тем, что осуществление местного самоуправления предполагает субъектность населения, его способность и возможность решать вопросы местного значения через различные формы самоорганизации, ключевое значение приобретает представительство воли и интересов местного сообщества в деятельности муниципальных органов. В качестве основных институтов муниципального представительства выступают выборные органы общей компетенции, реализующие муниципальную представительную власть. В организационном плане эти органы напрямую связаны с населением актом избрания, а функционально – ориентированы на реализацию воли местного сообщества в решении вопросов местного значения [Джагарян 2017]. Формирование органов МСУ посредством прямых всеобщих выборов рассматривается в современном мире как важнейший признак муниципального демократизма, свидетельство обратной связи с населением. Однако муниципальное представительство может быть и опосредованным. В этом случае обратная связь с населением осуществляется через процедуры замещения должностных позиций, режим осуществления полномочий, механизмы подконтрольности, подотчетности, ответственности и др.

Одним из важнейших институтов муниципального представительства является должностная позиция главы муниципального образования. Наличие этого элемента в структуре муниципальных органов в соответствии с ФЗ № 131 обязательно. Глава муниципального образования, являясь выборным должностным лицом МСУ, квалифицируется как высшее должностное лицо муниципалитета.

В российском законодательстве о местном самоуправлении закреплён альтернативный порядок избрания на должность главы муниципального образования, предусматривающий осуществление как прямых, так и косвенных избирательных процедур<sup>1</sup>. До недавнего времени легитимными являлись 3 основных способа избрания главы муниципального образования: 1) высшее должностное лицо МСУ избирается населением в ходе прямых выборов и осуществляет полномочия главы местной администрации (сильный мэр – слабый Совет); 2) глава муниципалитета избирается населением в ходе проведения прямых выборов и становится председателем представительного органа муниципального образования, а глава местной администрации (сити-менеджер) назначается по конкурсу (Совет – управляющий); 3) глава муниципального образования избирается представительным органом МСУ из своего состава либо на сходе граждан, осуществляющем полномочия представительного органа муниципального образования и является его председателем, а глава местной администрации (сити-менеджер) назначается представительным органом по конкурсу (сильный Совет – слабый мэр) [Верижникова 2012: 26; Москалев, Бусыгин 2011: 31-32; Правдин 2011: 38; Зырянов 2014: 51].

В феврале 2015 г. был принят Федеральный закон № 8-ФЗ «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», предусматривающий возможность нового способа избрания главы муниципалитета – представительным органом из числа кандидатов, определенных конкурсной комиссией [Местное самоуправление... 2016: 43]. Порядок формирования конкурсной комиссии предполагает назначение половины ее членов представительным органом муниципального образования, а другой половины – высшим должностным лицом субъекта РФ. Подобный

---

<sup>1</sup> Там же.

порядок формирования конкурсной комиссии регламентируется для муниципальных районов, городских округов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения. В других типах муниципальных образований половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом поселения, другая половина — главой муниципального района. В случае избрания главы муниципалитета по конкурсу он возглавляет местную администрацию. Следует отметить, что введение данной правовой нормы демонстрирует устойчивую тенденцию к законодательному закреплению моделей МСУ, предполагающих концентрацию высшей исполнительной власти муниципалитета в одних руках. Так, И.А. Хабаров подчеркивает, что речь здесь «идет не просто об изменении способа избрания главы муниципального образования, а о формировании новой институциональной модели управления, архитектуры локального режима с позиционным доминированием главы [главы администрации] города/района» [Хабаров 2016: 155].

Новая модель избрания главы МСУ, расширившая спектр возможностей региональных элит по формированию системы муниципального управления на конкретных территориях, оказалась крайне востребованной во многих российских регионах. Однако распространение конкурсной модели избрания главы МСУ вызвало оживленные дискуссии среди экспертов и практиков муниципального управления. В частности, данная модель нередко подвергается критике из-за ее очевидной ориентации на достижение государственно-политических целей. Кроме того, считается, что глава МСУ, занявший свою должность в результате конкурсных процедур, не обладает выборным мандатом, что принципиально несовместимо с конституционными началами муниципальной демократии [Джагарян 2017].

Другая позиция, наоборот, связана с поиском преимуществ конкурсной модели избрания главы МСУ. Так, часть исследователей и практиков муниципального управления считают, что реформирование системы МСУ осуществляется в целях повышения стабильности муниципального управления, исключения предпосылок политических конфликтов [Хабаров 2016: 155].

В декабре 2015 г. вышло постановление Конституционного суда РФ, в котором положения федерального закона № 136-ФЗ, связанные с процедурой избрания (формирования) органов МСУ и ролью в ней органов государственной власти субъектов РФ, были признаны в целом конституционными. Неконституционным признается лишь безальтернативный вариант замещения должности главы муниципального образования и определения его места в структуре органов МСУ, который был принят в ряде регионов после внесения поправок в ФЗ № 131 в качестве доминирующей модели организации МСУ<sup>1</sup>. Особенно это касается муниципальных образований поселенческого уровня, для которых в качестве преимущественного способа избрания главы муниципалитета рекомендуются муниципальные выборы. Как отмечает И.В. Бабичев, «небольшая территория и численность населения городских и сельских поселений позволят в ходе прямых муниципальных выборов: объективно осуществить отбор главы, потому что жители, как правило, знают кандидата лично; сформировать у жителей чувство причастности к формированию местной власти и решению вопросов местного

<sup>1</sup> Постановление Конституционного суда РФ от 01.12.2015 № 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 депутатов Государственной Думы». — *Российская газета*. 2015. Фед. вып. № 6853(282). 14 дек. Доступ: <https://rg.ru/2015/12/14/ksrf-dok.html> (проверено 11.08.2016).

значения» [Бабичев 2016: 74]. За возвращение процедуры прямых выборов мэров городов выступает и население ряда российских регионов<sup>1</sup>.

Исследователи отмечают, что в настоящее время субъекты РФ осуществляют выбор моделей формирования местной власти в основном спонтанно, часто под влиянием политико-экономической конъюнктуры, что не способствует созданию устойчивых публичных систем на муниципальном и региональном уровнях. В условиях же местного самоуправления важнейшей задачей является рациональный выбор необходимой глубины обратной связи с населением.

Говоря о выборе модели местной власти, судья Конституционного суда РФ Н.С. Бондарь отмечал, что «применительно ко всем муниципальным образованиям, независимо от их уровня публично-территориальной организации, более демократичным является порядок решения соответствующих вопросов... при наличии альтернативных вариантов, включая прямые выборы населением» [Бабичев 2016: 76]. Одним из таких вариантов является конкурсная модель замещения должности главы МСУ.

Эмпирический анализ исследуемой проблемы был осуществлен в рамках социологического мониторинга представлений населения Тверской обл. о региональной системе местного самоуправления<sup>2</sup>, проводимого сотрудниками кафедры социологии и социальных технологий ТвГТУ с 2009 г. В данной статье используются данные опросов 2015–2016 гг. (формализованное интервьюирование населения региона: объем выборочной совокупности 2015 г. — 739 чел., 2016 г. — 1 043 чел., статистическая погрешность — 4%; глубинное интервьюирование экспертов, апрель–август 2015 г., объем выборочной совокупности — 45 чел.).

В Тверском регионе (как и в целом по стране) сложилась двухуровневая система местного самоуправления. В настоящее время здесь фиксируется 351 муниципальное образование, в т.ч. 35 муниципальных районов, 6 городских округов, 2 закрытых административно-территориальных образования, 43 городских поселения и 265 сельских поселений. По данным региональной статистики, на 01.01.2014 г. большинство глав муниципальных образований (353 чел.) избирались из состава депутатов представительных органов, и лишь 1/10 (32 чел.) — в ходе прямых муниципальных выборов (населением)<sup>3</sup>. В 2015 г. на основе поправок, внесенных в ФЗ № 131, в региональном законодательстве также были осуществлены изменения. На уровне региона была законодательно закреплена модель избрания главы муниципалитета представительным органом из числа кандидатов, предложенных конкурсной комиссией, наполовину формируемой председателем правительства Тверской области. При этом глава МСУ, избранный таким образом, должен возглавлять местную администрацию. В управлении муниципальными образованиями, в которых в настоящее время отсутствует совмещение должностей главы МСУ и главы администрации муниципалитета, используется модель сити-менеджеров. Предусмотренные законом ФЗ № 131 и уставами муниципальных образований прежние модели (избрание главы МСУ на муниципальных выборах или избрание депутатами представительного органа муниципалитета из своего состава) были упразднены.

В связи с этим важное значение приобретает анализ отношения рядовых граждан и представителей экспертного сообщества региона к способам замещения

<sup>1</sup> Доманов А. Жители Твери требуют возвращения прямых выборов мэра. — *Караван+Я*. 2015. 09.10. Доступ: <http://untver.net/news/53dbda7e0df269293af5f126/5624c889fe32acb72fd8fc74> (проверено 4.08.2016).

<sup>2</sup> Научно-исследовательский проект № 114111140129, осуществлявшийся при финансовой поддержке Минобрнауки РФ.

<sup>3</sup> Избиркомом Тверской области обобщена информация об организации местного самоуправления в Тверской области. — *Тверские ведомости*. 2014. 3 февр. Доступ: <http://www.vedtver.ru/news/31069> (проверено 23.04.2017).

должности главы муниципального образования, в т.ч. и к конкурсным процедурам. Такой анализ позволит выявить потенциал легитимности новой модели избрания главы МСУ. Оценивая эффективность различных вариантов замещения должности главы МСУ, приблизительно четверть жителей региона отметили в качестве наиболее эффективного способа прямые муниципальные выборы (от 32,5% в 2015 г. до 23,2% в 2016 г.). Примечательно, что процент граждан, выбирающих данную позицию, к 2016 г. значительно снизился за счет «оттягивания» выбора респондентов в пользу конкурсной модели избрания главы МСУ (2016 г. — 11,8%). Чуть более четверти респондентов выступают за эффективность такого способа, как решение общего собрания (схода) жителей, также предполагающего выборность данной должности. При этом доля респондентов, сделавших подобный выбор, возросла к 2016 г., хоть и незначительно (29,6% в 2016 г. по сравнению с 28,8% в 2015 г.). Такая позиция характерна, прежде всего, для жителей ПГТ и сельских поселений. Кроме того, в 2015–2016 гг. значительно снизился процент граждан, выступающих за избрание главы МСУ депутатами представительного органа из своего состава (для сравнения: 2014 г. — 30,6%; 2015 г. — 9,2%; 2016 г. — 8,3%). За такой способ замещения должности главы муниципального образования, как его назначение «сверху» вышестоящими органами государственной власти, традиционно выступают около 1/7 респондентов (от 14,9% в 2015 г. до 12,4% в 2016 г.). В целом же результаты опросов жителей муниципальных образований Тверской обл. указывают на несоответствие преобладающей в регионе реальной социально-политической практики, предполагающей выборы главы муниципального образования депутатами представительного органа МСУ (в т.ч. на основе конкурсных процедур), представлениям и ожиданиям населения, которое заинтересовано в сохранении прямых выборов глав поселений.

Около трети граждан (от 37,2% в 2015 г. до 31,4% в 2016 г.) отрицательно оценили изменения в формировании системы органов МСУ. Они аргументировали свою точку зрения тем, что в рамках демократических политических систем должны существовать прямые выборы, без которых во властных структурах распространяется семейственность и они становятся коррумпированными.

Сторонники конкурсной модели замещения должности главы муниципального образования (от 26,2% в 2015 г. до 30,2% в 2016 г.) 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. Они полагают, что экспертная комиссия гораздо эффективнее осуществит оценку кандидатов на пост главы МСУ. Кроме того, конкурсные процедуры в экономическом плане более выгодны, т.к. позволяют муниципальному образованию экономить финансовые средства.

Исследование показывает в целом постепенный рост позитивных оценок конкурсной модели избрания главы МСУ. Усилению данной тенденции способствуют и особенности менталитета российских граждан, у которых централизованная властная вертикаль не вызывает отторжения, а, наоборот, рассматривается как эффективная управленческая модель<sup>1</sup>.

Подобный взгляд характерен и для представителей региональных и муниципальных властных структур. Часть экспертов считают единственно правильной и наиболее эффективной систему отбора кандидатур на пост главы МСУ конкурсной комиссией, наполовину формируемой губернатором региона. К системе прямых выборов глав муниципальных образований они относятся отрицательно, говоря о несовершенстве современной российской избирательной системы и

<sup>1</sup> Около 2/3 опрошенных граждан (от 65,1% в 2015 г. до 70,7% в 2016 г.) считают, что управление в РФ должно осуществляться на основе единой вертикали: муниципальная власть должна подчиняться губернатору, а губернатор должен подчиняться президенту и правительству России.



низком уровне политической культуры населения [Майкова, Симонова 2016: 61]. Нередко за внедрение в муниципальные практики конкурсной модели избрания главы МСУ выступают даже те группы экспертов, которые отрицательно относятся к ликвидации прямых выборов глав муниципалитетов. Сторонники данной позиции понимают цели конкурсной модели («это определенный фильтр для того, чтобы граждане в эмоциональном порыве не выбрали себе неадекватного главу») и рассматривают ее в качестве наиболее оптимальной муниципальной практики на современном этапе общественного развития. Достоинствами конкурсной модели избрания глав МСУ эксперты считают снижение финансовых затрат на процесс формирования органов МСУ, ограничение возможностей проникновения криминальных элементов в структуры муниципальной власти, привлечение наиболее компетентных и высокопрофессиональных граждан к управлению территорией, снижение возможностей популистского воздействия на население. В качестве недостатков новой модели избрания глав МСУ эксперты назвали фактическое отстранение населения от участия в формировании органов МСУ и управления своим поселением, усиление тенденции централизации власти, формирование зависимости МСУ от структур государственной (прежде всего, региональной) власти, снижение степени легитимности муниципальной власти.

Таким образом, теоретический и эмпирический анализ проблем, связанных с внедрением конкурсной модели избрания главы местного самоуправления, свидетельствует о неоднозначности оценок данного вида муниципальной практики. Тем не менее решения Конституционного суда РФ показывают, что использование опосредованных (конкурсных) процедур при формировании исполнительных органов муниципального управления не противоречит демократическим принципам. Поддержка внедрения конкурсной модели избрания глав МСУ 1/3 рядовых граждан и значительной частью муниципальных руководителей дает основание говорить о наличии потенциала легитимации данного способа формирования исполнительных органов МСУ среди населения. Однако абсолютизировать значение рассматриваемых процедур не следует. Необходимо постоянно искать баланс между процессами централизации и децентрализации и останавливать выбор на тех вариантах, которые не противоречат существенным характеристикам местного самоуправления.

#### Список литературы

Бабичев И.В. 2016. 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. С. 65-81.

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

Джагарян Н.В. 2017. Конкурсный глава муниципального образования (местной администрации): особенности легитимации и проблемы совершенствования правового статуса. Доступ: <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=13&art=6155> (проверено 9.04.2017).

Зырянов С.Г. 2014. Выборы глав муниципальных образований: проекты реформаторов и общественные ожидания. – *Социум и власть*. № 2(46). С. 49-56.

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.

Местное самоуправление в Российской Федерации: вопросы законодательного обеспечения и правоприменительная практика: аналитический материал Аналитического управления Аппарата Совета Федерации. 2016. — *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. С. 41-55.

Москалев А.В., Бусыгин Л.И. 2011. Некоторые аспекты выборности глав муниципальных образований и роли населения в местном самоуправлении. — *Вестник Пермского университета*. Сер. Юридические науки. Вып. 3(13). С. 30-36.

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

Хабаров И.А. 2016. Модели муниципального управления: тенденции развития в условиях реформирования и избирательных кампаний 2014–2016 гг. — *Pro Nunc. Современные политические процессы*. № 1(16). С. 152-166. Доступ: <https://cyberleninka.ru/article/n/modeli-munitsipalnogo-upravleniya-tendentsii-razvitiya-v-usloviyah-reformirovaniya-i-izbiratelnyh-kampaniy-2014-2016-gg> (проверено 5.05.2017).

МАЙКОВА Eleonora Yur'evna, Dr.Sci. (Philos.), Associate Professor, Head of the Chair of Sociology and Social Technologies, Tver State Technical University (22 Afanasiya Nikitina Emb, Tver, Russia, 170026; maykova@yandex.ru)

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

## COMPETITIVE MODEL OF ELECTION OF THE HEAD OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE MODERN RUSSIAN MUNICIPAL PRACTICE: ADVANTAGES AND SHORTCOMINGS

**Abstract.** The article is devoted to the study of the problem of using the competitive mechanism in the formation of local self-government bodies in the modern Russian municipal practice. The authors consider advantages and shortcomings of application of competitive procedures for filling positions of heads of municipalities. The materials of sociological research (a survey of population of the Tver Region and expert interviewing conducted in 2015–2016) are given. It shows that one third of ordinary citizens and a significant part of municipal leaders support the introduction of competitive models of election of heads of local self-government. This support indicates the availability of legitimation potential of the population towards this method of forming executive bodies of the municipality. The competitive mechanism does not contradict the principles of municipal democracy; it provides the necessary depth of feedback to the population, the accuracy of management and stability of the self-governing system.

**Keywords:** local self-government, head of municipal union, municipality, election, competitive model of election, Russian municipal practice

---