

АНАЛИЗ ТРАНСФОРМАЦИЙ ВЫБОРОВ ГЛАВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ МУРМАНСКОЙ ОБЛАСТИ

Серова Н.А.*

Аннотация

Особую актуальность в настоящее время приобрели вопросы выбора глав муниципальных образований непосредственно населением (прямые выборы) или представительным органом из своего состава (косвенные выборы). За десятилетний период реформы местного самоуправления в законодательстве произошли значительные изменения, в частности, в муниципалитетах принимались новые Уставы и менялись способы избрания глав муниципальных образований. Автором проанализированы трансформации, происходившие в 40 муниципальных образованиях Мурманской области. Были исследованы законы, уставы муниципальных образований и другие нормативно-правовые акты, регламентирующие порядок избрания глав муниципальных образований. Анализ показал, что на сегодняшний день в Мурманской области представлены все предусмотренные законодательством варианты избрания глав муниципальных образований. Сделан вывод об изменении приоритетов в отношении выборов – отказ от прямых в пользу косвенных. При этом механизм избрания главы из числа депутатов в большинстве муниципалитетов области был внедрен вопреки мнению жителей и зачастую с нарушением федерального законодательства о местном самоуправлении. Сделан вывод, что, несмотря на то что местное самоуправление в Российской Федерации закреплено на законодательном уровне как форма народовластия, говорить о нем как о сформировавшемся институте и его эффективном функционировании пока нельзя. Во многом это обусловлено тем, что реформы последних лет направлены на то, чтобы усилить государственный контроль над муниципалитетами, используя в первую очередь правовые и финансовые рычаги управления.

Ключевые слова: местное самоуправление; муниципальные выборы; глава муниципального образования; законы о местном самоуправлении; муниципальная собственность.

* Серова Наталья Александровна – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Института экономических проблем им. Г.П. Лузина КНЦ РАН. Адрес: 184209, Мурманская область, г. Апатиты, ул. Ферсмана, д. 24а, E-mail: serova@iep.kolasc.net.ru

Основная законодательная база в области местного самоуправления была сформирована в 1995–1998 гг. Именно в этот период были приняты ключевые законы о местном самоуправлении¹, в которых раскрыто содержание понятия муниципальной собственности, определены основные механизмы правовой защиты и разработаны вопросы о финансово-экономических предпосылках самостоятельности местного самоуправления, предусматривалось избрание главы муниципального образования на всенародных выборах либо представительным органом местного самоуправления из своего состава. Вплоть до принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ N 131 «Об общих принципах...») избранный населением глава мог являться председателем представительного органа и возглавлять администрацию муниципального образования. Применение подобной системы управления обеспечивало сильное политическое и административное руководство муниципальным образованием, особенно в случаях, когда глава муниципального образования возглавлял и представительный орган местного самоуправления, и администрацию (Кандрина, 2011).

В настоящее время порядок избрания главы муниципального образования устанавливается Уставом муниципального образования в соответствии со статьей 36 п. 2 ФЗ N 131 «Об общих принципах...», которая предусматривает несколько вариантов избрания главы муниципального образования:

- 1) глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах и является главой местной администрации;
- 2) глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах, входит в состав представительного органа муниципального образования и является его председателем, а глава местной администрации назначается по конкурсу. Этот вариант не получил большого распространения, так как не позволяет выборному главе муниципального образования непосредственно управлять местной администрацией и в полной мере решать вопросы местного значения;
- 3) глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава и является его председателем, а глава местной администрации назначается представительным органом по конкурсу;
- 4) глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава и является его председателем, а также главой местной администрации (эта форма выборов главы муниципального образования допускается только в сельских поселениях).

Первый вариант получил наибольшее распространение в 1990-х гг. А на сегодняшний день происходит постепенный отказ от всенародных выборов и переход к третьему варианту избрания главы – уже более 20% муниципалитетов перешли от выборов мэров к их фактическому назначению. Так, за 2009–2010 гг. в крупных городах (Владимир, Ижевск, Нижний Новгород, Пермь, Ульяновск, Челябинск, Тюмень и др.) представительными органами были внесены изменения в уставы, отменяющие

прямые выборы мэров, и происходило это, как правило, вопреки мнению местного населения. Например, в Перми в связи с угрозой отмены прямых выборов в 2009 г. была создана гражданская коалиция «За прямые пермские выборы», участниками которой стали общественные организации, эксперты, независимые активисты. В этот период коалиция организовала целый ряд пикетов и митингов в поддержку всенародных выборов главы. Несмотря на то что в ходе публичных слушаний по проекту изменений в Уставе города, в которых приняли участие около 400 человек, горожане не поддержали внесение таких изменений в Устав, Пермская городская дума большинством голосов все-таки проголосовала за отмену прямых выборов главы.

Сегодня активно внедряется модель организации муниципального управления, когда глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава, а глава местной администрации (сити-менеджер) назначается по контракту на конкурсной основе представительным органом муниципального образования. К достоинствам данной модели ее сторонники относят то, что она имеет большие возможности для замены непрофессиональных и некомпетентных руководителей, а четко прописанные конкурсные требования к претендентам гарантируют определенный уровень профессиональной пригодности сити-менеджеров. К числу преимуществ модели относятся также экономия бюджетных средств, оперативность назначения на должность главы местной администрации по контракту и возможность процедуры досрочного прекращения полномочий, в том числе и главой региона. Однако, по мнению многих специалистов (Бусыгин, 2011; Кандрина, 2011), в такой модели изначально присутствует конфликт интересов, ввиду того что при осуществлении управления неизбежно возникает двоевластие и снижается ответственность перед гражданами.

Что касается Мурманской области², то на сегодняшний день здесь представлены все предусмотренные законодательством варианты избрания глав муниципальных образований:

- 1) *глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах и является главой местной администрации.*
Такая форма избрания главы действует в семи муниципалитетах: городских округах Оленегорске, Полярных Зорях Ковдорский район; Ловозерском районе, Терском районе и в двух поселениях, входящих в его состав – Умбе и Варзуге;
- 2) *глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах, входит в состав представительного органа муниципального образования и является его председателем, а глава местной администрации назначается по конкурсу.*

Вторая форма избрания главы муниципального образования действует в городском округе (ЗАТО) Заозерск и в городском поселении Верхнетуломский Кольского района. Интересно, что в первой редакции Устава муниципального образования Верхнетуломский, принятого в 2005 г., глава городского поселения избирался из соста-

ва Совета депутатов (ст. 31, п. 2). Однако решением Совета депутатов от 27.09.2011 N 22/5 был принят новый Устав, где в п. 2 статьи 31 определено, что «глава поселения избирается на муниципальных выборах, входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, сроком на 5 лет».

- 3) *глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава и является его председателем, а глава местной администрации назначается представительным органом по конкурсу.*
Этот способ избрания главы муниципального образования применяется в большинстве муниципалитетов Мурманской области.
- 4) *глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава и является его председателем, а также главой местной администрации.*

Четвертая форма избрания главы применяется в 8 сельских поселениях Мурманской области: Зареченск, Алакуртти, Междуречье, Ура-Губа, Пушной, Тулома, Корзуново, Ловозеро. Такая форма избрания главы предусмотрена законодательством лишь для сельских поселений, так как ввиду малого управленческого аппарата сельских поселений не возникает необходимости разграничения полномочий главы местной администрации и председателя представительного органа.

Целью исследования было выяснить, как на протяжении 10 лет менялись способы избрания глав муниципальных образований Мурманской области.

Анализ показал, что в тех муниципалитетах, где сейчас существует система муниципальных выборов, она применяется с 2005 г. (за исключением городского поселения Верхнетуломский, в первой редакции которого было установлено, что глава избирается из состава Совета). В 2009–2011 гг. муниципалитетами были разработаны новые уставы, однако система муниципальных выборов в них была сохранена. Вероятно, разработка и принятие новых уставов связаны с окончанием в 2009 г. переходного периода ФЗ N 131 «Об общих принципах...».

Новые уставы в 2009–2011 гг. были приняты и во многих муниципальных образованиях области, где сегодня глава избирается представительным органом из своего состава. Анализ показал, что в трех муниципалитетах (Кировск, Алакуртти и Кольский район) форма избрания главы не менялась с начала реформы местного самоуправления – главы всегда выбирались представительным органом из своего состава. В 12 муниципалитетах с принятием новых уставов система муниципальных выборов была отменена (табл. 1). Однако по большинству муниципальных образований (городские и сельские поселения: Ревда, Ловозеро, Зареченск, Заполярный, Никель, Тулома, Кола, Кильдинстрой, Туманный, Междуречье, Пушной, Зеленоборский, Ура-Губа, Молочный, Мурмashi, Корзуново) информацию о том, как избирались главы до принятия новых уставов, найти не удалось.

Таблица 1

**Муниципальные образования Мурманской области,
где были отменены прямые выборы главы**

Муниципальные образования	Дата последних выборов главы	Дата изменения способа избрания главы, год
Мурманск	01.03.2009	2010
Апатиты	12.10.2008	2011
ЗАТО Видяево	07.12.2003	2008
Кандалакша	02.12.2007	2010
Печенгский район	14.03.2010	2010
Печенга	14.03.2010	2010
Териберка	01.03.2009	2012
ЗАТО Североморск	11.12.2005	2010
Мончегорск	05.12.2004	2006
ЗАТО Островной	12.03.2006	н/д
ЗАТО Александровск*	–	2008
Кандалакшский район	н/д	2010

* Образован в 2008 г. В состав вошли: ЗАТО Скалистый, ЗАТО Полярный, ЗАТО Снежногорск, где главы муниципальных образований до объединения избирались на всенародных выборах.

Источник: составлена автором.

Исследование показало, что отказ от системы муниципальных выборов в муниципалитетах Мурманской области происходил на фоне бурных обсуждений, митингов, судебных исков. Исключением является только ЗАТО Североморск, где в 2010 г. участники публичных слушаний поддержали предложенные Советом депутатов изменения в устав, и с тех пор глава ЗАТО избирается из состава депутатского корпуса. На публичных слушаниях присутствовало около 150 человек, за выборы главы ЗАТО из состава Совета депутатов проголосовало 123 человека, за сохранение прежней системы муниципальных выборов – 2. Предложения по изменениям устава обсуждали не только на депутатских заседаниях и публичных слушаниях, но и посредством Интернет-опроса, подавляющее большинство участников которого также поддержало новую модель избрания главы.

В других же муниципальных образованиях Мурманской области механизм избрания главы из числа депутатов был внедрен вопреки мнению жителей и зачастую с нарушением федерального законодательства о местном самоуправлении. Так, например, в 2006 г. в Мончегорске при отсутствии нужного количества – $\frac{2}{3}$ голосов Советом депутатов были внесены изменения в устав города и назначен мэр, что нарушало действующее законодательство, так как после изменения устава избрать главу муниципального образования из числа депутатов мог Совет только следующего созыва. Судебным решением новый мэр был отстранен, однако после ро-

спуска Совета депутатов принятые изменения в устав города вступили в силу, и с тех пор глава Мончегорска на полном основании избирается из состава депутатского корпуса. Следует отметить, что в рамках «вертикализации» российской системы управления в 2009 г. в ФЗ N 131 «Об общих принципах...» были внесены изменения, согласно которым поправки в уставы муниципальных образований в части полномочий, срока полномочий и порядка избрания выборных должностных лиц местного самоуправления подлежат государственной регистрации и вступают в силу после их официального опубликования.

В административном центре Мурманской области г. Мурманске в устав города были внесены поправки, отменяющие прямые выборы, после того как в 2010 г. Совет депутатов поставил неудовлетворительную оценку работе мэра и единогласно проголосовал за его отставку. Учитывая непопулярность этого решения у жителей Мурманска, депутаты не отклоняли возможность возврата к прямым выборам главы города. Однако весной 2014 г. Госдума приняла поправки к ФЗ N 131, отменяющие выборы мэров в крупных городах с районным делением (к которым относится и Мурманск) и в муниципальных районах. То есть предполагается огосударствление органов местного самоуправления.

Характерным примером игнорирования представительным органом муниципального образования мнения местных жителей является город Апатиты, где в 2011 г., после отставки главы города население лишили права всенародно избирать градоначальника. На публичных слушаниях по проекту изменений в устав, где присутствовало более 350 человек, за сохранение прежней системы муниципальных выборов проголосовали 268 человек (76%), за отказ от прямых выборов мэра высказались 85 человек (24%) (MBNEWS, 2011). Тем не менее поправки в устав города были приняты, а прямые выборы главы города отменены.

Таким образом, очевидно изменение приоритетов от прямых выборов в пользу косвенных как для Мурманской области, так и для страны в целом. В условиях осуществляемых в стране административной, муниципальной и бюджетной реформ, начавшихся еще в начале 2000-х гг., курс встраивания муниципального уровня в вертикаль власти подходит к концу. При этом установление контроля над местным самоуправлением идет не только через изменение законодательства, но и через постановку под партийный контроль, так как в условиях преобладания в составе депутатского корпуса «Единой России» чаще всего формируется система местных градоначальников, назначаемых на должность партией (Матвеев, 2005, с. 72).

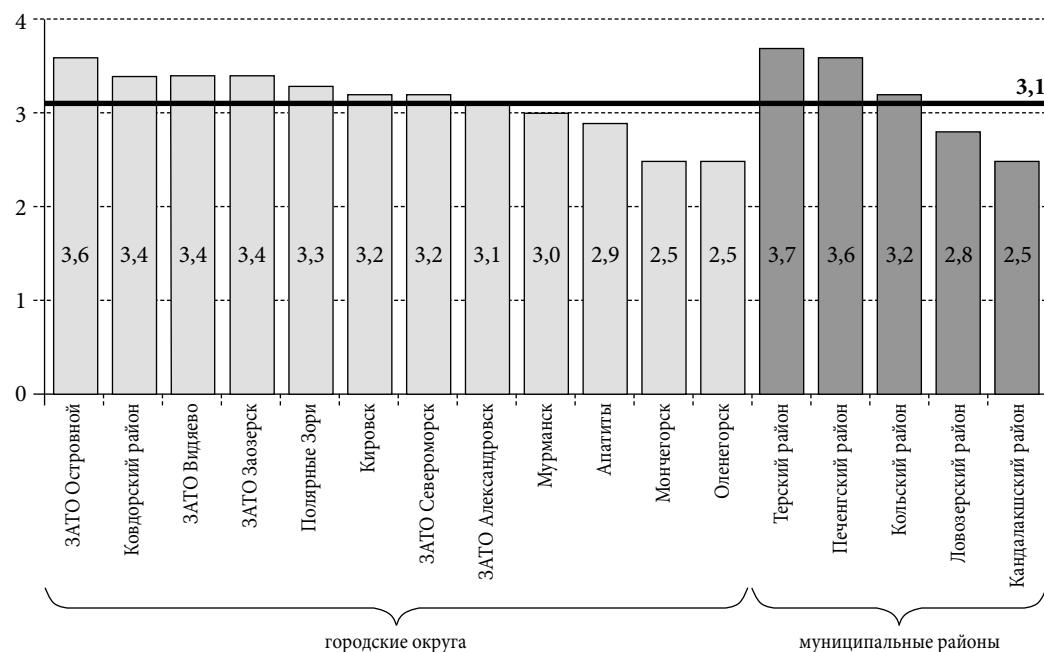
Как известно, наиболее эффективным механизмом контроля качества работы государственных и муниципальных органов власти является контроль со стороны граждан. Согласно результатам социологических опросов по оценке удовлетворенности населения деятельностью местной власти, с 2002 г. проводимых в Институте экономических проблем им. Г.П. Лузина КНЦ РАН, а также результатам социологических опросов, размещенных на сайте Правительства Мурманской области, до 2009 г. имелась тенденция одобрения населением действий местной власти. По-

сле 2009 г. доля положительных оценок деятельности местных властей сократилась, и наметилась тенденция усиления негативного отношения и снижения уровня доверия ко всем ветвям власти.

Согласно тем же опросам, в настоящее время жители Мурманской области выражают невысокую удовлетворенность работой органов местного самоуправления (рис. 1). Для оценки населением деятельности органов местного самоуправления в опросах применялась 5-балльная шкала, где 1 – минимальное значение по показателю, 5 – максимальное значение по показателю.

Рисунок 1

Удовлетворенность населения Мурманской области деятельностью органов местного самоуправления, 2013 г., баллы



Источник: составлена автором.

Стоит отметить, что большинство жителей Мурманской области мало знакомы или практически незнакомы с деятельностью местных органов власти своих муниципальных образований. Более того, около 50% жителей считают, что не могут оказывать влияние на принятие властью тех или иных управленческих решений.

Таким образом, говорить о том, что отказ от системы муниципальных выборов в Мурманской области положительно сказался на качестве власти, нельзя. Безусловно, причина кроется не только в изменении приоритетов в отношении выборов – отказе от прямых в пользу косвенных. Кризисные явления, происходившие в России с начала 2009 г., несомненно, повлияли на отношение населения ко всем уровням власти, что характерно не только для Мурманской области, но и других регионов. Вместе с тем лишение

граждан права самим выбирать главу своего муниципального образования и оказывать влияние на принятие управленческих решений ведет не только к конфликтам и негативным оценкам деятельности местных органов власти, но и отдаляет местную власть от населения, что в корне противоречит основной цели реформы местного самоуправления. Поэтому, несмотря на то что местное самоуправление в Российской Федерации закреплено на законодательном уровне как форма народовластия, говорить о нем как о сформировавшемся институте и его эффективном функционировании пока нельзя.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бусыгин Л.И., Москалев А.В. Некоторые аспекты выборности глав муниципальных образований и роли населения в местном самоуправлении // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2011. № 3 (13). С. 30–36.
2. Жители Североморска определились, как выбирать главу ЗАТО [Электронный ресурс]: URL: <http://www.hibiny.com/news/archive/21308> (дата обращения: 25.08.2014).
3. Кандрина Н.А. Модели организации муниципального управления, глава муниципального образования и сити-менеджер // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2011. № 3. С. 39–43.
4. Клименко А.В. Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 8–51.
5. Матвеев М.Н. Является ли местное самоуправление в России частью местного государственного управления // Вестник Самарского государственного университета. 2005. № 4. С. 66–72.
6. Серова Н.А. Местное самоуправление как институциональная основа развития города // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2008. № 1. С. 169–173.

7. Серова Н.А. Институциональные ограничения формирования и реализации социально-экономической политики в городах Севера России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2010. № 32 (89). С. 20–24.
8. Теоретическое обоснование стратегических направлений муниципальной социальной политики на российском Севере и в Арктике в новой модели национального развития и новых геоэкономических условиях: Отчет о НИР (заключ.) / ИЭП КНЦ РАН; рук. Л.А.Рябова; исполн.: И.А. Гущина, Е.П. Башмакова [и др.]. – Апатиты, 2012. – 234 с.
9. MBNEWS. Жители города Апатиты проголосовали за прямые выборы мэра [Электронный ресурс]: Мурманские бизнес-новости, 21.02.2011. URL: <http://www.mbnews.ru/content/view/29126/229/> (дата обращения: 25.08.2014).

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Федеральный закон от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. N 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»; Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. N 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» (с изменениями от 9 июля 1999 г., 27 декабря 2000 г., 30 декабря 2001 г.); Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. N 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» и др.

² В состав Мурманской области входят 40 муниципальных образований: 12 городских округов, 5 муниципальных районов, 13 городских поселений, 10 сельских поселений.

ANALYSIS OF THE TRANSFORMATION OF ELECTIONS OF HEADS OF THE MURMANSK REGION MUNICIPALITIES

Serova Natalia A.

PhD (Economics), senior researcher Institute for Economic Studies of KSC RAS.

Address: Institute for Economic Studies of KSC RAS, 24A Fersmana Str.,

Apatity 184209, Murmanskaya Oblast, Russian Federation.

E-mail: serova@iep.kolasc.net.ru

Abstract

Issues of electing heads of municipalities directly by the population (a direct election) or by the representative body (an indirect election) have acquired a special importance and urgency nowadays. Over 10 years of the municipal administration reform significant changes have taken place in legislation: municipalities passed new statutes and changed the ways of electing governance in their regions.

The author analyzed the current transformations of the kind in 40 municipalities of Murmansk region. Laws, regulations, statutes and other legal acts dealing with the order of electing heads of municipal administration were investigated. The analysis showed that all options of electing heads of municipalities provided by legislation do exist in Murmansk region at present.

The conclusion is: there is a shift of priorities in relation to the elections: direct elections are abandoned, and indirect elections are favored, with the mechanism of electing heads of administration by the representative body being introduced against the opinion of the residents and the Federal legislation on local self-government being often violated in most municipalities of the region. Thus, despite being legislated, local self-government in the Russian Federation as a form of democracy is so far difficult to speak about as a mature institution with effective performance. It is mainly due to the latest legislation directed at enhancing state control over local government legally and financially.

Keywords: local government; municipal election; the mayor of the municipal formation.

Citation: Serova, N.A. (2015). Analiz transformatsiy vyborov glav municipalnykh obrazovaniy Murmanskoi oblasti [Analysis of the transformation of elections of heads of the Murmansk region municipalities]. *Public Administration Issues*, n. 1, pp. 186–196 (in Russian).

REFERENCES

1. Busygin L.I., Moskalev A.V. (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 local governance]. *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki*, n. 3 (13), pp. 30–36.
2. Zhiteli Severomorska opredelilis kak vybirat glavu ZATO [Residents Severomorsk decided how to elect the head of the Closed]. *Hibiny.com*, 14.10.2010. Available: <http://www.hibiny.com/news/archive/21308> (accessed: August 25, 2014).

3. Kandrina N.A. (2011). Modeli organizatsii munitsipalnogo upravleniya, glava munitsipalnogo obrazovaniya i siti-menedzher. [Models of the organization of the municipal administration, the head of the municipality and city manager]. *Vestnik Altaiskoy akademii ekonomiki i prava*, n. 3, pp. 39–43.
4. Klimenko A.V. (2014). Desyatiletie administrativnoy reformy: rezul'taty i novye vyzovy. [Decade of the administrative reform: results and new challenges]. *Public Administration Issues*, n. 1, pp. 8–51.
5. Matveev M.N. (2005). Yavlyaetsya li mestnoe samoupravlenie v Rossii chast'yu mestnogo gosudarstvennogo upravleniya. [Is the local government in Russia a part of the local public administration]. *Vestnik Samarskogo gosudarstvennogo universiteta*, n. 4, pp. 66–72.
6. Serova N.A. (2008). Mestnoe samoupravlenie kak institut'sional'naya osnova razvitiya goroda [Local government as institutional framework for the development of the city]. *Sever i rynok: formirovaniye ekonomicheskogo poryadka*, n. 1, pp. 169–173.
7. Serova N.A. (2010). Institut'sional'nye ograničeniya formirovaniya i realizatsii sotsialno-ekonomiceskoy politiki v gorodakh Severa Rossii. [Institutional constraints on the formation and implementation of social and economic policy in the cities of the North of Russia]. *Natsional'nye interesy: prioritety i bezopasnost*, n. 32 (89), pp. 20–24.
8. *Teoreticheskoe obosnovanie strategicheskikh napravleniy munitsipalnoy sotsialnoy politiki na rossiyiskom Severe i v Arktike v novoy modeli natsional'nogo razvitiya i novykh geoekonomiceskikh usloviyakh* [Theoretical substantiation of the strategic directions of the municipal social policy in the Russian North and the Arctic in the new model of national development and new geo-economic conditions]. Apatity: IEP KNC RAN, 2012.
9. MBNEWS (2011). Zhiteli goroda Apatity progolosovali za pryamye vybory mera [Residents of the city of Apatity voted for a direct election of the mayor]. *Murmanskie biznes-novosti*, 21.02.2011. Available: <http://www.mbnews.ru/content/view/29126/229/> (accessed: August 25, 2014).