

К ВОПРОСУ О СООТВЕТСТВИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРИНЦИПА САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПРОЦЕССУ ИЗБРАНИЯ ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ



АБДУРАХМАНОВА
Саида Маратовна

студент 4 курса специалитета Северо-Кавказского
института Всероссийского государственного
университета юстиции (РПА Минюста России)

✉ a.saida-2000@mail.ru

Аннотация. В статье анализируются итоги применения Федерального закона от 03.02.2015 № 8-ФЗ в части формирования органов местного самоуправления. Законы субъектов Российской Федерации, принятые на основе федеральных законов, отдают предпочтение той модели замещения должности главы муниципального образования, которая отменяет прямые выборы и тем самым сокращает их ответственность перед населением. А это в свою очередь расширяет возможности руководителей субъектов Российской Федерации влиять на подбор кандидатов на должность главы муниципального образования. Автор приводит доводы о несовместимости такого положения с конституционным принципом самостоятельности местного самоуправления, высказывает предложения о пути его преодоления.

Ключевые слова: местное самоуправление, принцип самостоятельности, глава муниципального образования, способы замещения должности главы муниципального образования, демократия, выборы.

Для цитирования: Абдурахманова С.М. К вопросу о соответствии конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления процессу избрания главы муниципального образования // Сфера права. 2020. № 2. С. 7–9.

Самостоятельность – это базовый принцип функционирования местного самоуправления, а одним из основных признаков самостоятельности местного самоуправления выступает самостоятельное формирование органов местного самоуправления.

Вместе с тем следует отметить, что если п. 3 ст. 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 № 154¹ содержал жёсткий запрет на участие органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления, то ч. 4 ст. 34 Федерального закона от 06.10.2003 № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ)² содержит уже три исключения из указанного правила, при этом перечень таких исключений с каждым годом расширяется.

Так, Федеральным законом от 03.02.2015 № 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"» (далее – Федеральный закон № 8-ФЗ)³ был введен новый способ замещения должности главы муниципального образования – избрание представительным органом муниципального

¹ СЗ РФ. 1995. № 25. Ст. 3506.

² СЗ РФ. 2003 № 40. Ст. 3822.

³ СЗ РФ. 2015 № 6. Ст. 886.

образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. При этом следует обратить внимание на то, что согласно ч. 2.1. ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ в муниципальном районе, городском округе, городском округе с внутригородским делением и др. половина членов конкурсной комиссии назначается высшим должностным лицом субъекта.

При этом органами государственной власти никаких указаний и рекомендаций по поводу выбора модели замещения главы муниципального дано не было. Руководители федеральных органов власти подчеркивали, что регионы свободны в выборе того или иного способа замещения главы муниципального образования. Но региональные власти сразу после опубликования Федерального закона № 8-ФЗ начали вносить изменения в недавно принятые свои нормативные акты, стремясь установить порядок, согласно которому глава муниципального образования будет избираться из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией.

Согласно Законам субъектов Российской Федерации, в которых в качестве основного способа замещения главы муниципального образования предусматривается вышеуказанная модель, граждане лишаются активного и пассивного избирательного права, гарантированного ст. 32 Конституции Российской Федерации. Вместе с тем, согласно ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, «права и свободы гражданина могут быть ограничены только федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо для защиты определенных конституционно значимых ценностей»⁴.

На основе анализа содержания Федеральных законов № 131-ФЗ и № 8-ФЗ и практики их применения в ряде субъектов Российской Федерации можно сделать однозначный вывод, что они предусматривают возможность отмены прямых выборов муниципальных органов и тем самым «выхолащивают» демократическую сущность местного самоуправления как территориальной самоорганизации населения для решения вопросов местной жизни. Они также способствуют расширению полномочий государства в лице органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере формирования органов местного самоуправления⁵.

Так, например, недавно в городе Махачкала проводился конкурс на замещение должности мэра. По итогам конкурса мэром Махачкалы стал бывший глава управы Басманного района Москвы Салман Дадаев, кандидатуру которого поддержал Глава Республики Дагестана Владимир Васильев. Но следует обратить внимание на то, что большинство населения Махачкалы желало и требовало, чтобы эту должность замещал временно исполняющий обязанности мэра Махачкалы Мурад Алиев.

Резко негативная оценка усиления государственного влияния на институт местного самоуправления высказана А.Н. Костюковым, назвавшим ее контрреформой из-за фактического «встраивания местного самоуправления в вертикаль государственной власти»⁶.

В сущности, один из главных аргументов противников прямых выборов муниципальных органов сводится к тому, что прямые выборы ослабляют власть, так как выборы далеко не всегда обеспечивают проход к власти способных, деловых и честных людей. В случае прямых выборов на должность главы могут зарегистрироваться люди без образования, без опыта работы⁷.

⁴ Российская газета. 1993. № 237.

⁵ Подробнее см.: Кудрявцев В.В. Право граждан на участие в избрании главы местной администрации в контексте принципа гласности в местном самоуправлении // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 1. С. 18–23.

⁶ Подробнее см.: Костюков А.Н. Контрреформа местного самоуправления как государственная политика унижения городских округов // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 61–64.

⁷ Александр Ковалёв. Главу будем выбирать по-новому // URL: <https://gnkk.ru/newspapers/glavu-budem-vybirat-po-novomu/> (дата обращения: 12.10.2019).

В опровержение данной точки зрения можно привести пример, когда анархисты и комики вывели из кризиса исландскую столицу. Четыре года подряд городом управляли анархисты, возглавляемые комиком Йоном Гнарром. Они полностью реструктурировали финансы, построили десятки километров новых велодорожек, реорганизовали школы, приняли программы поддержки малого искусства, программу «цветущий город», где туризм вырос на 20 % в год.

Выборы всегда связывали население с властью. В условиях возрастающей обеспокоенности органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации заметным падением гражданской активности и вовлеченности простых граждан в решение вопросов местной жизни⁸, вдвойне нелогично ограничивать выборы. Поэтому силы и энергию надо направить именно на борьбу с недостатками избирательного процесса, а не вести дело к его отмене.

На наш взгляд, не является правомерной передача субъектам Российской Федерации права принятия решения о способе избрания главы муниципального образования без прямого участия населения. Избрание главы на муниципальных выборах многократно подтверждает законность его полномочий, что дает ему право чувствовать себя на равных с выборным представительным органом, так как последний так же избирается населением.

Мы считаем, что в Федеральном законе № 131-ФЗ необходимо закрепить только один способ избрания главы муниципального образования – на муниципальных выборах и при этом повысить возрастной ценз для глав муниципальных образований и установить требования к образованию и стажу работы к кандидатам на должность глав муниципальных образований, которые избираются на муниципальных выборах. Исходя из того, что интересы населения муниципального образования обуславливаются, прежде всего, совместным проживанием на данной территории, на наш взгляд, было бы целесообразным закрепить в качестве обязательного требования на должность главы муниципального образования требование проживания на территории муниципального образования не менее 3 лет⁹. Будет положительным нововведением принять норму, обязывающую претендента на должность главы муниципального образования власти пройти в обязательном порядке независимую оценку квалификации в центре оценки квалификации.

Библиографический список:

1. Абдулазизова П.Г. Местная администрация муниципального образования: организационно-правовые аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Москва, 2008. 21 с.
2. Васильев В.И. Информационный бюллетень местного самоуправления // Журнал российского права. 2015. № 9. С. 149–161.
3. Костюков А.Н. Контрреформа местного самоуправления как государственная политика унижения городских округов // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 61–64.
4. Кудрявцев В.В. Право граждан на участие в избрании главы местной администрации в контексте принципа гласности в местном самоуправлении // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 1. С. 18–23.

⁸ Подробнее см.: *Васильев В.И.* Информационный бюллетень местного самоуправления // Журнал российского права. 2015. № 9. С. 149–161.

⁹ Подробнее см.: *Абдулазизова П.Г.* Местная администрация муниципального образования: организационно-правовые аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Москва, 2008. 21 с.