

**Артем Михайлович Бобров**

*Начальник кафедры государственно-правовых дисциплин Пермского института ФСИН России, кандидат юридических наук  
E-mail: prepodobnih@mail.ru*

### **Государственное администрирование моделей избрания глав муниципальных образований (на примере Пермского края)**

**Аннотация:** в статье на примере Пермского края проводится анализ способов избрания глав муниципальных образований на основании развития законодательства об общих принципах организации местного самоуправления. Обосновывается идея, в соответствии с которой в современной России местное самоуправление подвергнуто жесткому государственному администрированию. Анализируются действующее административное законодательство Российской Федерации, а также проекты нормативных правовых актов, изменяющие порядок избрания глав муниципальных образований.

**Ключевые слова:** администрирование, выборы, глава муниципального образования, модель организации муниципального управления.

**Artem Mihajlovich Bobrov**

*Head of the Department of state and legal disciplines of the Perm legal institute of the Federal service of execution of punishments of Russia, candidate of legal sciences*

### **Public Administration Models of Election of Heads of Municipal Entities (on the Example of the Perm Krai)**

**Annotation:** in the article on the example of the Perm Krai, one provides an analysis of the methods of election of heads of municipal entities on the basis of the development of the law on general principles of organization of local self-government. The feature substantiates the idea according to which in modern Russia, the local self-government is subjected to the rigorous public administration. The feature analyzes some current administrative legislation of the Russian Federation and draft normative legal acts that change the order of election of heads of municipalities.

**Keywords:** administration, elections, municipal formation head, municipal management organization pattern.

До недавнего времени избрание населением Пермского края глав муниципальных образований происходило непосредственно путем выборов, такая модель была наиболее распространенной и на территории всей России.

С 2005 г. в Перми в наиболее крупных муниципальных образованиях Пермского края глава муниципального образования избирался депутатами из своего состава, а на должность главы местной администрации назначалось лицо из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Вместе с тем в некоторых муниципальных образованиях Пермского края, несмотря на активно насаждаемую позицию со стороны губернатора, стали отказываться от данной модели, интерес к ней стал ослабевать (например, в городском округе Березники вернулись к прежней модели избрания

главы города населением). Можно предположить, что это стало одной из причин дальнейших изменений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В связи с принятием 27.05.2014 Федерального закона № 136-ФЗ<sup>1</sup> начинается процесс бурной трансформации моделей избрания глав муниципальных образований в Пермском крае. Данный Закон закреплял, что порядок избрания глав муниципальных образований должен быть установлен в шестимесячный срок законом субъекта Федерации, а не уставами муниципальных образований, как это было ранее. При этом реализация данного полномочия формально не связывалась с необходимостью проведения каких-либо консультаций с органами местного самоуправления либо мероприятий по выявлению и учету мнения населения (например, публичных слушаний). Назначенный шестимесячный срок оказался слишком коротким, граждане просто не заметили, как муниципальное управление вновь подверглось государственному администрированию<sup>2</sup>, что стало уже традиционным явлением в национальной практике правотворчества. Большинство регионов приняли необходимый закон уже накануне истечения указанного срока (27 ноября 2014 г.). В Законодательное собрание Пермского края было внесено пять законопроектов, четыре из которых предусматривали прямые выборы глав муниципальных образований, но в итоге был утвержден вариант, предложенный Советом муниципальных образований Пермского края (далее — Закон Пермского края № 401-ПК)<sup>3</sup>. Закон Пермского края жестко определил утрачивающую популярность у местного сообщества модель во всех муниципальных районах, городских округах, городских поселениях и даже сельских поселениях с численностью населения свыше 10 000 человек, где глава муниципального образования избирался представительным органом муниципального образования из своего состава и исполнял полномочия его председателя, в сельских поселениях Пермского края с численностью населения менее 10 000 человек — исполнял полномочия и председателя представительного органа муниципального образования, а также возглавлял местную администрацию. Примерно такая же модель, отменяющая прямые выборы глав муниципальных образований, была принята законодательными органами и в других субъектах Федерации. Вопрос о том, почему это стало возможным, а также почему Законодательное собрание Пермского края, в том числе и депутаты, которые первоначально внесли законопроекты «О прямых выборах...», были столь единодушны в итоге, выходит за рамки юридической науки. Однако однозначно можно утверждать, что государственное администрирование местного самоуправления происходило

<sup>1</sup> См.: О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федеральный закон РФ от 27.05.2014 № 136-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 22, ст. 2770.

<sup>2</sup> См.: Волков А. М. О юридической конструкции понятия «публичное администрирование» // Административное и муниципальное право. 2014. № 6. С. 503–510.

<sup>3</sup> См.: О порядке формирования представительных органов муниципальных образований Пермского края и порядке избрания глав муниципальных образований Пермского края: закон Пермского края от 26.11.2014 № 401-ПК // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнит. органов государственной власти Пермского края. 2014. № 47.

без учета мнения населения. Согласно опросу, проведенному в мае 2014 г., большинство россиян (77 %) высказались за право граждан самостоятельно выбирать мэров крупных городов<sup>1</sup>. При этом роль губернатора Пермского края в этом процессе была весьма значимой, поскольку Совет муниципальных образований де факто уже давно стал проводником реализации политики государственного администрирования местного самоуправления.

Только недавно законодатель Пермского края фактически жестко закрепил модель «представительный орган – глава муниципального образования – глава местной администрации (управляющий)», и вновь Федеральным законом от 03.02.2015 № 8-ФЗ<sup>2</sup> устанавливается новая. В соответствии с ней глава муниципального образования избирается представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию. Причем в муниципальном районе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения половина членов конкурсной комиссии назначается главой субъекта РФ. Установленная пропорция опять же была незаметно скорректирована в пользу увеличения доли государственного влияния на принятие данного вопроса в наиболее крупных муниципальных образованиях, что вновь подтвердило государственное администрирование местного самоуправления.

Для реализации данной модели в Законодательное собрание Пермского края был оперативно внесен проект (также от Совета муниципальных образований Пермского края) только недавно принятого Закона Пермского края № 401-ПК. Глава совета муниципальных образований Пермского края (он же глава Пермского муниципального района, самого крупного в Пермском крае) на заседании комитета по инфраструктурному развитию Законодательного собрания Пермского края отметил, что «прямые выборы проходят на любви и эмоциях и не дают профессионалу стать хозяином. Нам надоело двоевластие и непонимание, куда мы движемся»<sup>3</sup>. Данный законопроект также единодушно был принят депутатами краевого парламента 24.03.2015<sup>4</sup>. Этим Законом предусматривались и незначительные исключения, например для закрытых административно-территориальных образований (в Пермском крае это только городской округ «Звездный»). Но и это было скорректировано Федеральным законом менее чем через 4 месяца.

<sup>1</sup> См.: *Васильев В. И.* Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности // Журнал российского права. 2015. № 9. С. 149–161.

<sup>2</sup> См.: 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»: федеральный закон РФ от 03.02.2015 № 8-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 6, ст. 886.

<sup>3</sup> Нам надоело двоевластие. Краевые законодатели поддерживают инициативу совместить полномочия глав и наемных сити-менеджеров. URL: <http://www.Newsko.ru/News/Nk-2307263.html> (дата обращения: 25.04.2017).

<sup>4</sup> См.: О внесении изменений в Закон Пермского края «О порядке формирования представительных органов муниципальных образований Пермского края и порядке избрания глав муниципальных образований Пермского края»: закон Пермского края от 24.03.2015 № 458-ПК // Бюллетень законов Пермского края, прав. актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 2015. № 12.

Вся эта неоднозначность хаотично принимаемых изменений в законодательстве, понятных лишь узкому кругу специалистов, не могла не повлечь за собой обращения в Конституционный Суд РФ группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, которые посчитали неконституционным развитие моделей избрания глав муниципальных образований. Постановлением Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П<sup>1</sup> определен ряд ключевых позиций, ограничивших административный произвол законодательных органов субъектов Федерации и вновь повлекших за собой внесение изменений в Закон Пермского края № 401-ПК. Конституционный Суд РФ постановил недопустимым воспроизведение законами субъектов Федерации единственно возможного варианта порядка избрания и места в системе органов местного самоуправления главы муниципального образования сельских поселений, а также тех городских поселений, которые не относятся к городским поселениям, сопоставимым с городскими округами по степени концентрации возложенных на них публичных функций и задач, по своему характеру имеющих государственное значение, но допустил единственно возможный вариант воспроизведения законами субъектов Российской Федерации порядка избрания и места в системе органов местного самоуправления глав иных муниципальных образований.

В связи с этим 29.12.2016 принимается Закон Пермского края № 43-ПК<sup>2</sup>, в соответствии с которым глава муниципального образования, имеющего статус муниципального района, городского округа, избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию, если муниципальный район, городской округ соответствует одному из следующих критериев:

1) осуществляет отдельные государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления федеральными законами, законами Пермского края и Пермской области;

2) на территории муниципального образования располагается суд общей юрисдикции.

Глава муниципального образования Пермского края, имеющего статус городского поселения и являющегося административным центром муниципального района (за исключением поселения, являющегося административным центром муниципального района, в случае образования местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий

---

<sup>1</sup> См.: 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 группы депутатов Государственной Думы : постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 50, ст. 7226.

<sup>2</sup> См.: О внесении изменений в Закон Пермского края «О порядке формирования представительных органов муниципальных образований Пермского края и порядке избрания глав муниципальных образований Пермского края» : закон Пермского края от 29.12.2016 № 43-ПК // Бюллетень законов Пермского края, прав. актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 2017. № 1, ч. 1.

местной администрации указанного поселения), избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Глава муниципального образования Пермского края, имеющего статус закрытого административно-территориального образования, избирается представительным органом закрытого административно-территориального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и также возглавляет местную администрацию. Во всех остальных случаях глава муниципального образования избирается в порядке, определенном уставом муниципального образования.

Кроме того, к кандидатам на должность главы муниципального района, городского округа установили дополнительно квалификационные требования.

Таким образом, подводя итоги, можно утверждать, что такое бурное развитие моделей избрания глав муниципальных образований в Пермском крае и в России в целом было бы просто невозможным без жесткого государственного администрирования этого процесса. Должностные лица местного самоуправления все чаще наделяются административно-юрисдикционными полномочиями по привлечению виновных к административной ответственности по законам субъектов Федерации. Это было весьма характерным для административной ответственности в СССР<sup>1</sup>, когда исполнительные комитеты поселковых, сельских Советов народных депутатов были уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях. Можно ли считать развитием усиление роли государственной власти в процессе формирования должности главы муниципального образования? Скорее всего, нет. Однако представляется, что в условиях объективной действительности это может быть признано вполне адекватным и оправданным на определенный промежуток времени. Более того, в настоящее время, в условиях непрекращающегося реформирования основных сфер общества, экономического и финансового кризиса, сложной геополитической ситуации государственное администрирование местного самоуправления является необходимым. Сложившиеся модели избрания глав муниципальных образований позволят консолидировать российское общество, устранить дихотомию государственной и муниципальной власти, привлечь к управлению муниципальным хозяйством профессиональные кадры, гармонизировать и унифицировать механизм правового регулирования, усилить «вертикаль» управления, сформировать новую правовую культуру граждан. В условиях же стабилизации экономических, геополитических и других процессов формируемые централистские модели организации муниципального управления будут способствовать недемократичности и снижению самоуправленческого потенциала общества, утрате реальных полномочий выборных должностных лиц, неадекватности местным интересам и традициям. В этом случае административно-правовые отношения на муниципальном уровне должны быть урегулированы в большей степени поощрительными нормами<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См.: Административная ответственность в СССР / В. М. Манохин, В. И. Новосёлов, Д. Н. Бахрах и др. ; под ред. В. М. Манохина, Ю. С. Адушкина. Саратов, 1988.

<sup>2</sup> См.: *Сергун П. П.* Поощрительные правовые нормы: проблемы теории // Право как социокультурная ценность : сборник материалов конференции. М., 2001. С. 88–90.

**Пристатейный библиографический список**

1. Васильев, В. И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности // Журнал российского права. – 2015. – № 9. – С. 149–161.

2. Волков, А. М. О юридической конструкции понятия «публичное администрирование» // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 6. – С. 503–510.

3. Административная ответственность в СССР / В. М. Манохин, В. И. Новосёлов, Д. Н. Бахрах и др. ; под ред. В. М. Манохина, Ю. С. Адушкина. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та., 1988. – 165 с.

4. О внесении изменений в Закон Пермского края «О порядке формирования представительных органов муниципальных образований Пермского края и порядке избрания глав муниципальных образований Пермского края : закон Пермского края от 24.03.2015 № 458-ПК // Бюллетень законов Пермского края, прав. актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. – 2015. – № 12.

5. Сергун, П. П. Поощрительные правовые нормы: проблемы теории // Право как социокультурная ценность : сборник материалов конференции. – М. : РПА Минюста России, 2001. – С. 88–90.

**References**

1. Administrativnaja otvetstvennost' v SSSR [Administrative responsibility in the USSR] / V. M. Manohin, V. I. Novosjolov, D. N. Bahrah et al.; ed. by V. M. Manohina, Ju. S. Adushkina. – Saratov: Izd-vo Sarat. un-ta, 1988. – 165 p.

2. O vnesenii izmenenij v Zakon Permskogo kraja «O porjadke formirovanija predstavitel'nyh organov municipal'nyh obrazovanij Permskogo kraja i porjadke izbranija glav municipal'nyh obrazovanij Permskogo kraja : zakon Permskogo kraja ot 24.03.2015 № 458-ПК [On inserting amendments to the Law of the Perm Krai “On the procedure of formation of representative bodies of municipal formations of the Perm Krai and order of election of heads of municipalities in the Perm Krai: the law of the Perm krai from 24.03.2015 No. 458-PC] // Bjul'teten zakonov Permskogo kraja, prav. aktov gubernatora Permskogo kraja, Pravitel'stva Permskogo kraja, ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti Permskogo kraja. – 2015. – No. 12.

3. Sergun, P. P. Pooshhritel'nye pravovye normy: problemy teorii [Incentive law: problems of theory] // Pravo kak sociokul'turnaja cennost': sbornik materialov konferencii. – M.: RPA Minjusta Rossii, 2001. – P. 88–90.

4. Vasil'ev, V. I. Mestnoe samoupravlenie na puti centralizacii i sokrashhenija vybornosti [Local government on its way to centralization and reduction of electivity] // Zhurnal rossijskogo prava. – 2015. – No. 9. – P. 149–161.

5. Volkov, A. M. O juridicheskoj konstrukcii ponjatija «publichnoe administrirovanie» [On the legal construction of the notion of “public administration”] // Administrativnoe i municipal'noe pravo. – 2014. – No. 6. – P. 503–510.