

Секция «Проблемы государственного строительства, федерализма и местного самоуправления»

Проблемы выборов главы муниципального образования в РФ.

Научный руководитель – - - -

Зубаль Валерий Денисович

Студент (бакалавр)

Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, Юридический факультет, Кафедра конституционного и муниципального права, Москва, Россия

E-mail: Valera.zubal@mail.ru

План:

- 1) Избирательные системы при проведении выборов в представительный орган МСУ. Общая характеристика.
- 2) Типы Избрания главы МСУ. Проблемы третьей модели.
- 3) Проблемы избрания Главы МСУ представительным органом из своего состава

Часть 1

Часть 1 статьи 32 Конституции РФ: Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.

Часть 2 статьи 32 Конституции РФ: Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме.

Статья 12 Конституции РФ: В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

В Российской Федерации существуют и на государственном уровне закреплены три вида избирательных, всем хорошо известных систем. Конечно же, мы говорим о мажоритарной, пропорциональной и смешенной системах. Три существующие системы обеспечивают удобство и гибкость при проведении конкретного рода выборов, а также подстраиваются под сложившийся политико-правовой обычай конкретной местности.

При мажоритарной системе кандидат приобретает легитимное представительство населения посредством получения наибольшего числа голосов избирателей в конкретном округе. Неотъемлемым плюсом данной системы является то, что население само и непосредственно делегирует представительство кандидату, в котором они уверены и которому полностью доверяют, реализацию замещаемой им должности.

При пропорциональной же системе кандидат приобретает представительство посредством своей партийной принадлежности. Пропорциональную систему можно базово разделить на два типа: открытых и закрытых списков. При закрытых списках население голосует за политическую партию и за жестко закрепленный список их кандидатов. Мандаты

распределяются пропорционально набранным голосам каждой партией. Система пропорционального представительства позволяет каждой политической партии получить число мест пропорционально числу голосов. То есть из выдвинутого партийного списка количеством 12 человек 5 мандатов получают члены данной партии при наборе 50 процентов на выборах, при возможных 10 мандатах. Обычно мандаты распределяются внутри списка по очереди. Неотъемлемым минусом данной системы является то, что население в преобладающем большинстве голосует не за кандидата, а за конкретную политическую партию, возможно и не зная списка кандидатов. В лучшем случае население голосует за «лидера» данного списка, являющегося медийной личностью или положительно охарактеризовавший себя на предыдущей занимаемой должности. При данной системе этот самый «Лидер» протаскивает за собой кандидатов, возможно которых население даже не знает, а тем более может и не желает видеть на данной должности.

При открытых списках население не просто голосует за список, а может в этом списке отдать предпочтение отдельному кандидату, после чего их мнение будет учитываться при распределении мандатов. При одной системе кандидат обладает большей легитимностью, чем кандидат, выдвинутый по закрытым спискам, так как за него выражалась прямая форма волеизъявления исходящая непосредственно от населения. В России же чаще всего используется модель закрытых списков.

При смешанной системе половина мандатов избираются по пропорциональной системе, в угоду политическо-партийным объединениям, а другая по мажоритарной системе. Данная система не только получает преимущества этих избирательных систем, но и наследует их минусы.

Представительный орган муниципального образования (дума, совет депутатов) — выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования.

В МСУ выборы в представительный орган муниципального образования происходят по одной из описанных систем. Законодательство Российской Федерации закрепляет за представительным органом субъекта РФ право выбрать и установить виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов. Муниципальные образования в своих уставах определяют для конкретных выборов избирательную систему из числа предложенных в региональном законе. Муниципальные образования в праве выбрать ту избирательную систему, которая подходит конкретно для их муниципального образования в силу исторических, географических и иных факторов.

Часть 2

Статья 36. Глава муниципального образования

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования в соответствии с настоящей статьей собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

131 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» легализует в части 2 статьи 36 три основных способа избрания главы муниципального образования. Первый способ зиждется на прямых выборах. Посредством прямых

выборов население самостоятельно избирает главу местного самоуправления, максимально легитимизируя замещаемую им должность. Такой глава МСУ обладает наибольшей поддержкой населения в силу открытости и демократичности выборов. Главы же, избранные по второй системе «выборы главы МСУ представительным органом из своего состава», на первый взгляд кажется проявлением косвенной демократии, так и есть, но это справедливо только для модели, когда сам представительный орган был избран по мажоритарной системе, то есть, представительный орган является оплотом прямой демократии и заручается поддержкой населения. Про выборы главы посредством избрания его из своего состава представительным органом, избранного по пропорциональной системе будет сказано далее.

Третья модель является новеллой законодательства. В феврале 2015 года формализацию приобрела идея избрания главы МСУ, посредством проведения конкурса. Саму эту процедуру проводит конкурсная комиссия, в которой половина членов назначается представительным органом МСУ, а другая половина назначается высшим должностным лицом субъекта. Такая модель справедлива для муниципальных образований первого уровня, для муниципальных образований

второго уровня, конкурсная комиссия формируется посредством назначения половины членов представительным органом поселения, а другая половина главой первоуровневого муниципального образования, к территории которого, собственно и принадлежит муниципальное образование второго уровня. По мнению некоторых конституционалистов, данная система может угрожать целостности конституционно -закрепленного положения о том, что муниципальная власть не входит в систему органов государственной власти и осуществляется самостоятельно в пределах своих полномочий. Так как представители, назначаемые главой субъекта Российской Федерации, будут лоббировать кандидатуру приближенную и удобную для власти субъекта. Данный кандидат будет придерживаться политики и указаниям, поступающим «сверху», так как он обязан замещением своей должности главе субъекта. В данном случае речь не может идти о проявлении институтов демократии, т.к. лицо, избранное на данного рода выборах, не имеет никакой связи с населением, а руководствуется лишь общими векторами и указаниям вышестоящей власти, они будут реализовывать данные указания, невзирая на действительное положение муниципалитета и не будут учитывать мнение и потребности населения. На деле с внедрением 3 системы мы получили институт «карманных» глав муниципалитетов. Конечно при данной системе, власти субъекта будет проще реализовывать свою политику и договариваться с муниципальной властью о сфере ведения и разграничению полномочий, а также с большей уверенностью делегировать часть своих полномочий муниципалитетам, не опасаясь за их компетентность и благонадежность. В этом несомненно мы видим плюс, но не стоит забывать, что для российской конституционной модели, при независимости муниципальной власти и ее разграничении с государственной, во сколько раз мы выигрываем при централизации, во столько же мы проигрываем в демократии.

Еще стоит добавить, что не совсем верно называть треть. модель выборами, так как де-юре здесь присутствует оболочка косвенной выборности, а де-факто мы имеем в этой оболочке генетическую сущность назначения на замещаемую должность главы муниципального образования.

В силу сказанного, данная новелла, пройдя пятилетнюю проверку должна быть поставлена под сомнение, признав независимость Муниципальной власти, либо должен произойти пересмотр Конституции с неминуемым отхождением от демократических принципов независимого саморегулирования муниципалитетов и осуществления непосредственной власти населением, более сведущим о своих проблемах и потребностях в угоду централизованной системе властеподчинения и осуществления управления сверху.

Часть 3

Теперь, стоит обратить внимание, на вопрос, который поднимался ранее. Рассмотрев выборы главы МСУ посредством выбора из своего состава представительным органом, избранным по мажоритарной системе, мы пронаблюдали пример косвенной демократии. Теперь же стоит обратить внимание на выборы Главы МСУ посредством выбора из своего состава представительным органом, избранным по пропорциональной системе. Если рассуждать с теоретической точки зрения, выборы в представительный орган МСУ могут произойти по закрытой пропорциональной системе и как уже говорилось ранее, население зачастую голосует либо за саму политическую партию, должным образом не ознакомившись с кандидатурами, либо голосуют за хедлайнера данного списка, должным образом не зная кандидатов расположенных в середине, а тем более в конце списка. То есть про высокую, а зачастую вообще про легитимность кандидатов, расположенных в середине и конце данных списков говорить не

приходится. Такая политическая партия на муниципальных выборах может набрать большинство голосов и получить наибольшее число мандатов среди своих конкурентов, тем самым с теоретической точки зрения может собраться кворум внутри такого представительного органа, который не просто будет принимать акты местного значения, но и в их полномочии будет выбор из своего состава главы МСУ. Вот и теперь назревает вопрос, какой статус легитимизации получит кандидат из середины, либо из конца списка, если по предварительному сговору, внутри партии, на роль лица, замещающего должность главы муниципального образования, будет избрано лицо, находящееся в конце списка. Превалирующая часть населения будет попросту не знать лицо человека, ставшего главой муниципального образования, не зная его личных качеств, жизненных убеждений, конкретной политической позиции и просто хороший ли он человек. Население не будет уверенно в его желании и стремлении осуществлять полномочия замещаемой им должности. Население не будет знать, до вступления на должность главы муниципального образования, его видения на развитие муниципального образования, очередности и первостепенности его действий, которые он будет реализовывать, вступая в должность. Даже банально, у населения могут быть иные потребности, нежели которые данное лицо собирается реализовывать. В данном случае мы натываемся на стену внутрипартийного выбора главы МСУ, потребности в котором население не имеет, а тем более может и не желает видеть данное лицо на данной должности.

В силу вышесказанного назревает вопрос - как же отгородить население муниципалитетов от таких нежеланных кадров? В данном случае я вижу единственно правильную стратегию решения данной, чисто теоретической, но все же проблемы.

Необходимо пересмотреть положение 131 Федерального закона в пункте 1 части 2 статьи 36 и заменить положение о том, что глава муниципального образования может избираться представительным органом из своего состава, только в том случае, если сам представительный орган был избран по мажоритарной избирательной системе.

Источники и литература

- 1) Конституция РФ
- 2) ФЗ-131 Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации