

Секция «Юриспруденция»

О рецепции модели "Сити-менеджер" в процессе муниципального строительства в России

Кудрявцев Валентин Викторович

Студент

Марийский государственный университет, Юридический факультет, Йошкар-Ола, Россия

E-mail: val8882@rambler.ru

Президентом РФ Д.А.Медведевым неоднократно высказывался тезис о необходимости децентрализации государственных полномочий, как обязательного условия модернизации в России. Одним из элементов децентрализации является качественное развитие местного самоуправления. И в этой немалые дискуссии вызывает всё большее распространение в муниципальных районах и городских округах новой модели избрания главы муниципального образования и главы местной администрации.

С момента принятия в 2003 году ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в данный закон был внесён целый ряд изменений и дополнений, установивших, в частности, возможность применения при избрании главы администрации муниципального района или городского округа модели «сити-менеджер», которая, на наш взгляд, не в полной мере соответствует сущности местного самоуправления и его конституционным основам.

При данной модели, глава муниципального образования избирается из представительного органа и возглавляет его; глава администрации нанимается представительным органом по результатам конкурса, проведённого комиссией, образованной представительным органом. При этом треть состава комиссии назначает представительный орган субъекта РФ. Формально, данная процедура не противоречит Европейской Хартии местного самоуправления. В этой связи представляет интерес опыт в выборе той или иной избирательной модели на местном уровне в государствах, ратифицировавших данную хартию. В большинстве данных государств отсутствует разделение института мэра на сити-менеджера и главу местного самоуправления. Мэры избираются либо на всеобщем голосовании либо представительным органом муниципального образования из числа избранных депутатов. Последний способ, в частности, применяется в Великобритании, Франции, Германии. Причём всеобщие выборы обязательно проводятся в крупных мегаполисах, например в Лондоне. Если же принимать во внимание не только европейские государства, то и здесь стоит отметить преимущественную приверженность выборности мэров. Так, как правило избираются на всеобщем голосовании мэры в Канаде и в крупных городах США. В свою очередь модель «сити-менеджер», характерная в недавнем прошлом для США, Великобритании, в настоящее время утратила свою привлекательность и осталась характерна лишь для ряда небольших и иногда средних по численности населения городов США. В остальных случаях произошёл возврат к прямым выборам. В каждом случае тому или иному изменению избирательной системы сопутствовал комплекс факторов.

Изначально разработчики модели «сити-менеджер» выделяли следующие сильные стороны: 1) разграничение полномочий и компетенции «сити-менеджера» и главы местного самоуправления, когда каждое из этих лиц несёт ответственность за определённый

ные сферы; 2) деполитизация управления муниципальным образованием; 3) недопущение излишней концентрации власти одного лица; 4) отсечение возможности избрания кандидата на популистских обещаниях и с сомнительным прошлым. В чём же причина возвращения прямых выборов?

Как отмечают многие международные исследователи муниципального строительства, модель «сити-менеджер» не поспособствовала успешному развитию городов, в которых она применялась. Этому способствовали следующие факторы: 1) отсутствие чётких разграничений полномочий между «сити-менеджером» и главой муниципального образования на практике значительно снижало качество управления в муниципальном образовании; 2) при отсутствии данного чёткого разграничения полномочий между главой города и администрации нередко возникали противостояния и конфликты, что не способствовало стабильности в муниципальном образовании; 3) между населением и управлением муниципалитета связь осуществлялась лишь посредством представительного органа, отсутствие же непосредственной связи посредством выборов приводило к отчуждению граждан от местного самоуправления; 4) отсутствие подотчётности «сити-менеджера» перед населением, в результате чего нередко возникало противоречие между интересами населения и политикой, проводимой руководством муниципального образования.

Отдельно хотелось бы остановиться на процедуре заключения контракта с «сити-менеджером». Федеральный закон закрепляет положение, согласно которому условия контракта определяются представительным органом муниципального образования. Представляется, что при отсутствии детализации законом условий контракта с главой администрации есть существенный риск лоббирования в данный контракт условий, не отвечающих интересам местного населения или препятствующих работе «сити-менеджера» в этом направлении.

Внедрение данной модели в России началось в период укрепления вертикали власти. Участие в работе конкурсной комиссии представителей органов власти субъекта РФ свидетельствует о попытке встраивания местного самоуправления в государственную вертикаль. Между тем, подобное огосударствление не согласуется как с духом конституции, в соответствии со ст. 12 которой, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Кроме того, подобная система избрания главы муниципального образования представляется противоречащей самой сущности местного самоуправления, которое предполагает самостоятельное разрешение населением вопросов местного значения, а следовательно, максимальную прямую связь между населением и органами местного самоуправления.

В этой связи, более целесообразным представляется закрепление избрание мэров напрямую населением с подписанием соответствующего контракта с избирателями и закреплением процедуры отзыва.

Слова благодарности

Выражаю искреннюю признательность организаторам конференции и НСО юридического факультета МГУ за прекрасную возможность обменяться интересными идеями с коллегами!)