

*О. С. Наумов, Н. Ф. Шляев*

## **ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНОВ ВЛАСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ: ВЫБОР МОДЕЛИ В КОНТЕКСТЕ РОССИЙСКОЙ ПРАКТИКИ**

***Аннотация:** в статье анализируется динамика федерального и регионального законодательства относительно возможных вариантов наделения полномочиями главы муниципального образования и его места в системе органов местного самоуправления применительно к практике муниципальных районов Тюменской области.*

***Ключевые слова:** органы местного самоуправления, глава муниципального образования, сити-менеджер, конкурсный отбор.*

Порядок формирования и распределение полномочий органов власти на муниципальном уровне — один из принципиальных моментов становления системы местного самоуправления в РФ, являющейся существенной основой конституционного строя страны, уровень развития которой во многом определяет демократический характер политической системы. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — № 131-ФЗ) [1] предоставляет возможность самим жителям определять способ избрания главы муниципального образования, а также определиться с главой администрации. Тем не менее количество поправок и изменений в текст этого закона, количество которых только за первое десятилетие его действия перевалило за 500 и нашло отражение в более чем 90 федеральных законах [4, 14] — свидетельство неустойчивости и проблемности состояния местного самоуправления в РФ.

Особый интерес представляет процесс реального развития и динамика применения норм № 131-ФЗ в субъектах РФ и особенности реализации его положений в Тюменской области, как в субъекте РФ, так и в ее сложносоставном виде.

В реальной практике можно фиксировать два доминирующих подхода, нередко определяемые как модели организации местного самоуправления, из которых одна базируется на сосредоточении полномочий в руках избранного населением главы МО, исполняющим полномочия главы местной администрации, вторая — на разделении функций между главами МО — председателями городских и районных Дум и главами администраций МО (сити-менеджерами). В масштабах страны, к моменту завершения переходного периода введения № 131-ФЗ, т. е. в начале текущего десятилетия, уже около четверти муниципальных образований в РФ перешли именно на рельсы разделительной модели (иногда, неофициально, ее называют «двухглавой»), и к настоящему времени она становится все более распространенной.

Примечательно, что уже на начальном этапе внедрения № 131-ФЗ наметился достаточно заметный разрыв между субъектами РФ в типах формирования органов местной власти. Если в Свердловской области лишь 18,3% МО перешли к институту сити-менеджера, то в Тюменской области (как субъекте РФ) 98,1% всех муниципальных образований, включая сельские поселения, использовали эту модель. Закон Тюменской области «О местном самоуправлении» (статья 2), принятый в декабре 2005 года не содержит каких-либо нормативных предписаний или ограничений в выборе форм организации местного самоуправления. Однако в этом законе содержится важное нормативное положение, касающееся наименований органов местного самоуправления. Наименования — «глава района», «глава города», «глава поселения» — четко закреплены за руководителями администраций соответствующих муниципальных образований, а не за главами муниципальных образований, которые исполняют полномочия председателей дум и называются «председателями дум соответствующих муниципальных образований» [3].

В верхней части списка субъектов-лидеров перехода к модели сити-менеджмента оказались также Республика Марий-Эл (100%), Белгородская область (99,3%) Калужская область (99,1%) и Ленинградская область (94,%) [10, 11].

К данной модели распределения и осуществления полномочий большинство исследователей относятся критически, в частности

потому, что «...в случае двухголовой системы, когда главой считается спикер горсовета, а администрацией руководит сити-менеджер, возможны два варианта. В первом случае на первом плане фигура спикера-главы — политика, идеолога, такого первого секретаря городского парткома, сити-менеджер — фигура техническая, но таких случаев немного. Гораздо распространеннее ситуация, когда «рулит» руководитель администрации, а у главы — спикера представительская функция» [8].

К числу преимуществ разделительной модели относят более профессиональный уровень управления инфраструктурой и социально-экономическими процессами в муниципальных образованиях. Весьма примечательно, что во всех рейтингах успешности регионов три из пяти названных субъектов РФ уже более пяти лет занимают верхние строчки.

В. С. Тимченко, возглавлявший комитет по вопросам местного самоуправления Государственной Думы IV созыва (2007-2011) и Всероссийский совет местного самоуправления, четко обозначил линию на профессионализацию уровня администрирования в работе муниципальных органов. Отмечая, что если глава администрации избирается напрямую, то мнение населения, учитывается конечно более полно. Но это мнение основывается, как правило, на материалах пропагандистского характера, предоставляемых самим кандидатом. Поэтому «лучше, когда сити-менеджер назначается комиссией, состоящей из специалистов, которая отбрасывает всякие политические составляющие и оценивает его как профессионала. Потому что глава администрации, прежде всего, управленец» [9, 13].

Нельзя не отметить, что среди экспертного сообщества и значительной части исследователей проблем становления местного самоуправления в России увлечение «разделительной моделью» в формировании органов власти в муниципальных образованиях вызывает определенные опасения. Так, В. Л. Глазычев, долгие годы руководивший кафедрой Управления территориальным развитием АНХ при Правительстве РФ, отмечал что стремление губернского руководства упростить ситуацию управления, освободиться от не-

обходимости считаться с мэрами, избранными всем населением, понятно, хотя с точки зрения мировой практики это применяется только в критических ситуациях: «Становится явным, что форма управления, а вовсе не эффективность технологии управления имеет значение в первую очередь» [5, 31].

Виднейший отечественный специалист хозяйственного освоения Сибири и северных территорий Канады, США и Норвегии, директор Института экономики Сибирского отделения РАН, В. А. Крюков, фиксируя проблему неизбежного разрыва между желаемым — стать богатым сейчас, немедленно и действительным — процессом освоения и обучения грамотной реализации прав на ресурсы территории. Без формирования у населения атмосферы, духа сопричастности и сотрудничества в решении практических задач «не будет ни комфортности, ни социально-экономической эффективности в ее широком человеческом измерении» [7, 35].

В своем первоначальном виде № 131-ФЗ устанавливал 4 модели порядка формирования органов местного самоуправления в городских округах и муниципальных районах. С принятием Федерального закона от 03.02.2015 № 8-ФЗ [2], можно говорить о пяти моделях, когда главой МО может стать кандидат, предложенный конкурсной комиссией, 50% которой составляют представители региональной власти. Последствия «малой муниципальной реформы»\* и введение в действие № 8-ФЗ нашли свое отражение в законодательстве Тюменской области. Так, в Законе Тюменской области от 29.12.2005 № 444 «О местном самоуправлении в Тюменской области», который устанавливает для сельских поселений конкурсный вариант наделения полномочиями главы муниципалитета, а муниципальным районам и городским округам предоставляет выбор: глава либо избирается из числа депутатов представительного органа, либо представительным

---

\* Изменения, внесенные в правовое регулирование и практику организации российского местного самоуправления, ставшие следствием принятия Федерального закона № 136-ФЗ, в литературе получили название «малой муниципальной реформы».

органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Как показывает практика, все муниципальный районы Тюменской области (21 район) выбрали второй вариант, при этом глава района исполняет полномочия главы местной администрации. Следует отметить, что Уставы половины муниципальных районов Тюменской области (Абатский, Бердюжский, Викуловский, Исетский, Казанский, Нижнетавдинский, Тюменский, Уватский, Упоровский и Ярковский) содержат противоречивые положения относительно места главы района в системе органов районной власти, а именно: сначала в Уставах прямо говорится о том, что председатель районной Думы является главой муниципального образования, затем прописано, что главой района является лицо, назначаемое на должность по результатам конкурса и являющееся главой местной администрации. Очевидно, что это противоречит положениям № 131-ФЗ, и глава муниципального образования не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа и главы местной администрации.

Кроме того, в Уставах не содержится однозначных положений: кто и на основании каких полномочий объявляет конкурс на замещение должности главы муниципального района и заключает контракт от имени муниципального образования с победителем конкурса. По мнению специалистов аппарата Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, глава муниципального образования вне зависимости от порядка наделения полномочиями является выборным должностным лицом. При этом глава, избранный по конкурсу, вступает в должность (приступает к исполнению полномочий) на основании решения представительного органа об избрании главы. Таким образом, контракт с главой муниципального образования не заключается [6, 28].

Анализ уставных документов соседних с Тюменской областью регионов показывает, что с точки зрения модели наделения полномочиями главы муниципалитета наиболее близким к Тюменской области вариантом является практика Ханты-Мансийского автоном-

ного округа—Югры, где также действует конкурсный отбор, который здесь стал распространяться с 2010 года, по приходу нового состава руководства регионом. В Свердловской и Курганской областях не наблюдается единства в выборе той или иной модели: хотя и преобладает конкурсный отбор. В Уставах некоторых муниципальных районов данных субъектов РФ предусмотрены прямые выборы глав районов, которые возглавляют местную администрацию, а также есть случаи с описанной выше разделительной моделью.

Высокая концентрация населения в региональном центре и расщепление остальной части жителей по 4 относительно небольшим по численности населения городам и 21 муниципальным районам, включающим 294 сельских поселения, в условиях дефицита собственных источников средств формирования бюджета актуализировали проблему управляемости территории в подходах руководства Тюменской области. В Тюменской области изначально была сделана ставка на внедрение разделительной модели еще в период губернаторства С. С. Собянина (2003-2005). Сформировавшаяся в эти годы нормативно-правовая база в виде региональных и местных нормативно-правовых актов, несмотря на отмеченные выше изменения федерального законодательства, практически не требовали существенной доработки. Это положительно характеризует региональную политику в отношении муниципальной практики, обеспечивая ее долговременную стабильность и предсказуемость.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ: по сост. на 03.04.2017 // Собрание законодательства Российской Федерации. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.
2. О внесении изменений в ст. 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 от 03.02.2015 № 8-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 09.02.2015. № 6. Ст. 886.

3. О местном самоуправлении в Тюменской области: Закон Тюменской области от 29.12.2005 № 444: по сост. на 08.11.2016 // Вестник Тюменской областной Думы. 2005. № 12.
4. Бабун Р. В. 2014 год в истории местного самоуправления России: вперед или назад // Местное право. 2015. № 1. С. 14-18.
5. Глазычев В. Л. Эффективность покажет практика // Регион 86. 2011. № 1 (11). С. 30-33.
6. Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера. Министерство Юстиции. О некоторых вопросах применения Федерального закона от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ // Муниципальная Россия. 2015. № 5 (61). С. 26-30.
7. Крюков В. А. О практике и практиках // Регион 86. 2011. № 1(11). С. 34-35.
8. Малаев М. Новый мэропорядок [Электронный ресурс] // Коммерсант. ru [сайт]. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/3169943>
9. Тимченко В.С. Всегда есть стимул работать лучше // Регион 86. 2011. № 1 (11). С. 11-17.
10. Шиляев Н. Ф. К новому качеству муниципального управления Югры // Регион 86. 2011. № 1 (11). С. 10-11.