УДК 342.51

К вопросу о квазивыборной конструкции конкурсной модели избрания Главы муниципального образования

Соловьев Сергей Геннадьевич
заведующий кафедрой
«Социально-гуманитарные и правовые дисциплины»,
профессор кафедры «Теория государства и права, конституционное и административное право»
ФГАОУ ВО «Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет)
доктор юридических наук, профессор,
председатель Общественной палаты Миасского городского округа

456304, Челябинская область, г. Миасс, ул. 8 Июля, 10
E-mail: solovevsg@susu.ru,
контактный телефон – 8 (3513) 55-33-20

Статья посвящена осмыслению содержания квазивыборной конструкции конкурсной модели избрания Главы муниципального образования. Рассмотрены ключевые теоретические и практические проблемы, связанные с содержательными и процедурными аспектами существующего механизма замещения должности главы муниципального образования в результате избрания представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Предложен комплекс правовых мер, направленных на совершенствование содержания анализируемой правовой конструкции.

Ключевые слова: *выборы Главы муниципалитета, конкурсная модель избрания, конкурсная комиссия.*

On the question of the quasi-electoral design of the competitive model of election of the head of the municipality

Sergey G. Solovev,
Head of the Department
of Social and Humanitarian and Legal disciplines,
Professor of the Department
of Theory of State and Law, Constitutional and Administrative Law
South-Ural State University (SUSU)
(National Research University),
Doctor of Juridical Science, Professor,
Chairman of the Public Chamber in Miass

The article is devoted to the understanding of the content of the quasi-electoral design of the competitive model of election of the head of the municipality. The key theoretical and practical

problems associated with the substantive and procedural aspects of the existing mechanism of replacement of the head of the municipality as a result of the election of the representative body of the municipality from among the candidates submitted by the competition commission on the results of the competition. A set of legal measures aimed at improving the content of the analyzed legal structure is proposed.

Keywords: election of the head of the municipality, competitive election model, competition commission.

Мелочи не играют решающей роли.
Они решают все.
Харви Маккей

В соответствии с поправками, внесенными Федеральным законом от 3 февраля 2015 г. N 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", Российское муниципальное законодательство получило принципиально новый способ замещения должности главы муниципального образования в результате избрания представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Отмечая новизну указанного способа, следует отметить, что подобная правовая процедура ранее использовалась в отношении главы местной администрации. Однако, в связи с тем, что конструкция правового статуса главы муниципального образования, как высшего должностного лица муниципального образования, наделяемого собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, является значительно более сложной, то применение конкурсной процедуры в отношении главы муниципалитета вызывает неоднозначную реакцию в среде, как теоретиков муниципального права, так и практиков местного самоуправления[1].

[1] Быкова А. Г. К вопросу о способах замещения должности главы муниципального образования // Вестник Омской юридической академии. 2016. № 2. С. 49; Вискулова В.В. О конкурсном порядке избрания глав

В качестве основной причины противоречивых мнений в отношении анализируемой правовой конструкции следует отметить наличие в ее содержании широкого спектра правовых проблем, в первую очередь порожденных неординарностью правовой природы введенной процедуры конкурсного избрания главы муниципалитета, сочетающей в своем содержании как конкурсные, так и выборные начала. С учетом вышеизложенного, а также того обстоятельства, что за прошедшие три года практического применения данной правовой конструкции в различных муниципалитетах России накоплена противоречивая практика, которая требует своего научного осмысления и системного анализа, детальное рассмотрение проблемных аспектов правовой процедуры конкурсного избрания главы муниципалитета представляет несомненный научный интерес.

Методология исследования

Основываясь на анализе проработанности теоретической платформы и опыта практического применения правовой конструкции избрания главы

муниципальных образований: некоторые обобщения двухлетней практики // Журнал российского права. 2017. №8. С. 31; Джагарян Н.В. Конкурсный глава муниципального образования (местной администрации): особенности легитимации и проблемы совершенствования правового статуса // Конституционное и муниципальное право. 2016. N 6. С. 70; Ирхин И.В. Правовой статус главы муниципального образования: актуальные проблемы поиска оптимума // Журнал российского права. 2016. N 3. С. 22; Майкова Э.Ю., Симонова Е.В. Конкурсная модель избрания главы местного самоуправления в современной российской муниципальной практике: преимущества и недостатки // Власть. 2017. №8. С. 25; Соловьев С.Г. К вопросу о свободе усмотрения депутатов при оценке ежегодного отчета главы муниципального образования // Местное право. 2018. № 3. С. 73-78.

муниципального образования по результатам конкурса, в рамках настоящего исследования предпринята попытка при помощи диалектического, логического, исторического, формально-юридического, сравнительно-правового методов научного познания вычленить и проанализировать ее основные спорные правовые аспекты. Основываясь на выявленных проблемных вопросах, а также потребностях муниципальной практики, предполагается предложить направления совершенствования правовой конструкции избрания главы муниципального образования по результатам конкурса, способствующие повышению эффективности ее функционирования.

Ключевые проблемные правовые аспекты конкурсной модели избрания главы муниципального образования

Переходя к рассмотрению проблемных аспектов правовой конструкции избрания главы муниципального образования местным представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, во-первых, следует начать с того, что четкий терминологический аппарат, используемый для конструирования любой правовой конструкции представляет основу для ее последующего беспроблемного применения.

Однако, для описания данной правовой конструкции в п. 5 ч. 2 ст. 36 Федерального закона N 131-ФЗ использован не термин «назначение на должность», уже более десяти лет применяемый для обозначения во многом тождественной процедуры замещения по итогам конкурса должности главы местной администрации, а предложена комбинация из двух разноотраслевых терминов:

1) термина «избрание», предполагающего замещение должности в результате выборов с использованием соответствующих избирательных процедур, регламентируемых избирательным законодательством;

2) термина «конкурс», традиционно предполагающего замещение должности в результате отбора, проводимого уполномоченным органом на основе

установленных критериев, с использованием процедур, регламентируемых трудовым законодательством.

При этом, анализируемая конкурсная процедура «избрания» главы муниципального образования, по своей сути предполагает отбор кандидатов, основанный на оценке профессиональных компетенций, предъявлении к этим лицам дополнительных квалификационных требований (специальное образование, специальный трудовой стаж …), что, не согласуется с общими требованиями, установленными в отношении кандидатов на должность главы муниципального образования, как выборного должностного лица. В связи с этим, Верховный Суд РФ закономерно указал, что правовой статус главы муниципального образования един независимо от способа его избрания; следовательно, требования, предъявляемые к кандидатам на замещение названной выборной должности, должны быть едины[2].

Для устранения указанного противоречия в ст. 36 Федерального закона N 131-ФЗ закреплено, что кандидатом на должность главы муниципального образования может быть зарегистрирован гражданин, который на день проведения конкурса не имеет в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 года N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" ограничений пассивного избирательного права для избрания выборным должностным лицом местного самоуправления. Далее по тексту указанной статьи законодателем использованы обтекаемые формулировки, предполагающие, что требования к профессиональному образованию и (или) профессиональным знаниям и навыкам ***могут быть*** предусмотрены условиями конкурса и ***являются предпочтительными*** для осуществления главой муниципального образования полномочий по решению вопросов местного значения. В соответствии с данной нормой в положениях о

[2] См. Апелляционные определения ВС РФ от 26 октября 2016 г. № 53-АПГ16-16, № 53-АПГ16-17.

проведении конкурса на замещение должности Главы муниципального образования, издаваемых на уровне муниципалитетов, закрепляются различные перечни документов, необходимых для представления претендентами на должность главы муниципалитета, в которых закрепляются вышеуказанные требования к соответствующим кандидатам.

Очевидно, подобный подход законодателя формально снимает проблему, связанную с различными требованиями, предъявляемыми к кандидатам на замещение должности главы муниципалитета (в зависимости от установленного способа избрания главы или требований положения о конкурсе конкретного муниципалитета). Однако, по сути указанная системная проблема как была, так и остается, так как конкурсные комиссии при отборе кандидатов учитывали и будут в первую учитывать наличие профессиональных компетенций у кандидатов на должность главы муниципального образования и соответствие их установленным дополнительным квалификационным требованиям[3], так как, очевидно, что существующие требования избирательного законодательства, предъявляемые к главе муниципального образования не обеспечивают уровень профессионализма, требуемый для эффективного руководства муниципалитетом в современных условиях. Более того, в условиях экономической нестабильности попадание неподготовленного человека на пост главы муниципального образования может повлечь серьезные проблемы

[3] Несмотря на позиции, изложенные в вышеуказанных судебных актах, а также негативные оценки ученых (Шугрина Е.С. Основные направления повышения престижа муниципальной службы // Актуальные проблемы российского права. 2015. N 10. С. 99; Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Зеркальный лабиринт муниципальной реформы: конституционно-судебная практика как основа для поиска выходов // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. N 5. С. 31).

в функционировании, как системы муниципального хозяйства, так и системы муниципальных органов и должностных лиц.

Также, следует указать тот факт, что если исходить из принципа самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий, закрепленного в ст. 12 Конституции РФ, то проведение конкурсного отбора на должность главы муниципального образования, как часть процедуры избрания высшего должностного лица муниципального образования, следует считать прерогативой местного сообщества, что закономерно обуславливает вопрос о правомерности нормативного закрепления ст. 36 Федерального закона N 131-ФЗ обязательности привлечения к работе в конкурсных комиссиях представителей органов государственной власти.

Помимо этого, немало вопросов вызывают статус, порядок формирования и функционирования конкурсной комиссии, как органа, формируемого для проведения комиссионной экспертизы профессиональных качеств претендентов, оценки их способностей успешно решать проблемы развития конкретной территории и дачи заключения о соответствии выявленных качеств претендентов качествам, требуемым для занятия должности главы муниципального образования. При этом, следует отметить тот факт, что федеральный законодатель в ст. 36 Федерального закона N 131-ФЗ определил лишь общие требования к формированию конкурсной комиссии, предоставив муниципалитетам большую свободу нормотворчества в данном вопросе. Исходя же из анализа соответствующих Положений, принятых в муниципалитетах, следует констатировать, что на муниципальном уровне к правовому закреплению статуса анализируемой конкурсной комиссии подходят крайне поверхностно, что закономерно порождает немало вопросов:

1) Существующая практика обжалования решений конкурсных комиссий[4] закономерно обуславливает постановку вопроса о том, в каком качестве следует рассматривать конкурсную комиссию: в качестве муниципального органа, предполагающего наличие соответствующего Положения и Регламента, или в качестве специализированной комиссии, создаваемой при местном представительном органе?

2) Наличие различных подходов к определению состава конкурсной комиссии предполагает постановку вопроса о том, должны ли быть представлены в составе конкурсной комиссии (и в какой пропорции) представители муниципальной общественности (общественных палат, почетных граждан, советов ветеранов…)?

3) Отсутствие четких подходов к комплектованию конкурсной комиссии обуславливает постановку вопроса о том, является ли целесообразным включение в состав конкурсной комиссии муниципальных служащих, которые впоследствии будут находиться в подчинении избранного Главы муниципального образования?

4) Разные подходы к механизму проведения конкурсной процедуры (тестирование, собеседование и т.п.), а также размытость критериев оценки кандидатов[5] предполагает постановку вопроса о целесообразности разработки единого механизма проведения конкурсной процедуры и единых критериев оценки претендентов на должность Главы муниципального образования, объективно учитывающих управленческий потенциал

---

[4] Выбирать глав по конкурсу мешают кандидаты и депутаты // https://news.rambler.ru/other/38569828/?utm_content=rnews&utm_medium=read_more&utm_source=copylink (дата обращения: 14.01.2019).

[5] См. Апелляционные определения ВС РФ от 27 июля 2016 г. № 44-АПГ16-17; от 3 августа 2016 г. № 50-АПГ16-8.

кандидатов, их профессиональный опыт и проработанность представленных программ развития муниципалитетов.

5) Недостаточная определенность процедурных моментов осуществления конкурсного отбора на должность Главы муниципального образования, предполагает постановку вопроса о целесообразности нормативного закрепления обязательности соблюдения принципа гласности при осуществлении докладов, ответах на вопросы и иных выступлениях соответствующих претендентов.

6) Имеющаяся практика превращения конкурсного отбора в «декоративную» процедуру, предполагающую использования конкурсной комиссии в качестве фильтра для «отсева» сильных, но не несогласованных с органами региональной власти кандидатов и проведения заранее согласованных кандидатов, предполагает вопросы о целесообразности разработки нормативных механизмов, исключающих практику необоснованного ограничения выбора депутатов местного представительного органа в результате представления им единственного кандидата[6] или специально подготовленной пары кандидатов, включающих одного «сильного» кандидата и его заведомо слабого конкурента.

7) Разнообразная практика муниципалитетов в вопросе определения перечня документов, необходимых для представления в конкурсную комиссию кандидатами на должность Главы муниципального образования, обуславливает вопросы о необходимости унификации указанного перечня.

Закономерные опасения вызывает и тот факт, что существующая конкурсная система избрания главы муниципалитета не только лишает граждан возможности непосредственно избирать мэра, но и исключает возможность населения инициировать процедуру голосования по его отзыву, так как он при подобной процедуре избрания (которая не может быть поставлена в один ряд с классическим выборным порядком замещения

[6] См. Апелляционное определение ВС РФ от 10 августа 2016 г. № 1-АПГ16-4.

указанной должности) не может рассматриваться в качестве избранного Главы муниципального образования, подпадающего под применение существующей процедуры отзыва[7].

Комплекс правовых мер, направленных на совершенствование правовой конструкции избрания Главы муниципального образования по результатам конкурса

Приведя вышеуказанные вопросы, проистекающие из наработанной муниципальной практики проведения конкурсной процедуры замещения должности главы муниципального образования в результате избрания представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, следует акцентировать внимание на том факте, что анализируемая процедура меняет сложившиеся представления о традиционных способах замещения должностей в системе местного самоуправления (избрание, назначение, конкурс).

Избрание Главы муниципалитета по результатам конкурса не может оцениваться, как избрание в традиционном понимании. Вместе с тем, данную правовую процедуру также нельзя отнести и к классическому конкурсу. В связи с этим, правовая конструкция избрания Главы муниципального образования по результатам конкурса требует серьезного внимания как научного сообщества, так и федерального законодателя, которое должно проявиться в более подробной регламентации ее содержания на федеральном уровне.

Если же отталкиваться от проблем, выявленных в правоприменительной практике муниципалитетов в рамках подготовки данной публикации, то можно предложить следующие направления совершенствования содержания анализируемой правовой конструкции:

---

[7] См. Апелляционное определение ВС РФ от 2 ноября 2016 г. № 58-АПГ16-9.

Во-первых, в целях исключения конъюнктурного подхода к определению состава конкурсной комиссии, следует двигаться в направлении закрепления в муниципальном законодательстве статуса конкурсной комиссии, образуемой для оценки кандидатов на должность главы муниципалитета, не как временной комиссии, формируемой местным представительным органом, а как самостоятельного общественного экспертного органа, действующего на основании собственного положения и формируемого на длительный срок (4-5 лет).

Во-вторых, в целях унификации наработанной муниципальной практики по отбору кандидатур на должность Главы муниципального образования, есть смысл внести в ст. 36 Федерального закона N 131-ФЗ нормы, закрепляющие единый перечень представляемых в конкурсную комиссию документов, принципы проведения процедуры конкурсного отбора, а также четко прописанные критерии оценки претендентов на должность Главы муниципального образования.

В-третьих, в целях уменьшения количества конфликтных ситуаций, унификации основных процедурных моментов работы конкурсной комиссии, целесообразно закрепить в Федеральном законе N 131-ФЗ основные принципы организации работы конкурсной комиссии по отбору кандидатов на должность Главы муниципального образования, в частности предполагающие обязательность занятия должности председателя комиссии представителем муниципалитета, публичность всех процедур (включая оглашение программ кандидатов и ответы на вопросы членов комиссии), а также возможность участия в обсуждении программ кандидатов всех зарегистрированных кандидатов на должность Главы муниципального образования.

В-четвертых, в целях оптимизации состава конкурсной комиссии по отбору кандидатов на должность Главы муниципального образования выполняемой функции, предполагается закрепить в Федеральном законе N 131-ФЗ:

- обязательную квоту представителей общественности,
- запрет на включение муниципальных служащих и иных работников органов местного самоуправления,
- факультативность включения представителей органов региональной государственной власти.

В-пятых, в целях обеспечения надлежащей реализации пассивного избирательного права зарегистрированных кандидатов на должность Главы муниципального образования, есть смысл закрепить в Федеральном законе N 131-ФЗ обязанность конкурсной комиссии по отбору кандидатов на должность Главы муниципального образования представлять представительному органу муниципального образования для проведения голосования по кандидатурам на должность главы муниципального образования всех зарегистрированных конкурсной комиссией кандидатов с приложением заключения о соответствии каждого кандидата установленным требованиям к профессиональному образованию и (или) профессиональным знаниям и навыкам.

Подводя итог проведенному исследованию, следует констатировать тот факт, что на сегодня правовая конструкция замещения должности главы муниципального образования в результате избрания представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, вызывает немало вопросов, как содержательного, так и формально-юридического плана. Очевидно, она является итогом усилий законодателя, попытавшегося, при сохранении демократических подходов к природе Главы муниципального образования, посильнее встроить его в единую вертикаль российской публичной исполнительной власти.

Бесспорным является и то, что муниципальное научное сообщество отнюдь не радует тот факт, что указанное встраивание, как обычно, было произведено без соответствующего предварительного широкого научного обсуждения и анализа (что впрочем, не является исключительно российской

практикой)[8]. В связи с этим, направление развития исследований по рассмотренному вопросу прогнозируется, как в анализе фактической и юридической обоснованности подобного встраивания, так и в направлении создания дополнительных юридических конструкций, совершенствующих содержание процедуры конкурсного избрания главы муниципалитета и грамотно вписывающих ее в существующую систему российского муниципального права.

Список литературы

1. Ackerman, Bruce. The New Separation of Powers // Harvard Law Review. Vol. 113. No. 3. Jan., 2000. P. 633-729.

2. Dye Th. Politics in States and Communities. Englewood Cliffs: Prentice-Hall. Inc., 1973. 302 p.

3. Быкова А. Г. К вопросу о способах замещения должности главы муниципального образования // Вестник Омской юридической академии. 2016. № 2. С. 43-56.

4. Вискулова В.В. О конкурсном порядке избрания глав муниципальных образований: некоторые обобщения двухлетней практики // Журнал российского права. 2017. №8. С. 26-37.

5. Джагарян Н.В. Конкурсный глава муниципального образования (местной администрации): особенности легитимации и проблемы совершенствования правового статуса // Конституционное и муниципальное право. 2016. N 6. С. 66 – 72.

6. Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Зеркальный лабиринт муниципальной реформы: конституционно-судебная практика как основа для поиска выходов // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. N 5. С. 14 - 42.

---

[8] Dye Th. Politics in States and Communities. Englewood Cliffs: Prentice-Hall. Inc., 1973. P. 230; Ackerman, Bruce. The New Separation of Powers // Harvard Law Review. Vol. 113. No. 3. Jan., 2000. P. 652.

7. Ирхин И.В. Правовой статус главы муниципального образования: актуальные проблемы поиска оптимума // Журнал российского права. 2016. N 3. С. 18 – 27.

8. Майкова Э.Ю., Симонова Е.В. Конкурсная модель избрания главы местного самоуправления в современной российской муниципальной практике: преимущества и недостатки // Власть. 2017. №8. С. 21-28.

9. Соловьев С.Г. К вопросу о свободе усмотрения депутатов при оценке ежегодного отчета главы муниципального образования/ Местное право. 2018. № 3. С. 73-78.

10. Шугрина Е.С. Основные направления повышения престижа муниципальной службы // Актуальные проблемы российского права. 2015. N 10. С. 91 – 103.

11. Выбирать глав по конкурсу мешают кандидаты и депутаты // https://news.rambler.ru/other/38569828/?utm_content=rnews&utm_medium=read_more&utm_source=copylink (дата обращения: 14.01.2019).