

ОПЫТ МОДЕРНИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ НА ПРИМЕРЕ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Аннотация

В статье автор исследует влияние реформы территориальной организации системы местного самоуправления на процесс формирования представительных органов власти в Московской области. Реформа привела к замене избранных глав муниципальных образований на сити-менеджеров, отбираемых конкурсным путем представительными органами власти. Данное изменение вызвало переход от прямых выборов к системе назначения, что фактически свело на нет политическую конкуренцию на местном уровне и снизило интерес избирателей к процессу выборов. Статья анализирует последствия этой реформы для системы местного самоуправления и ее влияние на уровень участия населения в политической жизни.

Административная реформа в Московской области

В начале 2005 года Московская область приступила к реализации масштабной реформы районного местного самоуправления. Ее цель заключалась в модернизации райо-

нов и преобразовании их в городские округа, чтобы сделать регион более централизованным и компактным в управлении. Данная реформа была инициирована введе-

ЛОГАЧЁВ Алексей Валентинович – президент Всероссийского движения «Россия – Наш Дом», Россия, Москва, email: russia-nd@yandex.ru, SPIN-код: 9615-1243.

Ключевые слова: муниципальные выборы, избирательная система, местное самоуправление, административная реформа, Московская область, городской округ.

DOI: 10.48137/23116412_2024_4_15

нием в действие Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹, в результате которого Подмосковье прошло через комплексный и поэтапный процесс преобразования на административно-территориальном уровне. К началу 2014 года структура Московской области включала в себя 378 муниципальных образований. При этом преобладающими типами муниципальных образований являлись городские и сельские поселения. Их количество составляло соответственно 192 (50%) и 114 (30%). В то же время, количество городских округов и муниципальных районов было значительно меньше – по 36 (по 10%) на каждый тип [1, с. 390].

Путем реформ, воплощенных в законе № 131-ФЗ, число муниципальных образований сократилось до 299: 107 городских (36%) и 192 сельских (64%) [1, с. 390]. Вследствие этого, многие муниципалитеты Московской области оказались экономически неустойчивыми, не в состоянии развивать собственную социальную инфраструктуру. Примером может служить 2013 год, когда из 288 поселений 187 (65%) нуждались в дотациях. Из них 122 поселения получа-

ли дотации, составляющие более половины их бюджетов. 83 поселения оказались полностью дотационными. В большинстве случаев эти средства расходовались на коммунальные услуги и зарплаты сотрудников бюджетных организаций. Такие обстоятельства мешали полноценно выполнять функции по местному самоуправлению в этих поселениях².

На фоне подобных проблем глава Московской области подчеркнул неотложность проведения административной реформы. Главной целью было сократить количество муниципальных образований до 50-60, создав более упрощенную и централизованную систему управления³.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, местное самоуправление реализуется в разнообразных муниципальных образованиях, определенных законом № 131-ФЗ⁴. Эти образования представляют собой городские и сельские поселения, муниципальные районы, а также городские и внутригородские округа.

Городской округ, по мнению многих исследователей организации местного уровня власти, является наиболее эффективной формой местного самоуправления. Он решает проблему мобилизации ка-

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2024) // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 11.10.2024).

² К укрупнению есть все предпосылки // Подмосковье сегодня. № 237 от 16 декабря 2013.

³ Воробьев: число муниципалитетов Подмосковья может сократиться на треть // <https://ria.ru/20131225/986409753.html> (дата обращения: 12.10.2024).

⁴ Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 12.10.2024).

дровых и административных ресурсов, предоставляет возможность экономии муниципальных средств до 1,5 млрд рублей в год благодаря оптимизации структуры управления и ликвидации дублирующих структур, а также своевременному реагированию обращения жителей. Именно поэтому при реформировании местного самоуправления в 2014 году в Московской области были выбраны городские округа в качестве основной территориальной организацией власти [2, с. 46].

Законом Московской области от 31.03.2005 № 98/2005-03 «О наименованиях органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области»⁵ были определены названия органов местного самоуправления: Совет депутатов городского округа, глава городского округа и администрация го-

родского округа. На муниципальных выборах избирались депутаты Совета депутатов муниципальных образований, глав муниципальных образований и других выборных лиц местного самоуправления⁶.

Посредством объединения и слияния существующих муниципальных районов и городских округов были сформированы городские округа. Так, например, Балашихинский район, который в 2014 году состоял из 13 населенных пунктов, с 2015 года стал единым муниципальным образованием – городской округ Балашиха. В него же вошел упраздненный городской округ Железнодорожный, сделав Балашиху крупнейшим по численности населения объединенным муниципалитетом. Аналогичные преобразования произошли с другими районами и округами.

Анализ законодательных изменений в системе местного самоуправления

После коррекции федерального законодательства в 2014 году, регламентирующего процесс формирования органов местного управления, изменилось и законодательство Московской области:

– глава муниципалитета, который также является депутатом и председателем совета депутатов, избирается прямым голосованием;

– глава муниципалитета, который также руководит местной администрацией, избирается гражданами (в Московской области этот формат используется редко);

– представительный орган муниципалитета из своего состава избирает главу, который также выполняет функции председателя (наиболее распространенный вариант);

⁵ Закон Московской области № 217/2019-ОЗ // https://www.mosoblduma.ru/Zakoni/Zakoni_Moskovskoj_oblasti/item/298867/ (дата обращения: 11.10.2024).

⁶ Закон Московской области от 4 июня 2013 года № 46/2013-ОЗ «О муниципальных выборах в Московской области» (с изменен. от 12.05.2021) // <https://docs.cntd.ru/document/537936706> (дата обращения: 11.10.2024).

– глава муниципалитета избирается представительным органом на основе конкурсного отбора, предложенного конкурсной комиссией, и дополнительно руководит местной администрацией [3].

Анализ практики применения данного законодательства показал, что изначально прямые выборы сохранялись в 56 муниципалитетах, однако к 2014 году их количество уменьшилось до 24. Например, прямые выборы были сохранены в Дмитровском, Зарайском и других районах. В ряде муниципальных образований, таких как Воскресенский и Истринский, Балашиха и Истра и др., глава избирался представительным органом. В отдельных муниципалитетах, например, в Коломенском и Одинцовском, глава избирался населением и выполнял функции председателя [3].

Для остальных муниципалитетов сохранялись разные форматы выборов или назначений с рекомендацией по привлечению си-менеджеров.

Таким образом, в Московской области, как и в целом в России, процедура прямого избрания глав муниципальных образований претерпела значительные изменения в сторону отказа от прямой демокра-

тии. Это было обусловлено стремлением к улучшению качества управления на местном уровне и привлечением к руководству компетентных и ответственных специалистов.

Московская областная дума в сентябре 2015 года утвердила законодательные изменения (Закон № 145/2015-ОЗ⁷), определившие новый порядок формирования представительных структур муниципальных районов, которым корректировался порядок формирования представительных органов муниципальных районов. Основным механизмом выборов стал вариант, при котором глава избирается из состава представительного органа муниципального образования и одновременно занимает должность его председателя. Такой подход был реализован, в частности, в муниципалитетах Зарайск, Коломна и др.⁸.

Дополнительный механизм предполагал конкурсный отбор главы муниципалитета представительным органом на основе рекомендаций конкурсной комиссии. В этом контексте глава одновременно возглавлял местную администрацию. Такой порядок был применен, например, в Пушкинском и Ногинском районах, а также в городских округах Балашиха и Лобня и др.⁹.

⁷ Закон Московской области № 145/2015-ОЗ «О внесении изменения в Закон Московской области «О сроке полномочий представительных органов муниципальных образований Московской области и порядке формирования представительных органов муниципальных районов Московской области, сроке полномочий и порядке избрания глав муниципальных образований Московской области» // https://www.mosoblduma.ru/Zakoni/Zakoni_Moskovskoj_oblasti/item/46381 (дата обращения: 12.12.2020).

⁸ Там же.

⁹ Сведения о проводящихся выборах и референдумах // <http://www.moscow-reg.vybory.izbirkom.ru/region/moscow-reg> (дата обращения: 21.10.2024).

Таким образом, изменения в муниципальных избирательных системах Московской области отражали стратегическое направление государственной политики, направленное на переход от прямого избрания руководителей муниципалитетов к механизму назначения. Это соответствовало общероссийской тенденции замены прямых выборов глав муниципальных образований на процедуру назначения специалистов с профильным хозяйственным и управленческим опытом в роли сити-менеджеров, вместо профессиональных политических деятелей [4, с. 49].

Также, начиная с 2014 года, полномочия глав муниципалитетов и представительных органов Московской области были установлены на пятилетний срок¹⁰.

К 2018 году прямые выборы глав муниципалитетов в Московской области практически ушли в прошлое. К концу 2018 года прямые выборы главы остались только в Серпуховском районе, который уже

к 30 декабря 2018 г. был преобразован в округ с возможностью безболезненного видоизменения процедуры избрания главы округа на процедуру его назначения¹¹.

В 2019 году завершился первый этап реформирования системы местного самоуправления в Московской области, который ознаменовался объединением всех муниципалитетов в городские округа и переходом области на одноуровневую систему организации местного самоуправления. С 2021 года в состав Московской области входило 64 городских округа¹², на сегодняшний день их 57¹³.

В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹⁴ и Законом Московской области «О муниципальных выборах в Московской области»¹⁵, выбор конкретной избирательной системы лежит в компетенции муниципального образования, и эта система последующим

¹⁰ Закон Московской области от 2 июня 2014 г. № 55/2014-ОЗ «О сроке полномочий представительных органов муниципальных образований Московской области» // <https://base.garant.ru/19123934/#:~:text=Закон%20Московской%20области%20от%202,мая%202014%20г.%20№%204%2F91-П> (дата обращения: 16.10.2024).

¹¹ Позже прямые выборы главы Серпуховского района были возвращены, что по мнению политологов стало скорее попыткой повысить рейтинг губернатора перед выборами.

¹² Опраны местного самоуправления // <https://mosreg.ru/pravitelstvo/podvedomstvennye-organizacii/organy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 11.10.2024).

¹³ В Подмоскovie завершилась муниципальная реформа // <https://rg.ru/2019/07/07/reg-cfo/v-podmoskove-zavershilas-municipalnaia-reforma.html> (дата обращения: 13.10.2024).

¹⁴ Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/ (дата обращения: 09.10.2024).

¹⁵ Закон Московской области «О муниципальных выборах в Московской области» от 4.06.2013 № 46/2013-ОЗ (с изм. на 11 ноября 2021 года) // <https://docs.cntd.ru/document/537936706> (дата обращения: 11.10.2024).

образом закрепляется в муниципальном уставе.

Для главы муниципального образования, если это предусмотрено уставом, выборы осуществляются в рамках единого избирательного округа. Что касается выборов членов Совета депутатов и других местных органов власти, они могут проводиться в одномандатных, многомандатных или в рамках единого избирательного округа.

При выдвижении кандидатуры на выборы, кандидат не может участвовать одновременно от нескольких избирательных округов, за исключением случаев, когда одно и то же избирательное объединение выдвигает кандидата в одномандатном (или многомандатном) и едином избирательном округе.

В отношении выборов, где часть депутатских мандатов распределяется по пропорциональной системе, необходимый минимальный порог для участия в распределении

депутатских мандатов составляет 5% от общего числа голосов. Минимум два списка кандидатов, которые в сумме набирают более 50% голосов, должны быть допущены к распределению мандатов.

Количество депутатов, избираемых по единому округу, определяется уставом муниципального образования. Если устав не фиксирует конкретную цифру, то количество таких депутатов рассчитывается как половина от общего числа депутатов, с округлением до большего значения.

При выборах в Советы депутатов городских округов, где общая численность депутатов не превышает 15, выборы могут проводиться в одномандатных или многомандатных округах. Если часть мандатов в Совете депутатов распределяется пропорционально, то минимальное количество мандатов для распределения между списками кандидатов составляет 10.

Анализ результатов муниципальных выборов в 2015-2019 гг.

Муниципальные выборы в Московской области в 2015 году показали значительный рост выдвинутых кандидатов и политических партий: в целях замещения более чем 300 должностей было зарегистрировано 1472 кандидата (1121 – от политических партий, 351 – са-

мовыдвиженцы), что практически в два раза больше, чем на выборах в 2010-2015 гг.¹⁶.

В разрезе партийной принадлежности кандидатов наибольшее представительство занимала «Единая Россия», зарегистрировавшая 226 из 308 (73%) мандатов, что говорило о

¹⁶ Сегодня прошли выборы в 30 муниципалитетах Подмосковья // <https://mosobl.er.ru/activity/news/segodnya-prohodyat-vybory-v-30-municipalitetah-podmoskovya> (дата обращения: 11.10.2024).

практическом отсутствии реальной партийной конкуренции¹⁷.

В 2016 г. в Московской области был принят закон, который повлек значительные изменения в структуре власти на муниципальном уровне. Ключевым элементом этого новшества стала передача полномочий по избранию глав муниципальных районов и городских округов местным советам депутатов, из кандидатов, представленных специальными конкурсными комиссиями. Избранные главы муниципальных районов и городских округов одновременно возглавляют местные администрации.

Данное нововведение вызвало критику со стороны экспертов и общественности, которые охарактеризовали его как «контрреформу». Аргументация основывалась на том, что новая схема лишала население права самостоятельно избирать руководителей местного самоуправления, что противоречит гарантиям, закрепленным в статье 130 Конституции РФ [4]. Более того, в условиях нормативно-правовой базы, позволяющей губернатору назначать глав муниципальных образований, реформа фактически увеличила степень централизации власти. Губернатор получил возможность назначать на ключевые посты в муниципалитетах лиц, лояльных к нему, необязательно имеющих тесные связи с жителями данных территорий. Данная практика была актив-

но применена в Московской области в 2016 году, когда одновременно была проведена ротация руководящего состава в 12 муниципальных образованиях. Стоит отметить, что эта ситуация вызывала опасения в связи с возможным ослаблением демократических принципов в системе местного самоуправления Московской области.

Внедрение новой системы назначения глав муниципалитетов вызвало дискуссии о ее эффективности. Многие новоназначенные руководители, ранее не имевшие тесных связей с конкретными муниципалитетами, вступали в должность без предварительного опыта работы на данных территориях. Это вызвало сомнения у некоторых политологов о возможностях эффективной работы таких управленцев на уровне, наиболее близком к населению.

Критики отмечали, что данная практика может ограничивать конституционное право населения на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления. Примеры перемещения руководящих кадров из одних муниципалитетов в другие (например, перемещение команд управленцев из Реутова в Королёв и Ивантеевку, из Химок в Щёлково, из Железнодорожного в Балашиху) подтверждали этот тренд.

В 2017 году в Московской области прошли выборы в органы мест-

¹⁷ Более 70% мандатов на выборах в области получили кандидаты от «Единой России» // <https://riamo.ru/article/81568/boleee-70-mandatov-na-vyborah-v-oblasti-poluchili-kandidaty-ot-edinoj-rossii.xl> (дата обращения: 11.10.2024).

ного самоуправления в 81 муниципалитете. Несмотря на значительное количество избирателей (1 330 724 чел.), активное избирательное право реализовало лишь 21,77% населения, что составляет около одной трети всех жителей муниципальных образований¹⁸. Таким образом, более двух третей жителей проигнорировали выборы на уровне местного самоуправления, что вызвало обеспокоенность низкой вовлеченностью населения в процессы управления на местном уровне.

Анализ результатов голосования продемонстрировал стабильное превосходство «Единой России», которая обеспечила себе 368 политических мандатов. Это значительно превышает показатели других участников избирательного процесса. Например, КПРФ завоевала всего 64 мандата, кандидаты-самовыдвиженцы получили 50 мандатов, «Справедливая Россия» – 28, ЛДПР – 20, и «Яблоко» – всего 5 мандатов. Эта диспропорция в распределении мандатов подчеркивает абсолютное лидерство «партии власти» на политическом пространстве в Московской области. В Московской области наблюдается тенденция к отказу от чисто пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах в пользу смешанной модели, которая также становится общероссийской практикой, подкрепленной законодательными изменениями. На выборах депутатов

представительных органов в 51 городском округе Московской области наблюдалось разнообразие избирательных систем. Смешанная избирательная система, которая сочетала элементы пропорционального и мажоритарного представления, применялась в 22 городских округах. Пропорциональная система, основанная на голосовании за партийные списки, применялась лишь в 3 городских округах. В оставшихся округах применялась мажоритарная система, где избиратели отдавали свой голос за конкретного кандидата, а побеждал тот, кто набирал большинство голосов.

Такое разнообразие избирательных систем отражало поиск оптимального баланса между представлением интересов разных политических сил и обеспечением возможности для избирателей выбирать конкретного кандидата, с которым они идентифицируют свои интересы.

Переход к смешанной избирательной системе (причем не равной, а с преобладанием мажоритарной части депутатов) противоречил попыткам представителей власти сохранить преобладание пропорциональной системы (например, «аргументы авторов закона» относительно установления в городском округе Люберцы мажоритарной избирательной системы сводились к тому, что «пропорциональная система позволит деструк-

¹⁸ Подведены итоги выборов в муниципальных образованиях Московской области // <https://minter.mosreg.ru/sobytiya/novosti-ministerstva/15-09-2017-19-35-17-podvedeny-itogi-vyborov-v-munitsipalnykh-obrazovan> (дата обращения: 13.10.2024).

тивными силам повлиять на выборы и дестабилизировать обстановку в регионе»¹⁹.

Муниципальные выборы 2017 года подтвердили тренд на снижение участия населения в выборах, отражающий общероссийскую тенденцию. Одновременно с этим произошло снижение политической конкуренции на местном уровне.

Дополнительным фактором, усилившим этот тренд, стало введение новой системы формирования муниципальных советов в 16 районах области. Согласно новой модели, состав районных советов формировался из глав и депутатов поселений. Такая система минимизировала риски для «Единой России», поскольку она позволяла формировать представительные органы на районном уровне без проведения отдельных выборов, а основываясь на уже имеющемся составе представителей партии в поселениях.

Данная практика подвергалась критике в связи с возможным ограничением политической конкуренции и уменьшением возможностей для альтернативных партий и движений представить свои программы и кандидатов на местном уровне.

В 2019 году в 31 муниципальном образовании Московской области состоялись выборы в органы местного самоуправления. Результаты этих выборов стали очеред-

ным подтверждением преобладания «партии власти» в политическом пространстве.

Несмотря на изменения в законодательстве, направленные на «расширение политических возможностей» небольших партий как на федеральном, так и на муниципальном уровне, доминирование «Единой России» сохранилось. Эта монополия ограничила возможности других партий влиять на процесс принятия решений в стране. Традиционно считалось, что муниципальные структуры власти в России являются относительно изолированными от партийной конкуренции и более близки к «народному участию». Однако современная реальность показала, что местные органы самоуправления интегрированы в общую вертикаль власти. В этом контексте местные органы стали платформой для политической активности, где «партия власти» сохранила возможность устанавливать правила игры для других политических сил.

Результаты муниципальных выборов 2019 года в России демонстрируют рост участников избирательного процесса на местном уровне. В выборах участвуют не только ключевые партии, такие как КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия» и «Родина», но и самовыдвиженцы. Однако этот рост участников не привел к расширению политического диалога и многопар-

¹⁹ Доклад Председателя Комитета по местному самоуправлению Мособлдумы Александра Наумова на круглом столе «Муниципальные выборы: практика, проблемы, перспективы» // <https://mkkprf.ru/17401-problemy-politicheskoy-konkurencii-na-municipalnyh-vyborah.html> (дата обращения: 11.10.2024).

тийности. Мелкие политические «игроки», даже с учетом 61 партии, зарегистрированной на федеральном уровне к 2019 году, не достигли существенной представленности в муниципальных структурах. Результаты муниципальных выборов в Московской области за 2019 год иллюстрируют сценарий политической монокультуры. Из 584

возможных депутатских мандата 421 (или 72% от общего числа) были присвоены представителям «Единой России»²⁰. Эти статистические данные подтверждают гипотезу о преобладающем влиянии одной политической силы на уровне местного самоуправления и указывают на ограниченную многопартийную систему в России.

Выводы

Таким образом, административная реформа, результатом которой стало создание новых муниципальных образований, явилась катализатором изменений в системе избрания глав муниципалитетов. Отказ от прямых выборов в пользу назначения управляющих сити-менеджеров привел к снижению политической конкуренции на муниципальных выборах. Как результат, представительные органы муниципальных образований в основном формировались из представителей «Единой России», что вызвало снижение интереса

избирателей к участию в выборах процессах.

Учитывая ограничение роли населения в независимом выборе своих представителей в органах местного самоуправления, муниципальные образования должны самостоятельно определять механизмы взаимодействия с местным сообществом и обеспечивать его участие в процессах принятия решений. Сложившаяся ситуация подчеркивает важность создания эффективных механизмов участия населения в управлении на местном уровне.

Список литературы

1. Гацко М. Ф. Проблемы реформирования территориальной организации местного самоуправления в Московской области // Современное общество и власть. 2016. № 3 (9). С. 390-403.
2. Михальченкова И. С. Реформирование местного самоуправления в Московской области: правовое регулирование, информационно-коммуникационное сопровождение // Коммуникология: электронный научный журнал. 2018. №1. С. 66-77.

²⁰ Итоги голосования на выборах в органы местного самоуправления Московской области 8 сентября 2019 года // <https://moo.ldpr.ru/events/itogi-vyborov-v-moskovskoi-oblasti> (дата обращения: 13.10.2024).

3. Рыбникова И. Два хозяина. В ряде городов отменили прямые выборы глав // Российская газета – Столичный выпуск. 31.05.2014. № 123 (6395).
4. Слепцов В. В. Реформирование муниципальной избирательной системы Московской области // Постсоветский материк. 2022. №1 (33). С. 38-50.

LOGACHEV Alexey V. – President of the All-Russian Movement “Russia Is Our Home”, Russia, Moscow, email: russia-nd@yandex.ru.

Keywords: municipal elections, electoral system, local government, administrative reform, Moscow region, city district.

MODERNIZATION EXPERIENCE MUNICIPAL ELECTION COMMISSION SYSTEMS BASED ON THE EXAMPLE OF MOSCOW AREAS

Annotation

In the article, the author examines the impact of the reform of the territorial organization of the local government system on the process of formation of representative authorities in the Moscow region. The reform led to the replacement of elected heads of municipalities with city managers, selected competitively by representative authorities. This change caused a shift from direct elections to an appointment system, which effectively negated political competition at the local level and reduced voter interest in the election process. The article analyzes the consequences of this reform for the local government system and its impact on the level of public participation in political life.

References

1. Gatsko M. F. Problems of reforming the territorial organization of local self-government in the Moscow region // Modern society and power. 2016. No. 3 (9). pp. 390-403.
2. Mikhachchenkova I. S. Reforming local self-government in the Moscow region: legal regulation, information and communication support // Communicologiya: electronic scientific journal. 2018. No. 1. pp. 66-77.
3. Rybnikova I. Two hosts. Direct elections of heads were canceled in a number of cities // Rossiyskaya Gazeta – Stolichny issue. 31.05.2014. № 123 (6395).
4. Sleptsov V. V. Reforming the municipal electoral system of the Moscow region // The post-Soviet continent. 2022. No.1 (33). pp. 38-50.