

countries. The focus of the study of elites in the Baltic States has been paid to the channels of recruiting power groups, the concept of converting various types of capitals by the representatives of the political elite. Based on extensive empirical material (several hundred cases of political careers in Lithuania, Latvia and Estonia) typical patterns of accumulation and conversion of capitals by political elite in the Baltic states are identified. In order to analyze the relationship between different types of positions held by political elites before and after political office, the method of multiple correspondence analysis is applied. The article conceptualizes the revolving doors phenomenon expressed in the movement of representatives of power groups between different positions in business, academia, the executive and the legislative branches. The movement takes place through converting the symbolic, administrative, political and economic capitals. In each of the Baltic states, there is a special model of conversion of capital.

Keywords: political elite, power groups, multiple correspondence analysis, Baltic states, Lithuania, Latvia, Estonia, channels of recruitment, revolving doors phenomenon

ГАЗИЗОВА Лира Ильдусовна — кандидат политических наук, руководитель научно-исследовательского и информационного центра Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан (450008, Россия, Республика Башкортостан, г. Уфа, ул. Заки Валиди, 40; gazizova-lira@mail.ru)

МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И РЕГИОНАЛЬНАЯ ПРАКТИКА

Аннотация. В рамках данной статьи анализируются комбинации различных способов замещения управленческих позиций в 3 ключевых институтах муниципальной власти (глава муниципального образования, глава администрации муниципального образования и Совет депутатов), именуемых моделями. Исследуемые модели нашли свое правовое закрепление в федеральных законах, принятых в 2014–2015 гг. В соответствии с муниципальным законодательством право определения модели устройства органов власти на местном уровне делегировано региональным законодательным собраниям, а структура органов в конкретном муниципальном образовании закрепляется его уставом.

Ключевые слова: муниципальная власть, модели муниципальной власти, выборы, представительный орган власти, глава муниципального образования, глава администрации муниципального образования

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹, а также ряд федеральных законов, принятых в 2014–2015 гг., закрепляют альтернативные способы формирования органов муниципальной власти, что позволяет выделить несколько моделей устройства публично-властных отношений на местах. Они различаются по способу формирования представительного органа (через прямые выборы, опосредованные выборы) и по способу назначения высших должностных лиц — главы муниципального образования и главы администрации (выборы или контракт). В каждом из сочетаний мы можем наблюдать разную степень участия населения в формировании органов власти. В регионах России реализуются 4 модели муниципальной власти (см. рис. 1–4).

В случае модели 1 (см. рис. 1) представительный орган — Совет депутатов избирается путем всеобщего равного тайного голосования на муниципальных выборах (в муниципальных районах может формироваться из глав поселений и депутатов представительных органов поселений), при этом председатель пред-

¹ Федеральный закон РФ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Доступ: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/



Рисунок 1. Модель 1. «Выборный глава – выборный совет»

ставительного органа избирается из своего состава. Глава муниципального образования избирается путем всеобщего равного тайного голосования, не входит в состав представительного органа, сосредоточивает в своих руках основные представительские и административные функции, являясь его высшим должностным лицом и главой администрации. Основные преимущества данной модели заключаются в широких возможностях для населения участвовать в формировании органов муниципальной власти и высших должностных лиц.

В настоящее время система прямых выборов глав муниципальных образований представлена в 50% российских муниципалитетов. Однако в связи с принятием федерального закона № 136-ФЗ¹, предусматривающего изменения в способе формирования представительного органа власти и главы муниципального образования, а также федерального закона № 8-ФЗ², допускающего назначение главы МО по результатам конкурса, использование данной модели в российских регионах сокращается. Как отмечает Е.С. Шугрина, изменения в разных регионах вступят в силу в 2015–2020 г. после истечения сроков полномочий ранее избранных должностных лиц местного самоуправления [Шугрина 2015: 42]. Отказываясь от этой модели, региональные элиты минимизируют возможные политические риски, используя более управляемые способы формирования органов муниципальной власти и ее высших должностных лиц.



Рисунок 2. Модель 2. «Выборный глава – контрактный глава администрации»

В рамках модели 2 представительный орган избирается путем всеобщего равного тайного голосования на муниципальных выборах (в муниципальных районах может формироваться из глав поселений и депутатов представительных органов поселений). С 2014 г. прослеживается тенденция роста в муниципальных

¹ Федеральный закон от 27.05.2014 N 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»». Доступ: <http://base.garant.ru/70662192/#text> (проверено 27.08.2016).

² Федеральный закон от 03.02.2015 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»». Доступ: <http://base.garant.ru/70858528/#help> (проверено 27.08.2016).

образованиях системы делегирования, т.е. непрямым выборам в Советы депутатов. Так, если на начало 2014 г. система делегирования применялась в 15% муниципальных районов, то на 1 июня 2015 г., по данным Минюста России, такой способ формирования Совета депутатов применяется уже в 29% муниципальных районов России, а также в городских округах с внутригородским делением – Челябинске, Самаре и Махачкале [Шугрина 2015: 42].

Глава муниципального образования избирается путем всеобщего равного тайного голосования, являясь его высшим должностным лицом. При этом в отличие от предыдущей модели исполняет роль председателя представительного органа с правом решающего голоса. Глава администрации муниципального образования назначается по контракту по итогам конкурсных процедур. Состав конкурсной комиссии не менее чем на 50% формируется региональной администрацией, остальную долю составляют делегаты от Совета депутатов, муниципальные служащие и эксперты. Таким образом, несмотря на сохранение выборной системы, налицо снижение роли участия граждан в формировании органов муниципальной власти и усиление позиций региональной власти в выборе главы администрации. Данная модель предоставляет возможность увеличить влияние исполнительного органа и сделать главу администрации ключевой фигурой муниципальной политики.



Рисунок 3. Модель 3. «Контрактный глава администрации – лояльные глава муниципального образования и Совет депутатов»

Представительный орган в модели 3 избирается на муниципальных выборах (в муниципальных районах может формироваться из глав поселений и депутатов представительных органов поселений), при этом глава муниципального образования избирается из состава Совета депутатов, а не посредством прямых выборов. Реальное влияние Совета депутатов и его председателя значительно снижается. Таким образом, правовых процедур (а именно прямых выборов), обеспечивающих участие граждан в местной политике, в рамках данной модели становится существенно меньше. Система прямых выборов сохраняется лишь для представительного органа муниципального образования, который впоследствии из своего состава выбирает главу муниципалитета. В муниципальных районах Совет депутатов может не избираться напрямую, а формироваться из депутатов представительных органов сельских поселений.

Глава администрации муниципального образования назначается по контракту по итогам конкурсных процедур. Данная модель, усиливая исполнительную власть и персонифицируя ее в главе администрации, предоставляет широкие возможности региональной власти для регулирования внутримunicipальных процессов.

В последний год в России наблюдается тенденция стремительного перехода на данную модель. Федеральные законы 136-ФЗ и № 8-ФЗ создали правовую основу для замены прямых выборов глав муниципальных образований на выборы из состава Совета депутатов. «По данным Минюста России, на 5 декабря 2014 г. по законам 36 субъектов Федерации (46%) предусмотрено избрание главы муниципального образования из состава депутатов представительного органа...

и только в 10 субъектах Федерации (12%) глава избирается на всеобщих выборах [Васильев 2015: 149].



выборы

контракт

выбирается из СД

Рисунок 4. Модель 4. «Глава муниципального образования = глава администрации – выборный совет»

Самая новая модель организации муниципальной власти появилась в российском законодательстве в феврале 2015 г. после принятия федерального закона № 8-ФЗ (см. рис. 4). При данной конфигурации представительный орган избирается путем всеобщего равного тайного голосования на муниципальных выборах (в муниципальных районах может формироваться из глав поселений и депутатов представительных органов поселений), а его председатель избирается из своего состава.

Глава муниципального образования в отличие от предыдущих моделей назначается по итогам конкурсных процедур либо сельским сходом (в сельских поселениях численностью до 300 чел.) и в случае избрания из Совета депутатов покидает его. Он также совмещает функции главы администрации муниципального образования. Основным отличительным моментом данной модели стала концентрация властных полномочий у назначаемого по итогам конкурса, а не избираемого главы муниципального образования, являющегося также главой администрации. Данная модель, снимая возможные напряжения между двумя властными позициями главы администрации и главы муниципалитета, еще более усиливает доминирование исполнительной власти.

В настоящее время модель находит все большее распространение в регионах России. Так, например, все муниципальные районы республик Дагестан, Кабардино-Балкария, Карелия; Волгоградской, Ивановской, Ленинградской, Новгородской, Орловской, Псковской, Самарской, Сахалинской, Тамбовской, Ульяновской обл. перешли на данную модель организации власти, когда представительный орган формируется путем делегирования, а глава муниципального образования избирается из числа депутатов или назначается представительным органом по результатам конкурса [Шугрина 2015: 43].

Анализ основных моделей формирования муниципальной власти в российских регионах позволил сделать некоторые выводы относительно предпочтительности той или иной модели для развития публично-властных отношений на местах. Модели, накладываясь на местные и исторические традиции, могут либо способствовать, либо противодействовать развитию гражданского участия, а следовательно и территории. Субъектам федерации предоставлена возможность выбора соответствующей модели организации муниципальной власти. Как отмечалось выше, в настоящее время регионы минимизируют участие населения при формировании органов муниципальной власти и ее высших должностных лиц, заменяя его системой делегирования и механизмом назначения по результатам конкурса при непосредственном участии региональной власти. С одной стороны, в современных условиях, когда необходима мобилизация и консолидация всех уровней власти, такие меры действительно способствуют интеграции политического пространства, снижают общественно-политические

риски, повышают прогнозируемость протекания общественных процессов. С другой стороны, такой подход вступает в противоречие с основным законом страны – Конституцией РФ, где в ст. 32 закрепляется право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. И для сохранения этого права Конституционный суд РФ признал возможным формирование районного Совета депутатов из депутатов и глав входящих в его состав сельских поселений при условии, что они приобретают свои полномочия на основе волеизъявления населения¹.

Региональному уровню власти, который сосредоточивает на себе функции выбора способа организации муниципальной власти, необходимо апеллировать к населению той территории, на которой будет разворачиваться конкретная модель. Унифицируя пространство внутри региона, развивая институциональную сторону местного самоуправления, можно отойти от его общественной самоорганизационной основы. И здесь важно учитывать культурные, исторические особенности, социально-демографические факторы, географические, производственные и инфраструктурные характеристики муниципалитета.

Список литературы

Васильев В.И. 2015. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности. – *Журнал российского права*. № 9. С. 149-161.

Шугрина Е.С. 2015. Самостоятельно ли население в определении структуры органов местного самоуправления. – *Актуальные вопросы российского права*. № 12. С. 41-51.

GAZIZOVA Lira Il'dusovna, *Cand.Sci.(Pol.Sci.)*, Head of the Research and Information Center, Bashkir Academy of Public Administration and Management under the Head of the Republic of Bashkortostan (40 Zaki Validi St, Ufa, Republic of Bashkortostan, Russia, 450008; gazizova-lira@mail.ru)

MODELS OF ORGANIZATION OF MUNICIPAL AUTHORITIES IN MODERN RUSSIA: THE LEGAL FRAMEWORK AND REGIONAL PRACTICE

Abstract. A number of federal laws passed in 2014–2015 set different methods of forming municipal authorities in local territories, which enable selecting multiple models of public-power relations. They can differ in the method of forming a representative body (through direct election or delegation) and by the process of the appointment of senior officials – the head of the municipality and the chief executive of municipal administration (elections or contract).

According to federal laws, the right to determine the model of local government unit level is delegated to regional legislatures, and its charter fixes the structure of bodies in a particular municipality. Currently, the regions prefer those ways of organizing bodies of the municipal government and its top officials, which minimize the participation of population, and replace them with a system of delegation.

Keywords: municipal authorities, model of municipal authorities, elections, representative body, head of municipality, chief executive of municipal administration

¹ Постановление Конституционного суда РФ от 18.05.2011 № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова». Доступ: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/58101619/> (проверено 27.08.2016).

ВАНЧИКОВА Цымжит Пурбуевна — доктор исторических наук, профессор Центра восточных рукописей и ксилографов Института монголоведения, буддологии и тибетологии СО РАН (670041, Россия, г. Улан-Удэ, ул. Сахьяновой, 6; vanchikova_ts@mail.ru)

НАЦИОНАЛЬНЫЙ СОВЕТ ПО МОНГОЛОВЕДЕНИЮ КАК ОДИН ИЗ МЕХАНИЗМОВ ФОРМИРОВАНИЯ СОВРЕМЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ИДЕИ МОНГОЛИИ (2014–2015 гг.)

Аннотация. В статье рассматривается деятельность Национального совета по монголоведению, созданного в 2014 г. по указу президента Монголии Ц. Элбэгдоржа. Автор анализирует цели и задачи, поставленные перед Советом, в т.ч. связанные с формированием новой современной национальной идеи, в которой монголоведению придается большое значение. За эти годы Национальный совет проделал большую и разностороннюю работу, направленную как на усиление научного потенциала ученых-монголоведов, так и на укрепление международного имиджа страны в целом. В числе наиболее успешных результатов автор отмечает издание избранных собраний сочинений известных монголоведов и публикацию уникальных монголоязычных памятников письменности.

Ключевые слова: Национальный совет по монголоведению, формирование национальной идеи, Бямбын Ринчен, Чимэдийн Дэмчигдорж, Юань-ши

В последние годы роль Монголии усиливается, особенно в странах Азии, о чем свидетельствует, например, проведение в Улан-Баторе в июле 2016 г. 11-го саммита форума «Азия—Европа» (ASEM), объединяющего представителей 51 государства и таких международных организаций, как Евросоюз и АСЕАН. По этой причине усиливается интерес к Монголии и монголоведческим исследованиям, возрождаются и появляются новые зарубежные центры монголистики. Так, в 2014 г. при венгерском университете Этвоша Леранда (*Eotvos Lorand University — ELTE*) был официально открыт Центр монголоведческих исследований, в 2015 г. при университете Беркли (США) было заново открыто отделение монголистики, а также отделение монголистики при Боннском университете. Монголоведческие центры немецких университетов объединяют свои усилия в совместных проектах. Все это свидетельствует о повышении геополитического статуса страны в целом и о повышении научного интереса к монголоведческим исследованиям.

С целью усиления и расширения тематики монголоведческих исследований в Монголии и их поддержки в зарубежных странах, для стимулирования развития актуальных направлений монголоведческих исследований как в самой Монголии, так и за рубежом, расширения научного потенциала и укрепления международного имиджа страны президент Монголии Ц. Элбэгдорж издал указ № 14 от 17.01.2012 г. о создании фонда по поддержке монголоведческих исследований. В соответствии с этим указом 7 декабря 2013 г. правительство приняло решение о создании фонда, и была начата работа по его формированию. В феврале 2014 г. на сессии Народного хурала в рамках постановления № 17 «О некоторых мерах по развитию монголоведческих исследований» было принято решение о создании Национального совета по монголоведению при премьер-министре страны, которое было официально утверждено на заседании правительства от 3 мая 2014 г. На этой же сессии был обсужден и принят устав Совета.

В задачи Национального совета входит поддержка исследовательских проектов по истории Монголии, монгольскому языку, культуре, этнографии, традицион-