

*На правах рукописи*

Шастина Анжелика Размиковна

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ МОДЕЛИ ЗАМЕЩЕНИЯ ДОЛЖНОСТИ  
РУКОВОДИТЕЛЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНО-РАСПОРЯДИТЕЛЬНОГО ОРГАНА  
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ БЕЗ ПРЯМОГО УЧАСТИЯ  
НАСЕЛЕНИЯ**

Специальность 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Иркутск – 2023

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Байкальский государственный университет»

**Научный руководитель:** Чуксина Валентина Валерьевна, доктор юридических наук, профессор

**Официальные оппоненты:** Нарутто Светлана Васильевна, доктор юридических наук, профессор; профессор кафедры конституционного и муниципального права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)»;

Нудненко Лидия Алексеевна, доктор юридических наук, профессор; профессор кафедры правового обеспечения государственной и муниципальной службы Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»;

**Ведущая организация:** Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Омский государственный университет им. Ф. М. Достоевского»

Защита состоится «5» октября 2023 г. в 12.00 часов на заседании диссертационного совета 24.2.271.02, созданного на базе федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Байкальский государственный университет» по адресу: 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, д.11., корпус 2, ауд. 301, зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Байкальского государственного университета.

Полный текст диссертации, автореферат диссертации и отзыв научного руководителя размещены на официальном сайте Байкальского государственного университета по адресу: <http://bgu.ru>

Автореферат разослан « \_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2023 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
доктор юридических наук, доцент



Н.В. Васильева

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Совершенствование организации местного самоуправления отражает потребности местных сообществ и государственную позицию во взаимодействии местного самоуправления и государственной власти. Формирование новых организационно-правовых моделей замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа призвано решить важные для российского местного самоуправления задачи: обеспечить профессиональный подход к решению вопросов местного значения и качественное исполнение отдельных государственных полномочий, которые могут быть переданы органам местного самоуправления.

Неоднозначную реакцию научного сообщества и практиков вызвала предусмотренная в 2014 году законодательством о местном самоуправлении система конкурсного избрания главы муниципального образования представительным органом без прямого участия населения и возможность установления императивного отказа от его прямых выборов решением законодательного органа субъекта Российской Федерации. Однако эта модель замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа стала логическим продолжением введенного в 2005 г. профессионального (конкурсного) подхода к отбору кандидатов на должность главы местной администрации, важным признаком которого является не только профессионализация должности, но и отсутствие прямого участия населения в процедуре назначения или избрания.

С 2020 года в Конституции Российской Федерации установлено единство системы публичной власти и закреплено право органов государственной власти участвовать в формировании органов и назначении должностных лиц местного самоуправления, что свидетельствует о расширении границ государственного участия в организации местного самоуправления, которое было ранее реализовано в некоторых моделях замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования.

В январе 2022 г. в первом чтении Государственной Думой Российской Федерации был принят законопроект «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», который направлен на трансформацию местного самоуправления в рамках конституционных реформ. Законопроектом предусмотрена новая модель замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования без прямого участия населения, а именно, избрание главы муниципального образования представительным органом муниципального

образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Сохранено в новом законопроекте и конкурсное замещение должности главы местной администрации, что подтверждает необходимость профессионального управления на местах в современных российских условиях.

Таким образом, актуальными являются исследования, изучающие тенденции развития местного самоуправления, состоящие в усилении влияния государственной власти на формирование его организационных структур и сокращении прямого участия населения в замещении должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, а также соответствие новых правовых конструкций организации публичной власти Конституции Российской Федерации, законодательным принципам демократии и духу местного самоуправления.

Исследование направлено на определение вектора развития российского законодательства и реализацию правовых изменений, которые еще не были рассмотрены в рамках муниципальной реформы, но которые необходимы для создания и обеспечения эффективного осуществления местного самоуправления. Достижение целей диссертационного исследования позволит консолидировать демократические принципы в организации местного самоуправления, отвечающего современным требованиям и ожиданиям социальной, экономической, административной и финансовой политики государства.

**Степень научной разработанности темы.** Проблемы, возникающие при организации местного самоуправления в Российской Федерации, длительное время являются предметом исследования ученых, в том числе, активно исследуются вопросы, связанные с замещением должности руководителя исполнительно-распорядительного органа – главы муниципального образования и главы местной администрации.

Организационные основы местного самоуправления, модели организации муниципальной власти, место и роль в них руководителя исполнительно-распорядительного органа освещались С. А. Авакьяном, В. В. Игнатенко, А. Н. Кокотовым, А. Н. Костюковым, А. В. Малько, Л. А. Нудненко, О. Е. Кутафиним, С. Г. Соловьевым, В. И. Фадеевым, Л. Т. Чихладзе, сделан акцент на исследование статуса главы муниципального образования и главы местной администрации в структуре органов местного самоуправления в работах А. Н. Костюкова, С. В. Нарутто, И. В. Упова, Е. С. Шугриной и других авторов.

Непосредственно порядок замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования

рассматривали Т. М. Бялкина, В. В. Вискулова, И. В. Выдрин, С. Г. Соловьев, С. Е. Чаннов, в том числе, проблемам замещения должности главы местной администрации и главы муниципального образования внимание уделили Н. В. Джагарян, М. Ю. Дитятковский, А. В. Елькина и другие. Среди трудов, в которых изучается зарубежный опыт правового регулирования организационных основ местного самоуправления можно выделить работы И. А. Володина, В. Б. Евдокимова, В. В. Еремяна, А. А. Ларичева, Я. Ю. Старцева, А. И. Черкасова, М. А. Шатиной. Научный интерес представляют авторефераты и диссертации А. В. Елькиной, Е. С. Шугриной, рассматривающие организационные основы местного самоуправления; Н. В. Колесникова, Е. В. Осиночкиной, Д. А. Карева, посвященные муниципальной службе в Российской Федерации; Г. М. Бегларяна, Р. Х. Шамсутдинова, анализирующие правовой статус главы муниципального образования, главы местной администрации и другие.

Тем не менее, комплексное исследование правового регулирования современных моделей замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования во взаимосвязи с трансформацией организации местного самоуправления предпринято автором впервые.

**Цель и задачи диссертационного исследования.** Исходя из научной и практической значимости темы исследования, автор ставит перед собой целью выявить *модели* замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования без прямого участия населения, основанные на профессионализации деятельности органов местного самоуправления, разработать предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики, с целью повышения эффективности местного самоуправления в Российской Федерации.

Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи:

- изучить зарубежный опыт организации местного самоуправления и выявить факторы, оказывающие влияние на сокращение прямого участия населения;
- исследовать генезис формирования современного многообразия подходов к организации местного самоуправления в России;
- определить место должности руководителя исполнительно-распорядительного органа в организационной структуре местного самоуправления;

- обосновать приоритетное направление в правовом регулировании существующих моделей замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования в Российской Федерации;
- выявить специфику организационно-правовых моделей замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования без прямого участия населения;
- определить критерии единых требований к личным и профессиональным качествам кандидатов на должность руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования;
- разработать конкретные предложения по совершенствованию правового регулирования порядка проведения конкурса для замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования как в законодательных, так и в муниципальных правовых актах.

**Объектом** диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие по поводу реализации норм, регулирующих организационные основы местного самоуправления, а именно **модели** замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования без прямого участия населения.

**Предметом** диссертационного исследования является комплекс правовых норм, регулирующих замещение должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования без прямого участия населения, практика их реализации, а также доктринальные исследования, посвященные анализируемой проблематике.

**Методологическая основа** работы базируется на совокупности методов научного познания, которые используются для достижения цели исследования, а также на фундаментальных категориях и принципах современной юридической доктрины. При решении поставленных задач автор использовал общенаучные методы познания: диалектический, метод системного анализа, функциональный, логический и другие, а также специально-юридические методы: в рамках сравнительно-правового метода были выявлены общие черты и различия муниципальных систем в России и зарубежных стран, развития профессионализации местной власти и моделей замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа без прямого участия населения; с помощью формально-юридического метода была раскрыта сущность таких юридических понятий как организация местного самоуправления и должность руководителя исполнительно-распорядительного органа, их признаки и свойства; теоретико-прогностический метод способствовал подготовке

предложений и рекомендаций по совершенствованию правового регулирования организационных основ местного самоуправления в части моделей замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования без прямого участия населения.

**Теоретическую основу** диссертационного исследования составили труды ведущих ученых в области конституционного права: С. А. Авакьяна, Е. С. Аничкина, К. В. Арановского, М. Б. Баглая, И. Н. Барцица, Н. В. Витрука, Г. А. Гаджиева, Л. Ю. Грудцыной, В. Д. Зорькина, В. В. Игнатенко, А. И. Казанника, С. В. Князева, О. А. Кожевникова, Г. Н. Комковой, И. А. Конюховой, О. Е. Кутафина, С. В. Нарутто, Н. А. Невинского, С. Э. Несмеяновой, Л. А. Нудненко, Г. Н. Чеботарева, В. Е. Чиркина, В. В. Чуксиной, Б. С. Эбзеева; работы, представляющие собой фундаментальные положения муниципального права: Н. С. Бондаря, И. В. Выдрина, Ю. В. Герасименко, О. А. Кожевникова, А. Н. Кокотова, А. Н. Костюкова, С. Д. Князева, И. И. Овчинникова, Н. Л. Пешина, А. Н. Писарева, Н. В. Постового, А. А. Саломаткина, А. А. Сергеева, С. Г. Соловьева, В. В. Таболина, В. И. Фадеева, Е. С. Шугриной, С. Е. Чаннова, сравнительно-правовые исследования Л. В. Андриченко, Е. В. Гриценко, В. Б. Евдокимова, В. В. Еремяна, Я. Ю. Старцева, А. И. Черкасова, М. А. Штатиной, Т. Я. Хабриевой, а также труды, посвященные организационным основам местного самоуправления И. В. Бабичева, С. Н. Бондаря, Т. М. Бялкиной, С. Н. Братановского, Н. В. Джагарян, М. Ю. Дитятковского, С. Ю. Кабашова, А. Н. Козырина, А. Н. Костюкова, С. В. Прасковой, С. В. Нарутто, Н. С. Тимофеева, Л. Т. Чихладзе. Проведение настоящего диссертационного исследования в сравнительно-правовом аспекте обусловило необходимость использования научных трудов иностранных авторов, посвященных организации местного самоуправления, в структуре которого предусмотрены различные способы замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа, в том числе, без прямого участия населения: Т. Планкетт, Д. Фольц, Р. Абдельразек, К. Торрес, Ж. Марку, Х. Мартин, А. Эренхолт, Р. Парент и др.

**Нормативную основу исследования** составили Конституция Российской Федерации, Европейская хартия местного самоуправления и другие международные договоры, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации», иные федеральные законы и

законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие организационные основы местного самоуправления, муниципальные правовые акты, регулирующие модели и организацию местного самоуправления, порядок замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования без прямого участия населения.

**Эмпирическую базу исследования составили** решения Конституционного Суда Российской Федерации, Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, решения судов общей юрисдикции, а также решения Европейского Суда по правам человека. Кроме того, был проведен анализ материалов российских и зарубежных периодических научных изданий, ежегодных отчетов и статистических данных Министерства юстиции Российской Федерации, докладов Конгресса местных и региональных властей Совета Европы о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, актов в области местного самоуправления Европейской комиссии за демократию через право, а также сведений информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

**Научная новизна исследования** заключается в том, что оно явилось одним из первых комплексным исследованием моделей замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования без прямого участия населения, теоретических и практических проблем их реализации. Выявлено общее и особенное в организации конкурса для избрания главы муниципального образования и назначения главы местной администрации, что обусловлено их различным правовым статусом в структуре органов местного самоуправления. Исследование содержит теоретические авторские предложения по совершенствованию действующего законодательства и правоприменительной практики в данной сфере.

#### **Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Понимание **организации** местного самоуправления как системы органов и должностных лиц местного самоуправления, в которой порядок формирования, замещения должности обуславливает их юридически установленное положение в общей организационной структуре и определяет собственную компетенцию каждого органа и должностного лица, позволяет выделить модели замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа с прямым участием населения и без прямого участия населения.

На ее выбор и юридическое закрепление в государстве оказывают влияние такие факторы, как форма территориального устройства; исторические традиции организации местного самоуправления; социально-экономическое развитие

самоуправляющихся территорий; политика государства о месте и роли местного самоуправления в системе публичной власти.

2. Концептуальной особенностью моделей замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования без прямого участия населения (избрание главы муниципального образования и назначение главы администрации представительным органом из числа кандидатур, прошедших конкурсный отбор) является отсутствие непосредственной связи кандидата на должность с местным населением, которая возникает при прямом избрании главы муниципального образования или из состава представительного органа.

3. В результате проведенного анализа зарубежного опыта реализации моделей замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа без прямого участия населения, установлено, что в муниципалитетах, которые не являются густонаселенными и не обладают большой территорией, признанный профессионализм руководителя исполнительно-распорядительного органа уравнивает отказ от его прямых выборов, обеспечивая баланс публичных и частных интересов местного сообщества.

4. В соответствии с критериями ясного и недвусмысленного правового регулирования использование отдельного термина для характеристики должности руководителя исполнительно-распорядительного органа в зависимости от того, является ли такое должностное лицо одновременно главой муниципального образования, позволит в должной мере подчеркнуть разницу в статусе с главой местной администрации и способах замещения должности. Теоретически обоснована целесообразность изменения терминологии действующего российского законодательства, на основании зарубежного опыта и с учетом российской правоприменительной практики с целью обособления понятий «глава муниципального образования» и «глава местной администрации» для отражения специфики избрания и назначения на должность, обеспечивающей различный правовой статус в структуре органов местного самоуправления.

5. Аргументировано, что федеральное законодательство, предусматривающее вероятность замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования иностранным гражданином, постоянно проживающим на территории Российской Федерации, не соответствует смыслу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой, иное гражданство, как факт наличия политико-правовой связи с иностранным государством у гражданина Российской Федерации,

Федерации, является препятствием для замещения должности, связанной с принятием единоличных публично-властных решений.

6. Выдвинут и обоснован тезис об обязательной роли конкурсной комиссии в процедуре замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования без прямого участия населения, состоящей в оценке профессионального образования и (или) профессиональных знаний и навыков участников конкурса. Проверка документов, исключая персональную оценку участников, противоречит принципу состязательности, как обязательному признаку конкурса и не обеспечивает достижение цели конкурса, состоящей в определении того, насколько претендент соответствует должности.

7. Достижение целей конкурса обеспечивает способность членов конкурсной комиссии принять независимое, свободное от влияния политических сил и иных обстоятельств, решение. Показана необходимость нормативного закрепления процедуры изменения персонального состава конкурсной комиссии, в целях предотвращения конфликта интересов, который мог бы повлиять на принимаемые конкурсной комиссией решения.

При разработке требований к членам конкурсной комиссии для формирования её состава, должно также учитываться следующее: способность оценить профессиональные качества участника конкурса, связанные непосредственно с управлением местным хозяйством; способность определить у участника конкурса наличие навыков управления коллективом.

8. Выявлено, что отсутствие в муниципальном правовом акте, регулирующем порядок проведения конкурса, критериев, по которым должна происходить оценка его участников, предоставляет конкурсной комиссии необоснованно широкие возможности при принятии решения. Доказано, что критерии оценки кандидатов на должность руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования должны быть четко определены в муниципально-правовых актах, регулирующих проведение конкурса, основываясь на изучении характеризующих их документов, а также выявленных в ходе опросов, тестирований и иным способом, позволяющем открыто, точно и непредвзято оценить уровень профессиональной компетентности, который необходим для решения вопросов местного значения и должен соответствовать социально-экономическому потенциалу муниципального образования.

9. Проведенное исследование показало целесообразность внесения отдельных законодательных изменений и позволило сформулировать следующие предложения:

– с целью обеспечения эффективного муниципального правового регулирования порядка замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования без прямого участия населения, для реализации профессионального подхода в проведении конкурса, единства правоприменительной и судебной практики, предложена и обоснована унификация в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» требований к профессиональному образованию и профессиональным знаниям и навыкам кандидатов на должность главы муниципального образования для прохождения конкурсного отбора с аналогичными требованиями к кандидатам на должность главы местной администрации, предусмотренными статьей 9 Федерального закона № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»;

– в целях реализации правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации об исключении решающего участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления и соблюдения баланса интересов муниципального образования и органов государственной власти субъекта Российской Федерации, предложено установить законодательный запрет на назначение на должность председателя конкурсной комиссии, обладающего правом решающего голоса, из числа лиц, представляющих главу субъекта Российской Федерации, дополнить часть 2.1 статьи 36 и часть 5 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» следующими положениями: «председатель конкурсной комиссии избирается на заседании конкурсной комиссии, из числа её членов, назначенных представительным органом муниципального образования»;

– так как действующее правовое регулирование не предусматривает каких-либо требований по доведению сведений об участниках конкурса на должность главы муниципального образования до жителей муниципального образования, а полное отсутствие у населения муниципального образования информации об участниках такого конкурса противоречит природе муниципальной власти и публичному характеру должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, в целях решения указанной проблемы предложено дополнить часть 2.1 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации» следующим положением: «сведения об участниках конкурса (по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования), представленные при их выдвижении, конкурсная комиссия доводит до населения муниципального образования в установленном ею объеме».

**Теоретическая и практическая значимость исследования.** Работа является самостоятельным научным исследованием правового регулирования организации местного самоуправления и формирует представление о трансформации организационной структуры муниципальной власти в контексте профессионализации деятельности органов местного самоуправления путем формирования моделей замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования без прямого участия населения. Полученные диссертантом выводы позволяют определить правовую сущность и предназначение, юридические характеристики и особенности моделей замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования без прямого участия населения. Учет сформулированных диссертантом выводов может способствовать повышению качества муниципального нормотворчества.

Материалы диссертации могут быть рекомендованы для внедрения в учебный процесс в качестве дополнения и углубления понятийного материала, на котором строится изучение дисциплин «Конституционное право России», «Муниципальное право», «Конституционное право зарубежных стран», а также составить основу спецкурсов, изучающих актуальные проблемы местного самоуправления.

Выводы по настоящему исследованию могут быть применены в научной работе при проведении дальнейших исследований в области правового регулирования организационных основ местного самоуправления в Российской Федерации. Разработанные автором предложения могут быть использованы для совершенствования законодательства, правотворчества и правоприменительной практики в Российской Федерации

**Апробация результатов исследования.** По теме исследования опубликовано шестнадцать научных публикаций, в том числе семь статей в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации. Основные положения исследования были представлены на международных и всероссийских научных и научно-практических конференциях, семинарах и круглых столах, таких как: VI Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения» Московского государственного

юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) на тему «Гармонизация российской правовой системы в условиях международной интеграции» (г. Москва, 3-4 апреля 2014 г.); Международная научно-практическая конференция «Проблемы современного законодательства России и зарубежных стран» (г. Иркутск, 16-17 сентября 2016 г.); Международная научно-практическая конференция «Государство, гражданское общество и право: теоретико-прикладные вопросы соотношения и развития» (г. Иркутск, 5-6 октября 2019 г.); Международная научно-практическая конференция «Правовые средства обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: история и современность» (г. Иркутск, 24 апреля 2020 г.); Международная научно-практическая конференция «Трансформация публичной власти в новом конституционном цикле» (г. Иркутск, 23 сентября 2021 г.); Международная научно-практическая конференция Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) на тему ««Наука конституционного и муниципального права: традиции и современные векторы развития»» (г. Москва, 29 сентября 2022 г.); Всероссийский круглый стол «Местное самоуправление на территориях с особым правовым регулированием»» (г. Екатеринбург, 7 октября 2022 г.).

Результаты исследования использовались в ходе учебного процесса при преподавании курсов «Конституционное право», «Муниципальное право» в Байкальском государственном университете (г. Иркутск, Российская Федерация), а также при написании учебного пособия для бакалавров «Муниципальное право».

**Структура и объем** диссертации обусловлены целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка литературы.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**Во введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, указываются его цель, задачи, объект и предмет; раскрывается степень научной разработанности; описываются его теоретические и методологические основы; характеризуется научная новизна и формулируются основные положения, выносимые на защиту; определяется теоретическая и практическая значимость исследования, приводятся сведения о степени достоверности и апробации результатов, структуре работы.

**Глава 1 «Предпосылки определения моделей замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования без прямого участия населения»** включает в себя три параграфа.

**В параграфе 1.1 «Организация местного самоуправления в России и зарубежных странах: тенденции развития»** рассматриваются организационные основы местного самоуправления как институт муниципального права. На основе изученного российского и зарубежного опыта автором сделан вывод о том, что в настоящее время совершенствование местного самоуправления ориентировано на изменение организационных основ местного самоуправления путем внедрения в организационную структуру местного самоуправления назначенного, а не избранного руководителя исполнительно-распорядительного органа, которое стало важным этапом трансформации организационных основ местного самоуправления XX в.

Дифференцирован зарубежный опыт эволюции правового регулирования организации местного самоуправления: государства, закрепляющие в нормативно-правовых актах организационную вариативность (например, США), государства, использующие единственный вариант построения организационной структуры (например, Франция) и государства, в которых трансформация организационных основ местного самоуправления отразилась в отказе от вариативного правового регулирования и переходе к единообразному способу организации муниципальной власти (например, Германия).

Автором отмечается, что формирование и закрепление организации местного самоуправления происходит под влиянием определенных политико-правовых факторов и процессов, существующих в государстве, которые определяют направление современного развития местного самоуправления в рамках существующего конституционного закрепления его основ и принципов. Сформулировано авторское понимание организации местного самоуправления как системы органов и должностных лиц и выделены критерии, которые влияют на ее выбор и юридическое закрепление в государстве: форма территориального устройства (как правило, федерации относят организацию структуры местной власти к компетенции каждого субъекта, что обеспечивает разнообразие организационных форм местного самоуправления, их адекватность местным условиям); исторические традиции организации местного самоуправления (следование сформировавшимся в мировой практике англо-саксонской, континентальной, иберийской, советской и другим муниципальным системам выражается в соотношении привычных организационных структур с современными потребностями государства и самоуправляющихся территорий);

социально-экономическое развитие самоуправляющихся территорий (количество жителей на самоуправляющейся территории может предопределять отсутствие в организационной структуре представительного органа местного самоуправления, экономический рост или спад может послужить основанием для поиска новых форм организации местной власти); политика государства о месте и роли местного самоуправления в системе публичной власти (чаще всего, конституционные положения не влияют на реальную ситуацию, если существующий политический режим нацелен на централизацию публичной власти, это проявляется в принятии нормативно-правовых актов, в которых контроль местного самоуправления не является явным и скрыт за иными задачами правового регулирования).

**В параграфе 1.2 «Руководитель исполнительно-распорядительного органа в организационной структуре местного самоуправления»** автор указывает на то, что понятие «структура органов местного самоуправления» определяется через их перечисление и исполнительно-распорядительный орган – местная администрация указан как обязательный для муниципального образования, наряду с представительным органом и главой муниципального образования. При условии внесения изменений в статью 131 Конституции Российской Федерации, закрепляющих право органов государственной власти участвовать в формировании органов местного самоуправления, автор критически оценивает соблюдение конституционного принципа организационной самостоятельности, предусмотренного в указанной статье, при замещении должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования без участия населения.

Исходя из того, что руководство исполнительно-распорядительным органом осуществляет глава муниципального образования либо глава местной администрации, автор исследовал законодательное определение категорий «муниципальная должность» и «должность муниципальной службы», и пришел к выводу, что основными критериями отличия должности главы администрации и должности главы муниципального образования как руководителя исполнительно-распорядительного органа являются: функциональные обязанности, срок полномочий, возрастные ограничения для кандидатов, требования к их уровню образования и к опыту работы (стажу), ограничения и запреты в деятельности, основания досрочного прекращения полномочий.

На руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования Федеральным законом № 131-ФЗ возложена значимая роль в системе органов местного самоуправления. Подчеркивается, что положение руководителя исполнительно-распорядительного органа в организационной структуре местного

самоуправления определяет, в первую очередь, способ замещения этой должности, обуславливая различную законодательную основу деятельности избранного главы муниципального образования и назначенного главы местной администрации, в связи с этим автору представляется необходимой законодательная дифференциация наименования должности руководителя исполнительно-распорядительного органа. Автором обосновывается, что её отсутствие является основанием для возникновения коллизий в правоприменительной деятельности: в трудовых правоотношениях (например, запись в трудовой книжке лица, совмещающего полномочия главы муниципального образования и главы местной администрации); в административных правоотношениях при выборе меры ответственности (например, дисквалификация не применяется к главе муниципального образования, но применяется к главе местной администрации); в нормотворческой деятельности органов местного самоуправления (например, когда постановление главы муниципального образования издается от имени главы местной администрации, и наоборот); в организации конкурса по отбору кандидатур для замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования (например, установление квалификационных требований для замещения должности муниципальной службы применительно к кандидатам на должность главы муниципального образования).

**В параграфе 1.3 «Нормативное закрепление моделей замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования»** в контексте трансформации организационных основ местного самоуправления исследуются нормы, закрепляющие и регулирующие модели замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования.

Предусмотренные Федеральным законом № 131-ФЗ модели замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования можно разделить на две группы: с участием населения (избрание главы муниципального образования населением и из состава представительного органа), и без участия населения, если в процедуре отсутствуют перечисленные в главе 5 Федерального закона № 131-ФЗ «О формах непосредственной демократии и участия населения в осуществлении местного самоуправления» формы участия населения (избрание главы муниципального образования и назначение главы местной администрации представительным органом из числа кандидатур, прошедших конкурсный отбор), и автором обосновано, что каждая из них имеет недостатки и положительные черты.

Автор считает, что замещение должности руководителя исполнительно-распорядительного органа способами, не предусматривающими участия населения муниципального образования, является направлением трансформации организационных основ местного самоуправления в Российской Федерации, что подтверждают отчеты и статистические данные Министерства юстиции Правительства Российской Федерации. На основе изученной практики применения муниципальными образованиями различных моделей замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа, зарубежной практики правового регулирования, не предусматривающего участия населения способа замещения аналогичной должности, автор устанавливает, что для успешной реализации идеи профессионализации муниципальной власти необходимо соблюдение следующего условия: назначение на должность главы местной администрации допустимо в муниципальных образованиях, которые не относятся к густонаселенным и не обладают большой территорией, в противном случае, отношения руководителя исполнительно-распорядительного органа и выборных должностных лиц местного самоуправления осложняются и затрудняют решение местных вопросов в целом.

Автор изучает последовательную позицию Конституционного Суда Российской Федерации, касающуюся права местного населения на самостоятельное определение организационной структуры местного самоуправления, и устанавливает, при каких условиях право субъектов Российской Федерации устанавливать организационную структуру местного самоуправления для муниципальных образований не будет выходить за пределы демократических принципов формирования власти. Автор приходит к выводу, что до внесения поправок в ст. 131 Конституции Российской Федерации в 2020 г., государство стабильно, с 2003 г., проводило законодательную политику, направленную на усиление государственного участия в формировании органов местного самоуправления.

**Глава 2. «Замещение должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования без прямого участия населения: проблемы теории и практики»** состоит из трех параграфов.

**В параграфе 2.1 «Требования к кандидатам на должность руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования»** в целях выделения особенностей замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа, анализируются нормативные правовые акты, в которых устанавливаются требования к кандидатам на должность муниципальной службы главы местной администрации и выборную

муниципальную должность главы муниципального образования. Автор подробно остановился на следующих требованиях к кандидатам на должность главы местной администрации: о гражданстве Российской Федерации, достижении 18-летнего возраста, владения государственным языком, соответствия квалификационным требованиям, отсутствия обстоятельств, препятствующих назначению на должность.

Рассматривая требования к профессиональным знаниям и навыкам кандидатов на должность руководителя исполнительно-распорядительного органа, которые для главы муниципального образования именуется в Федеральном законе № 131-ФЗ предпочтительными, диссертант устанавливает, что в случае, если кандидат на должность главы местной администрации им не соответствует, он не допускается к участию в конкурсе на замещение должности, а не соответствие указанным требованиям кандидата на должность главы муниципального образования не может быть препятствием для участия в конкурсе по отбору кандидатур для избрания на должность. На основе анализа муниципальных правовых актов, автор приходит к выводу, что многие ожидаемые от кандидатов знания и навыки не подлежат объективной оценке (например, требовательность), либо не прогнозируемы, и могут быть проявлены только после вступления в должность (например, адаптации к новой ситуации и принятия новых подходов в решении поставленных задач).

В параграфе автором поставлен вопрос о необходимости законодательно установить критерии для дополнительных требований к профессиональным знаниям и навыкам кандидатов на должность главы муниципального образования, единые с требованиями для кандидатов на должность главы местной администрации, предусмотренными законодательством о муниципальной службе, в целях унификации правового регулирования и правоприменительной практики замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа без участия населения.

**В параграфе 2.2 «Порядок организации и проведения конкурса для замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования»** диссертант подробно исследует муниципальные правовые акты, так как в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ муниципальные образования самостоятельно регулируют порядок проведения конкурса и определяют его условия. Сделан вывод, что муниципальные образования ошибочно определяют целью конкурса повышение эффективности местного самоуправления. Это можно рассматривать как общую цель, которая реализуется в случае перехода на соответствующую модель

замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа, а целью конкурса является отбор лиц, наиболее соответствующих требованиям к этой должности и способных к реализации общей цели.

На практике, при отборе кандидатур на должность руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования без участия населения, на первое место зачастую выходит не профессионализм и компетентность кандидата, а его готовность сотрудничать с определенными политическими силами, в этой связи диссертант формулирует критерии для членов конкурсной комиссии.

Так как должность руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования связана с принятием единоличных публично-властных решений, это, исходя из позиции Конституционного Суда Российской Федерации, несовместимо с наличием у лица, претендующего на ее замещение, политико-правовой связи с иностранным государством. Данное ограничение следует распространить и на международные договоры Российской Федерации, которые предоставляют иностранным гражданам, постоянно проживающим на территории Российской Федерации право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Это позволит избежать правовой коллизии, в которой, с одной стороны, наличие иностранного гражданства у гражданина Российской Федерации является препятствием для замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, а отсутствие гражданства Российской Федерации у гражданина иностранного государства, постоянно проживающего на территории России – не является.

Ключевыми моментами самого конкурса являются условия его проведения и непосредственно лица, обладающие полномочиями по оценке кандидатов. Диссертант полагает, что участие в работе конкурсной комиссии не только представителей соответствующего муниципального образования, требует детальной законодательной проработки, направленной на соблюдение баланса интересов государственной и муниципальной власти в рамках правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, в связи с чем подготовлены соответствующие рекомендации, вынесенные в положения на защиту.

**В параграфе 2.3 «Особенности правового регулирования избрания и назначения руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования»** рассматривается современная статистика организации местного самоуправления, которая подтверждает, что в большинстве муниципалитетов Российской Федерации процедура замещения должности руководители исполнительно-распорядительного органа не предусматривает

прямого участия населения. Отмечено, что в современных условиях, местные сообщества формируют различные запросы в сфере организации муниципальной власти, в том числе, основанные на её профессионализации. Прямые выборы населением муниципального образования руководителя исполнительно-распорядительного органа как естественная форма установления характера его полномочий, обусловлены исторически сложившейся ролью главы муниципального образования – лица, которое определяет муниципальную политику соответствующей территории, воплощая волю своего электората.

На основе анализа правовых норм, регулирующих организацию и проведение конкурса для замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, т. е., избрание главы муниципального образования и назначение главы местной администрации, автор выявляет ряд отличий, а именно: различная основа правового регулирования организации и проведения конкурса; кандидатами на должность главы местной администрации являются все участники конкурса, а статус кандидата на замещение должности главы муниципального образования должности возникает после прохождения конкурса; по итогам конкурса, конкурсная комиссия должна обеспечить представителю органу альтернативное голосование по кандидатурам на должность главы муниципального образования, которое не является обязательным для назначения на должность главы местной администрации; вступление в должность главы муниципального образования сопровождается принесением публичной присяги, призванной подчеркнуть представительский характер выборной должности, для главы местной администрации вступление в должность осуществляется после подписания особого трудового соглашения с главой муниципального образования – контракта.

Часть установленных различий обусловлены концептуальным отличием выборов от назначения, а другие обусловлены несовершенством правового регулирования и подлежат устранению, так как ставят кандидатов на должность руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования в неравное положение. Автором аргументировано, что не должно остаться без внимания у законодателя и мнение населения по рассматриваемому вопросу, так как оно должно быть основополагающим для правового регулирования местного самоуправления, что логично вытекает из природы этой формы власти народа. Для изменения сложившейся ситуации автором сформулирован ряд предложений по совершенствованию российского законодательства.

В **Заключении** обобщаются теоретические выводы и предложения практического характера, сформулированные в диссертации. Их реализация, по нашему мнению, позволит нивелировать недостатки существующих моделей замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа без участия населения и послужит основой для дальнейшей трансформации и совершенствования организационных основ местного самоуправления.

**Основные положения диссертации опубликованы  
в следующих работах автора:**

**Научные статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных  
журналах и изданиях, рекомендованных ВАК при Министерстве науки и  
высшего образования Российской Федерации:**

1. Шастина А. Р. Правовое регулирование дополнительных требований к кандидатам на должность главы местной администрации по контракту / А. Р. Шастина // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права) (электронный журнал). – 2013. – № 3.– URL: <http://brj-bguer.ru/reader/article.aspx?id=18120> (0,34 п.л.).

2. Шастина А. Р. Применение антикоррупционного законодательства в отношении главы местной администрации по контракту / А. Р. Шастина // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права) (электронный журнал). – 2014. – № 4.– URL: <http://brj-bguer.ru/reader/article.aspx?id=19310> (0,30 п.л.).

3. Шастина А. Р. Об установлении конкурсных требований к кандидатам для избрания на должность главы муниципального образования / А. Р. Шастина // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2019. – № 3. – С. 14-17. (0,40 п.л.)

4. Шастина А. Р. О конкурсном замещении должности главы исполнительного органа местного самоуправления: опыт США / А. Р. Шастина // Аграрное и земельное право. – 2019. – № 6 (174). – С. 67-69. (0,33 п.л.)

5. Шастина А. Р. Конституционные нормы о местном самоуправлении в России и зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ. / А. Р. Шастина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2019. – № 6. – С. 60-64. (0,43 п.л.)

6. Шастина А. Р. О конкурсном избрании главы муниципального образования в контексте трансформации законодательства о местном

самоуправлении / А. Р. Шастина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2022. – № 6. – С. 38-41. (0,43 п.л.)

7. Шастина А.Р. Замещение должности главы местной администрации по конкурсу: российский опыт / А. Р. Шастина // Академический юридический журнал. – 2022. – № 2 (Т.23). – С. 218-225. (0,73 п.л.)

#### **Научные статьи в иных изданиях:**

8. Шастина А. Р. Применение законодательства о муниципальной службе в отношении главы местной администрации по контракту/ А. Р. Шастина // Проблемы правоприменения в современной России: сб. мат. науч.-практ. конф. (Омск, 17 февр. 2012).– Изд-во ОмГУ, Омск, 2012.– С.72-76. (0,33 п.л.)

9. Шастина А. Р. Участие государства в назначении на должность главы местной администрации как инструмент взаимодействия с местным сообществом / А. Р. Шастина // Государство и гражданское общество: механизмы взаимодействия: материалы межвуз. науч.-практ. конф., Иркутск, 5-6 апр. 2012 г. – Изд-во БГУЭП, Иркутск, 2012 – С. 295-300. (0,22 п.л.)

10. Шастина А. Р. Глава местной администрации как муниципальный служащий: особенности правового статуса. / А. Р. Шастина // Проблемы современного российского законодательства: мат-лы I Всерос. науч.-практ. конф. (Иркутск, 18 окт. 2012 г.): в 2 ч. – Изд-во РПА Минюста России, Москва, 2012. – С. 115-119. (0,23 п.л.)

11. Шастина А. Р. Институт сити-менеджера: проблемы и перспективы в Иркутской области. / А. Р. Шастина // Конституционно-правовой статус Иркутской области в составе России: история, современное состояние, перспективы развития: мат-лы науч.-практ. конф. (Иркутск, 22-23 ноября 2012 г). – Изд-во Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского, Иркутск, 2013. – С. 233-254. (0,99 п.л.)

12. Шастина А. Р. Проблемы назначения глав местных администраций на должность: практика муниципальных образований Иркутской области. / А. Р. Шастина // Проблемы организации органов государственной власти и местного самоуправления: история, теория, практика и перспективы: сб. науч. тр./ отв. ред. Н. В. Кешикова. – Изд-во БГУЭП, Иркутск, 2013. – С. 131-139. (0,56 п.л.)

13. Шастина А. Р. Соблюдение конституционного принципа организационной самостоятельности местного самоуправления в правовом государстве / А. Р. Шастина // 20 лет Конституции России: актуальные проблемы развития правового государства: материалы междунар. научно-практической конференции, Иркутск, 13 дек. 2014. – Изд-во БГУЭП, Иркутск, 2014 – С. 266-272. (0,41 п.л.)

14. Шастина А. Р. Конституционное право на организационную самостоятельность местного самоуправления на примере формирования местной администрации / А. Р. Шастина // Основные тенденции и детерминанты реформирования конституционного и административного права на современном этапе материалы международной научно-практической конференции, состоявшейся в рамках Байкальского юридического форума. – Изд-во Байкальский государственный университет, Иркутск, 2017. – С. 135-140. (0,29 п.л.)

15. Шастина А. Р. Организационные модели местного самоуправления в законодательстве субъектов Российской Федерации / А. Р. Шастина // Проблемы современного законодательства России и зарубежных стран. Материалы VI Международной научно-практической конференции. В 2-х томах. – Изд-во Иркутский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России), Иркутск, 2018. – С. 142-147. (0,21 п.л.)

16. Шастина А. Р. Муниципальные модели в контексте трансформации местного самоуправления / А. Р. Шастина // Развитие российского общества: вызовы современности. Материалы национальной научно-практической конференции с международным участием, посвященной 90-летию Байкальского государственного университета. – Изд-во Байкальский государственный университет, Иркутск, 2021. – С. 224-227. (0,21 п.л.)