

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«БАЙКАЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

*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**

**ДИССЕРТАЦИЯ**

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

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

Иркутск, 2023

**ОГЛАВЛЕНИЕ**

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ПРЕДПОСЫЛКИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ МОДЕЛЕЙ ЗАМЕЩЕНИЯ ДОЛЖНОСТИ РУКОВОДИТЕЛЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНО- РАСПОРЯДИТЕЛЬНОГО ОРГАНА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ БЕЗ ПРЯМОГО УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ.....	17
1.1 Организация местного самоуправления в России и зарубежных странах: тенденции развития.....	17
1.2 Руководитель исполнительно-распорядительного органа в организационной структуре местного самоуправления. ....	50
1.3 Нормативное закрепление моделей замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования. ....	68
ГЛАВА 2. ЗАМЕЩЕНИЕ ДОЛЖНОСТИ РУКОВОДИТЕЛЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНО-РАСПОРЯДИТЕЛЬНОГО ОРГАНА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ БЕЗ ПРЯМОГО УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ.. ..	91
2.1 Требования к кандидатам на должность руководителя исполнительно- распорядительного органа муниципального образования.....	91
2.2 Порядок организации и проведения конкурса для замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования.....	124
2.3 Особенности правового регулирования избрания и назначения руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования. ....	146
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	172
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	179

## ВВЕДЕНИЕ

**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. Упорова, 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. Шатиной, 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, 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.



# ГЛАВА 1. РЕДПОСЫЛКИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ МОДЕЛЕЙ ЗАМЕЩЕНИЯ ДОЛЖНОСТИ РУКОВОДИТЕЛЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНО- РАСПОРЯДИТЕЛЬНОГО ОРГАНА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ БЕЗ ПРЯМОГО УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ

## 1.1 Организация местного самоуправления в России и зарубежных странах: тенденции развития

Российское законодательство, регулирующее организацию местного самоуправления, неоднократно изменялось, подстраиваясь под решение юридических, политических, административных, финансовых и социальных вопросов местного значения, количество которых за последние годы многократно возросло. Как отмечает Л. Т. Чихладзе, «местное самоуправление как одно из ярких проявлений демократически развитого государства является в последнее время объектом повышенного внимания»<sup>1</sup>. Законодательные нововведения 2014 года, а именно – установление в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ)<sup>2</sup> новых способов замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования (далее – руководителя исполнительно-распорядительного органа) можно рассматривать как один из аспектов трансформации организации местного самоуправления

По мнению Н. В. Постового, под организационным институтом муниципального права следует понимать совокупность норм муниципального права, регулирующих общественные отношения, касающиеся наименования, структуры органов местного самоуправления, порядка их формирования, форм

---

<sup>1</sup> Чихладзе Л.Т. Новые тенденции формирования органов местного самоуправления в Российской Федерации. Юридическая наука. 2017. № 1. С. 42.

<sup>2</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

и принципов их деятельности, а также выборных должностных лиц местного самоуправления<sup>1</sup>.

С учетом того, что муниципальная служба является необходимым звеном для реализации полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления, а также возможности замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа не выборным должностным лицом, а муниципальным служащим, общественные отношения, возникающие в процессе несения муниципальной службы, также необходимо отнести к организационным основам. Таким образом, организационные основы, как институт муниципального права, это совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих структуру органов местного самоуправления, статус выборных должностных лиц местного самоуправления, порядок, формы и принципы их деятельности, а также порядок несения муниципальной службы.

Законодательное регулирование организации местного самоуправления должно оставаться в рамках правовых границ, установленных Конституцией Российской Федерации и международными нормами, которые объявлены частью российской правовой системы, из которых важнейшей является Европейская хартия местного самоуправления (далее – Хартия)<sup>2</sup>. Определяющими следует признать положения Хартии п. 1 ст. 4: «публичная власть, как правило, должна преимущественно осуществляться органами власти, наиболее близкими к гражданину»; и п. 1 ст. 6 «...местные органы власти должны иметь возможность сами определять свои внутренние административные структуры с тем, чтобы они отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление».

Конституционное закрепление местного самоуправления имеет целью установление лишь фундаментальных принципов организации местной власти, которыми являются положения Конституции Российской Федерации, провозглашающие невхождение органов местного самоуправления в систему

---

<sup>1</sup> Постовой Н. В., Таболин В. В., Черногор Н. Н. Муниципальное право России: учебник: ИД «Юриспруденция»; Москва; 2008. С. 17

<sup>2</sup> См.: Европейская хартия местного самоуправления. Ратифицирована Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

органов государственной власти (ст. 12), а также организационную самостоятельность местного самоуправления (п. 1 ст. 131 – «структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно»). Принятие Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»<sup>1</sup>, предусмотрело включение в главу 8 «Местное самоуправление» (статья 132, часть 3) положения о единой системе публичной власти и о вхождении в эту систему органов местного самоуправления, а также указания на то, что органы местного самоуправления и органы государственной власти осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Конституционные положения не перечисляют виды и наименование местных органов власти, не регулируют порядок их формирования и какими полномочиями эти органы будут обладать. Все эти вопросы оставлены на усмотрение законодателя, и такой подход к правовому регулированию организационных основ местного самоуправления является общепринятым и отражен в конституциях многих зарубежных стран.<sup>2</sup>

Задача законодательства – юридическое формирование организации местного самоуправления, но, следует признать, что её элементы – муниципальные органы, для всех стран, за немногим исключением, в основных чертах одинаковы. Л. А. Велихов в 1928 г. отмечал: «с тех пор как швейцарские городские коммуны (Берн, Женева) окончательно отказались от практически невозможного в наше время решения муниципальных дел общинным сходом, этот основной тип муниципального уклада был построен почти повсеместно по следующей ступенчатой схеме: 1) муниципальный избирательный корпус как база, 2) вышедший из его лоно избирательный совет, 3) исполнительный орган и

---

<sup>1</sup> О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. №1-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 16 марта 2020 г. № 11. ст. 1416.

<sup>2</sup> G. Marcou. Les collectivités locales dans les constitutions des Etats unitaires en Europe // Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel 2014/1 (№ 42). P.51.

4) наверху этой пирамиды – должностное лицо, облеченное ролью высшего представителя муниципальной коммуны»<sup>1</sup>.

Действительно, такое сочетание структурных элементов организации муниципальной власти оказалось устойчиво, однако большее значение для этой конструкции, особенно, в настоящее время, имеет степень приближенности муниципальных органов к населению, зависящая от порядка их формирования, и, в свою очередь, определяющая компетенцию органа и должностного лица, а также принципы взаимодействия между собой и меру влияния на действия и решения друг друга, ответственность перед населением и государством. Как отмечает В. А. Щепачев, «вопросы функционирования органов местного самоуправления, формирования структуры органов местного самоуправления... являются частью проблемы, связанной с определением баланса между существующими процессами централизации и децентрализации в сфере функционирования местного самоуправления»<sup>2</sup>.

В соответствии с вышеперечисленным, законодательно устанавливается организация местного самоуправления (муниципальной власти), которую можно определить, *как систему органов и должностных лиц, в которой порядок формирования, замещения должности обуславливает их юридически установленное положение в общей организационной структуре и определяет собственную компетенцию каждого органа и должностного лица.*

В мировой практике осуществления местного самоуправления сложились и действуют пять основных систем организации местного самоуправления, которые в большей степени отличаются моделью замещения должности руководителя местного исполнительно-распорядительного органа: «сильный совет – слабый мэр» (избирает представительный орган); «слабый совет – сильный мэр» (избирает население населением); «совет-управляющий» (нанимает представительный орган); «комиссионная модель» (нет высшего должностного лица); «собрание – мэр» (избирает население). В настоящее время

---

<sup>1</sup> Цит. по: Говоренкова Т.М. Читаем Велихова вместе. М. Муниципальная власть., 1998. С. 128-129.

<sup>2</sup> Щепачев В.А. Формирование конституционной концепции местного самоуправления и проблемы её реализации в законодательстве Российской Федерации: автореферат дис... доктора юридических наук: Москва, 2014. С. 21.

все перечисленные системы, за исключением «комиссионной» (население избирает комиссию, состоящую из должностных лиц - комиссионеров, которые руководят различными отделами хозяйства, избираются отдельно от совета, отсутствует должность мэра), закреплены в Федеральном законе № 131-ФЗ. Созданная в 2014 году организационная структура местной власти, в которой мэр может быть избран представительным органом из числа кандидатов, прошедших конкурсный отбор и отвечающим установленным требованиям профессионализма и компетенции, не может быть признана полностью соответствующей ни системе «слабый совет - сильный мэр», ни системе, предусматривающей «управляющего».

Таким образом, организация местного самоуправления может предусматривать различные способы замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа, каждый из которых оказывает определенное влияние на положение органов в организационной структуре и их внутреннее взаимодействие.

Обратимся к зарубежному опыту применения системы с замещением должности руководителя исполнительно-распорядительного органа профессиональным управляющим. На её родине, в США, процент муниципалитетов, которые используют систему «совет-управляющий» (53 % среди городов с населением 5000 или более человек) превышает процент, тех, кто применяет классическую систему с выборным мэром, осуществляющим руководство исполнительным органом (39%)<sup>1</sup>.

Первый сити-менеджер был нанят в 1908 г. городским советом г. Стаунтона, штат Виргиния, в 1914 г. сити-менеджеры сформировали собственную ассоциацию (International City Manager`s Association, далее - ICMA), действующую и в настоящее время. Первоначально система «совет-управляющий» была создана для совершенствования муниципального управления в городах, там она имеет приоритет и в настоящее время. При такой

---

<sup>1</sup>David N. Ammons. City Manager and City Administrator Role Similarities and Differences Perceptions Among Persons Who Have Served as Both // The American Review of Public Administration. 2008. №. 38 (1). P. 24

системе, муниципальный совет, избираемый населением, назначает управляющего (менеджера), а тот, в свою очередь, возглавляет муниципальный аппарат, фактически самостоятельно формируя его состав. Требования к кандидатуре ограничиваются его профессиональными навыками и опытом работы в сфере управления, как правило, отсутствуют установления по поводу места жительства кандидата (в отличие от членов совета, обязательно жителей конкретного муниципалитета). Каждая кандидатура предварительно обсуждается на заседании совета, затем вопрос выносится на голосование. С кандидатом, набравшим наибольшее количество голосов, муниципальный совет заключает контракт.

Основные обязанности менеджера: координировать и контролировать деятельность всех отделов и управлений, назначать их руководителей; готовить и представлять на утверждение совета годовой бюджет муниципалитета; контролировать исполнение решений совета; представлять совету рекомендации, требующие его решения. В случае неудовлетворительной оценки деятельности менеджера, совет обладает правом его увольнения. Фактически, в муниципалитете реализована модель частной корпорации, где муниципальный совет выступает в качестве «совета директоров».

Плюсы этой системы: во главе городского хозяйства стоит лицо, не прошедшее через избирательную систему, а соответственно, не связанное ни чьими политическими интересами. Предполагается, что и формирование муниципального аппарата, осуществляемое менеджером, будет построено на принципе профессионализма сотрудников. Вместе с тем, население не имеет возможности повлиять на решения менеджера, что подвергается критике ряда исследователей местного управления в США<sup>1</sup>. Особенно остро эта проблема стоит в крупных городах, где профессиональные администраторы, в силу своих полномочий, приобретают большой политический вес в ущерб выборным членам муниципального совета, как правило, непрофессионалам.

---

<sup>1</sup> См.: Евдокимов В. Б. Старцев Я. Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. М., 2001. С. 103.

Несмотря на это, графства, крупнейшие административно-территориальные единицы деления штатов, также широко применяют систему «совет - управляющий». Нужно учесть, что графства, получившие статус самоуправления в 60–70-е годы, до этого рассматривались лишь как региональные органы власти для входящих в их состав муниципалитетов. С изменением функций графства изменилась и форма управления, что отражено в Примерном Уставе (далее – Устав) графства. В этом документе, в частности, предусмотрено: наличие единого административного руководителя или управляющего (главного управляющего), избираемого советом и подотчетного ему в вопросах эффективной организации предоставления услуг в графстве; назначение главным управляющим ведущих чиновников – администраторов, что обеспечивает единый административный контроль и закрепление ответственности за управление в графстве<sup>1</sup>.

В общих чертах, форма управления «совет - управляющий», предложенная Уставом, схожа с применяемой в городских муниципалитетах. Представительный орган графства, совет, большинством голосов назначает управляющего на определенный срок, устанавливает ему жалование. На должность управляющего может претендовать только лицо, соответствующее квалификационным требованиям, не обязательно житель графства. Все чаще с управляющим заключается договор личного найма, где оговариваются права и обязанности, условия расторжения контракта и др.

В отличие от муниципалитетов, увольнение управляющего проходит по более сложной схеме: совет принимает решение об отстранении или увольнении, копия решения передается управляющему, который в течение 50 дней должен прислать письменный ответ и предстать на открытых слушаниях. После подробного рассмотрения всех обстоятельств, совет большинством голосов принимает окончательное решение. Эта процедура призвана защитить управляющего от несправедливого увольнения. Кроме того, население графства

---

<sup>1</sup> См.: Местные органы власти в США: организация управления и экономической деятельности. Сборник обзоров / Отв. ред.: Зарецкая С.Л., Капранова Л.Д. М., 1996. С. 10.

может выразить несогласие с увольнением и даже отозвать члена совета, участвовавшего в принятии такого решения.

Расширен круг полномочий, отнесенных к компетенции управляющего: ему предоставлено право участвовать во всех заседаниях совета (но без права голоса); он обязан предоставлять совету и для публичного ознакомления отчет о финансовом положении графства и другие отчеты, по требованию совета; давать совету рекомендации по внутренним проблемам; обеспечивать подготовку специалистов, которые необходимы совету.

В Уставе подчеркивается необходимость уточнения роли мэра. В нем устанавливаются некоторые обязанности мэра, не выполняющего административные функции, причем эти обязанности полностью соответствуют основной концепции схемы «совет-управляющий». Его должностные обязанности коренным образом отличаются от обязанностей избранного главы исполнительной власти в системе, где разделены исполнительная и законодательная власти. Более того, в схеме «совет - управляющий» мэр является главой законодательной власти и лидером группы, занимающейся выработкой политики. Он может стать «сильным» мэром, который вместо того, чтобы преодолевать сопротивление совета или заниматься мелочной опекой аппарата городского самоуправления, сосредоточится на выполнении своих функций руководителя. Эффективность мэра проявляется в его умении оказать помощь совету и аппарату городского самоуправления в целях лучшего выполнения ими своих обязанностей. Активная работа совета и управляющего, а также конструктивность отношений между официальными лицами являются показателями успешного осуществления мэром своих функций руководителя. Эффективность не означает выбора независимого пути или взятия на себя обязанностей главы исполнительного органа.

В 1924 г. ICMA был принят Этический кодекс сити-менеджера<sup>1</sup>, который рассматривается управляющими как обязательное руководство в их

---

<sup>1</sup> См.: The ICMA Code of Ethics. International City/County Management Association – URL: <https://icma.org/documents/icma-code-ethics-amended-june-2018>. Дата обращения 12.01.2023 г.



деятельности. В соответствии с изменениями в профессии, Кодекс неоднократно обновлялся и в последний раз был пересмотрен в июне 2018 г. Сити-менеджеры, соблюдая Кодекс, должны избегать политической активности (кроме голосования): воздерживаются от проведения кампаний от имени кандидатов, пожертвований на политические кампании и демонстрации политических предпочтений (наклейками на бампере автомобиля, надписями на улице и иными способами). Несмотря на занятость, сити-менеджеры принимают участие в общественных мероприятиях и в работе общественных советов.

Практика выполнения этих «заповедей менеджера» весьма противоречива: имеется немало свидетельств их нарушения. Весьма часто нарушаются положения п. п. 2,3 и 9 (особенно при предоставлении финансовых отчетов), п. 4 (нарушаются интересы жителей), п. 7 (участие в избирательной политике) и п. 12 (нарушения, ведущие к конфликту интересов).

Если сити-менеджеры нарушают Кодекс, они могут потерять свое членство в ICMA. Эта организация, хотя и имеет статус общественной, оказывает значительное влияние на карьеру управляющих. На официальном сайте ICMA в Интернет размещаются актуальные предложения о вакансиях в различных муниципалитетах, сведения о мероприятиях, направленных на повышение квалификации, информация о правовых актах, связанных со сферой муниципального управления, а самое главное – это возможность обмена опытом между членами ICMA, для достижения лучших показателей в своей деятельности.<sup>1</sup>

Конечно, на практике управляющий задействован не только в хозяйственной жизни муниципалитетов и графств, но и в политической, зачастую это приводит к возникновению конфликта с избранным мэром. Избранный мэр не всегда доволен церемониальными функциями и предпринимает попытки установить непосредственный контроль за деятельностью некоторых департаментов. Острота проблемы привела к тому,

---

<sup>1</sup> The ICMA Code of Ethics. International City/County Management Association – URL: <https://icma.org/documents/icma-code-ethics-amended-june-2018>. Дата обращения 12.01.2023 г.

что в 1993 г. Международная ассоциация менеджеров городов и графств США созвала специальное заседание комиссии менеджеров для изучения отношений в системе «совет-управляющий»<sup>1</sup>. Комиссия пришла к выводу, что ситуация, когда выбираемые напрямую мэры видят в менеджерах своих конкурентов в сфере руководства, губительно сказывается на всей системе муниципального управления и приводит к снижению её эффективности. Только слаженное сотрудничество совета, мэра и управляющего может обеспечить доверие населения к органам управления, социальную и финансовую стабильность городов и графств США.

В обновленном по итогам названного заседания членов ICMA «Примерном уставе города» придается особое значение выполнению мэром роли политического руководителя и наличию потенциала для выполнения им своих функций в городах, управляемых по схеме «совет-управляющий». Такой вывод основывается на трех предпосылках. Во-первых, в городах, управляемых по схеме «совет-управляющий», отношения должностных лиц обычно строятся на сотрудничестве, а не соперничестве, поскольку они не делят между собой власти. Во-вторых, при таком подходе к обеспечению руководящей роли мэра акцент делается на общем вкладе должностных лиц в достижение успеха, а не на роли мэра как движущей силы местного исполнительного органа (администрации). В-третьих, форме «совет-управляющий» внутренне присуща потенциальная возможность выполнения мэром роли руководителя, если только полномочия этой должности на самом деле не ослаблены произвольными ограничениями. Мэр занимает ключевое положение в силу того, что он работает в тесном контакте с советом, главой исполнительного органа и отдельными гражданами и группами населения. Мэр может налаживать и поддерживать связи между должностными лицами и общественностью. Для выполнения функции руководителя не нужны какие-то особые полномочия, поскольку на практике они могут нанести ущерб руководству, отделив мэра от других должностных

---

<sup>1</sup> Володин И. А. Модели организации местного самоуправления в зарубежных странах./ 15 лет Российской Конституции и развитие местного самоуправления. Сборник статей. М., 2008. С. 218.

лиц. Любое укрепление роли мэра следует рассматривать не как ослабление власти совета, а, скорее, как способ обеспечения правильного направления и руководства в разработке муниципальной политики. Точно так же рост авторитета мэра не должен приводить к его вмешательству в работу муниципальных служб, которой руководит сити-менеджер.<sup>1</sup>

Стоит отметить, что с течением времени, в тех муниципалитетах, где используется схема, при которой выборный мэр руководит исполнительным органом, в надежде на повышение эффективности и профессионализма в муниципальном управлении, аналогично модели «совет-управляющий», стали прибегать к найму городского администратора, «city administrator». Внедрение городского администратора (названия должности могут отличаться – это и глава администрации, исполнительный директор, заместитель мэра) это изменения муниципальной структуры управления, направленные на то, чтобы сделать политическую модель «мэр-совет» более профессиональной, то есть взять все лучшее от обеих организационных систем. При сохранении политического лидерства мэра формируется профессиональный исполнительный орган местного самоуправления. Согласимся с американскими исследователями, которые утверждают, что найм городского администратора практически является эквивалентом привлечения сити-менеджера и указывают на тот факт, что многие городские администраторы являются бывшими сити-менеджерами.<sup>2</sup>

Должность городского администратора впервые была учреждена в 1931 г. в Сан-Франциско, и постепенно функциональная разница между «city-manager» и «city administrator» стиралась. Отличия сохраняются в том, что в случае избранного мэра, городской администратор играет второстепенную роль в руководстве исполнительным органом, все свои предложения, рекомендации и отчеты он представляет не совету, а именно мэру, плюс, в процедуре найма совет может не участвовать, а решение по поводу кандидатуры принимается мэром самостоятельно (хотя такое положение вещей является предметом критики

---

<sup>1</sup> Примерный устав города. Национальная лига городов (США). // Муниципальное право. 1999. №1.С.81.

<sup>2</sup> David N. Ammons. Указ. соч. Р. 31.

американских муниципалистов, так как позволяет мэру отклониться от требований профессионализма и нанять своего политического сторонника).

В базовом «Примерном уставе города», составленном по схеме с сильным мэром и советом, рассмотрение прав и обязанностей административного помощника мэра сводится к весьма краткому положению, так как сама природа этого документа отрицает подробное правовое регулирование системы местного самоуправления, определяя лишь его фундамент для муниципалитетов. Устанавливается возможность иметь городского администратора (должность может называться по-другому), который назначается и может увольняться мэром. Назначение производится на основе опыта руководящей работы и профессиональной подготовки. Администратор является главным помощником мэра по административным вопросам и выполняет те обязанности, которые могут быть возложены мэром.

Система «совет-управляющий», получила распространение в некоторых городах Канады (наиболее популярна она в провинции Квебек<sup>1</sup>), но от аналогичной американской модели канадская отличается по целому ряду параметров. Так же, как и в США, в Канаде, в начале прошлого века, столкнулись с проблемами коррупции и взяточничества на фоне бурного экономического и социального роста отдельных городов. Рост привел к принятию должностными лицами новых обязанностей, в том числе вопросов общественного здравоохранения и планирования (зонирование, электрификация, коммунальные услуги), а за этим участились злоупотребления своей властью. В ответ на эту ситуацию возникло общественное движение «реформисты», которые стремились, в частности, к профессионализации публичной службы. Ричард Чайлдс, один из теоретиков реформаторского движения, предлагает создать должность не избираемого и профессионального старшего должностного лица во главе муниципальной администрации: то, что в Квебеке сейчас называют

---

<sup>1</sup>Rodolphe Parent. Qui décide dans les municipalités du Québec? // Gouvernement et gouvernance. Oct 30, 2018. – URL: <http://www.vrm.ca/qui-decide-dans-les-municipalites-du-quebec/> Дата обращения 20.03.2023г.

«directeur général» (генеральный директор, управляющий).<sup>1</sup> В Квебеке в 1913 году в Вестмаунте была впервые утверждена должность генерального директора. Эта модель постепенно распространилась на всю провинцию и сталкивалась с теми же проблемами, что и в США, однако в ином масштабе.

Дело в том, что местные советы здесь более многочисленны, чем американские, а их члены чаще всего избираются по отдельным округам. Канадские советы, как правило, образуют достаточно влиятельные постоянные комитеты, контролирующие деятельность муниципальных департаментов. Мэр обычно избирается населением, а не советом, и обладает более широкими полномочиями и высоким окладом, чем его американский коллега. Реальные властные полномочия управляющего в Канаде, наоборот, в большей степени ограничены, чем в США. Главы муниципальных департаментов здесь назначаются фактически самим советом по рекомендации управляющего, и совет зачастую поддерживает с ними прямой контакт (в том числе и через свои комитеты), минуя генерального директора. Кроме того, канадские советы играют значительно большую роль, чем американские, в разработке местных бюджетов. Но бюджет – это принципиально политический элемент местного самоуправления. Именно в бюджете рисуется воля муниципалитета, его проекты, его видение. И здесь избранный мэр, похоже, не оказывает фундаментального влияния на бюджет, он довольно пассивен в своем участии, так как именно управляющий готовит годовой бюджет и представляет его совету вместе с текстом, описывающим основные элементы.

Интересно, что такая тенденция признается исследователями различных муниципальных систем – в Канаде, Великобритании, Новой Зеландии, Ирландии, Норвегии, Швеции, Финляндии, Гондурасе, Чили, Бразилии, Мексике и других. В некоторых странах, признающих постепенную профессионализацию местного самоуправления, система «совет-управляющий» внедрена не

---

<sup>1</sup> Plunkett, Thomas J. City management in Canada: the role of the chief administrative officer. Toronto, Ont.: Institute of Public Administration of Canada. 1994. P. 60.

полностью в организацию муниципальной власти, а используются отдельные элементы, отражающие её суть и предназначение.

Например, институт главного администратора, в определенной степени напоминающий институт американского городского управляющего, был введен и в ряде крупных городов Израиля (Иерусалим, Херцлия, Холон и Гивъат-Хайим). Полномочия главного администратора здесь, однако, носят достаточно ограниченный характер, что превращает его скорее в «своеобразного городского секретаря с расширенными полномочиями»<sup>1</sup>, чем в реального городского управляющего.

Особенность должности руководителя местного исполнительно-распорядительного органа в Ирландии заключается в том, что, считаясь муниципальным чиновником, он назначается не местным советом, а специальной правительственной комиссией по местным назначениям, при этом совет не может самостоятельно сместить управляющего. Максимум, чего он может добиться – это по инициативе 2/3 своих членов временно приостановить деятельность управляющего и обратиться к министру местного самоуправления с просьбой о его смещении<sup>2</sup>.

Во Франции, где в муниципалитетах существует единственная модель, известная как «мэр-совет», для избранных населением должностных лиц местного самоуправления предлагаются бесплатные курсы повышения квалификации в сфере управления, на которых получают специальные знания, связанные с организацией местного самоуправления. Более того, в 2014 г. правительство Франции разработало и разместило на официальном сайте в Интернет руководство для мэров (Guide du maire ), где описаны роль мэра в системе органов местного самоуправления, способы взаимодействия с государством и инструкции по реализации отдельных полномочий<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Цит. по: Черкасов А. И. Местное самоуправление: зарубежный опыт. Учеб. Пособие. М. 2000. С. 22.

<sup>2</sup> Черкасов А. И. Указ.соч. С. 23.

<sup>3</sup> Guide du maire. Le portail de l'Etat au service des collectivités.. – URL: [http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/guide\\_du\\_maire\\_entier.pdf](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/guide_du_maire_entier.pdf). Дата обращения 12.01.2023г.

А в Норвегии назначение на должность специалиста в сфере управления оказалось настолько востребованным, что муниципалитеты вообще больше не имеют мэров в привычном понимании. Если в международном контексте такое название в описании норвежской системы местного самоуправления и встречается, то имеется в виду высшее должностное лицо, которым является глава исполнительного органа или исполнительный директор. Дело в том, что в Норвегии законодательно предусмотрено два способа организации местной власти. В системе, которая уже считается «традиционной», совет является высшим органом принятия решений и формирует исполнительный комитет. Он состоит как минимум из пяти советников из числа партий, получивших места пропорционально результатам местных выборов, в обязанности которых входит подготовка четырехлетнего экономического плана и принятие бюджета. Но муниципалитет или округ (виды территориальных единиц местного самоуправления в Норвегии) обязан нанять исполнительного директора (*administrasjonssjef*), который возглавляет местную администрацию, обеспечивая реализацию решений, принятых советом, отвечает за подготовку вопросов, которые должны быть вынесены на обсуждение совета, и также уполномочен принимать решения по вопросам, не относящимся к компетенции совета.

Второй вариант организации местной власти возможен, если большинством голосов совета решено ввести «парламентскую систему», посредством которой политическое большинство формирует администрацию или исполнительный комитет (*kommuneråd*), который является коллегиальным административным органом, заменяющим высшее должностное лицо. Несколько городов приняли вторую модель, но их меньшинство. Таким образом, либо руководителем исполнительно-распорядительным органом и высшим должностным лицом в норвежском муниципалитете является нанятый исполнительный директор, либо таковой должности нет вообще. Фактически отсутствует должность мэра и в Финляндии, и в Латвии. Однако, отметим, что в этих странах большинство муниципалитетов не имеют большой территории, немногочисленно население, а

там, где есть тенденция к укрупнению, государство предлагает альтернативную модель с избранием руководителя исполнительно-распорядительного органа.

По мере накопления практического опыта применения модели «совет-управляющий» в разных социально-экономических условиях, исследователи разных стран пришли к единому мнению: генеральный директор («сити-менеджер») в малых городах более эффективен во взаимодействии с городским советом, направленном на улучшение муниципальных услуг, чем избранный мэр, в частности потому, что он более профессионален. В больших же городах то, что управляющий слишком сильно руководит решениями городского совета, все чаще вызывает беспокойство избранных чиновников, которые часто осуждают его вмешательство и его «политизацию»<sup>1</sup>. Да и сами управляющие, действительно, чувствуют себя очень вовлеченными в такие области политической деятельности, как развитие территории или городское планирование<sup>2</sup>. В малых городах взаимоотношения выстроить легче, так как круг вопросов местного значения уже, а авторитет управляющего как профессионала, общепризнан.

Об оптимальной реализации муниципальной организационной структуры с назначением на должность руководителя исполнительно-распорядительного органа в муниципалитетах с небольшой численностью населения, говорят и современные американские исследователи. В 2004 году попытка изменить схему организации местной власти в американском муниципалитете Эль Пасо, с целью внедрения должности управляющего, подверглась активной критике: «При всем уважении ко многим достоинствам системы сити-менеджера, для города с населением около 700 000 человек ее применение неразумно. Переход на сити-менеджера - необычное решение для любого крупного муниципалитета в наши дни»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Folz, David H. et Reem Abdelrazek. Professional Management and Service Levels in Small U.S. Communities». // The American Review of Public Administration. 2009. № 39. P. 558.

<sup>2</sup> David N. Ammons. Указ соч. P. 32.

<sup>3</sup> Alan Ehrenhalt. The Mayor-Manager Conundrum. // Governing. October. 2004. – URL: <http://www.governing.com/topics/mgmt/Mayor-Manager-Conundrum.htm> Дата обращения 04.02.2023г.



В России, установление нового подхода и реализация требований о профессиональных компетенциях кандидатов на замещение должности главы муниципального образования, руководителя исполнительно-распорядительного органа, нашла поддержку среди субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, большинство из которых предпочитают перейти, или перешли на новую схему организации муниципальной власти, объявляя её более совершенной для современного местного самоуправления. Поскольку зарубежный опыт осуществления местного самоуправления значительно длительнее российского, Россия уже ориентирована на его применение в действующих правовых нормах<sup>1</sup>.

Рассматривая замещение должности руководителя исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления как правовой механизм совершенствования местного самоуправления, можно установить, что на правовое регулирование вопросов, связанных с формированием и юридическим закреплением в государстве организации местного самоуправления, оказывают влияние различные факторы, основными из которых можно признать следующие:

1. Форма государственного устройства. Как правило, в федеративных государствах важно установить и конкретизировать разграничение полномочий по установлению организационных основ местного самоуправления между федеральной властью и властью субъектов, что чаще всего отражается в конституции государства. Например, ст. 72 Конституции Российской Федерации объявляет установление общих принципов организации системы органов местного самоуправления предметом совместного ведения Российской Федерации и её субъектов, а перечень соответствующих полномочий содержится в Федеральном законе № 131-ФЗ. Так, в ст. 5 указанного закона к нормативным полномочиям Федерации отнесены общие принципы организации местного самоуправления, а в ст. 6 к нормативным полномочиям субъекта федерации –

---

<sup>1</sup> См.: Чуксина В.В. Правозащитная деятельность государства в области прав человека в условиях глобальной стандартизации прав человека // Вопросы российского и международного права. 2018. Т.8. № 4А.С.17.

организация местного самоуправления в субъекте. В Федеральном законе № 131-ФЗ конкретизируются те вопросы организации местного самоуправления, правовое регулирование которых должно осуществляться региональным законодательством, а именно: п. 3 ст. 34 - «порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации», п. 4 ст. 34 - наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций». Важной вехой для перераспределения нормативных полномочий стало внесение в 2014 году изменений в ч.3 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которым порядок формирования органов местного самоуправления определяется уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации. Данное положение Федерального закона № 131-ФЗ вызвало неоднозначную реакцию как правоведов, так и правоприменителей, тем не менее, тенденции к передаче субъектам федерации больших полномочий в сфере правового регулирования организации местного самоуправления можно наблюдать и в зарубежных федерациях.

Так, в Бельгии «федерализация» законодательства о местных органах власти произошла в начале 2000-х годов, региональные законы о местном самоуправлении заменили прежние федеральные, и с тех пор успешно применяются, но правительство Бельгии, в соответствии с федеральным законодательством, все еще осуществляет контроль и надзор по некоторым вопросам деятельности местного самоуправления.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> G. Marcou, Le représentant territorial de l'État et le fait régional dans les États européens // Revue française d'administration publique. 2010. № 3. P.18.

Если рассматривать старейшие федерации, то их конституции и федеральное законодательство в своих текстах игнорируют местную организационную структуру власти, потому что это относится к компетенции каждого субъекта в сфере внутреннего управления своей территорией. Так, Конституция США от 17 сентября 1787 г.<sup>1</sup> вообще ничего не говорит о местной власти и её полномочиях, правовое регулирование местного самоуправления практически полностью возложено на субъекты федерации.

В Швейцарии только после пересмотра в Союзную конституцию Швейцарской Конфедерации от 18 апреля 1999 г. была включена небольшая статья об автономии муниципалитетов «в рамках кантонального законодательства»<sup>2</sup>. И даже если федеральная конституция включает положения о местных органах власти, то законодательство о местном самоуправлении входит в компетенцию органов власти субъектов федерации. В Основном законе Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 г.<sup>3</sup> в ст. 28 устанавливается право на местное самоуправление, а ст. 30 закрепляет конкретные полномочия земель ФРГ, в соответствии с которыми именно региональные власти принимают Коммунальные законы, где устанавливаются организационные основы местного самоуправления в землях. Аналогичный подход в правовом регулировании организационных основ местного самоуправления используется и в Австрии, то же самое относится к федеральным штатам за пределами Европы, например, в Индии, в Бразилии или Мексике.<sup>4</sup>

В унитарных государствах задача законодателя сужается до определения тех вопросов внутренней организации местного самоуправления, которые будут переданы местным сообществам. И в том, и в другом случае, правовое

---

<sup>1</sup> Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: учеб. пособие. - 8-е изд., исправл. и доп.- М.: Инфотропик Медиа, 2012. С. 164 - 245.

<sup>2</sup> Конституции стран мира. Конституция швейцарской конфедерации. – URL: <https://legalns.com/> Дата обращения 15.12.2022 г.

<sup>3</sup> Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: Указ. соч. С. 164 - 245.

<sup>4</sup> Premier Rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale. Cités et Gouvernements Locaux Unis. – URL: [https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLDI\\_%20FR.pdf](https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLDI_%20FR.pdf) . Дата обращения 15.12.2022г.

регулирование организационных основ местного самоуправления не может быть ограничено только законодательством, без участия местного правотворчества.

2. Исторические традиции организации местного самоуправления. О том, что местное самоуправление осуществляется с учетом исторических традиций, сказано в ст. 131 Конституции Российской Федерации. Предположим, что, хотя это конституционное положение в полной мере относится к организации местного самоуправления, однако, оно направлено на внутренние традиции, которые существуют на определенных территориях нашего государства, тогда как влияние исторических традиций в организации местного самоуправления следует рассматривать шире. Речь идет о сформировавшихся в мировой практике муниципальных системах. Понятие «муниципальная система» включает в себя особенности взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти, а именно: установление компетенции и предметов ведения местного самоуправления; степень участия государства в формировании органов местного самоуправления, подконтрольность и подотчетность органов местного самоуправления органам государственной власти. Преемственность той или иной муниципальной системы обусловлена, как правило, географическим положением государства и сами системы носят наименование соответствующей территории (англо-саксонская, континентальная, иберийская, советская и ряд других). Тем не менее, следование историческим традициям не означает отсутствие естественного развития в правовом регулировании организации местного самоуправления, а выражается в соотношении привычных организационных структур с современными потребностями государства и самоуправляющихся территорий.

Показателен пример Франции, где в начале прошлого столетия сформировалась и получила дальнейшее распространение континентальная муниципальная система, основанная на традициях централизации власти, что в организации местного самоуправления выражалось в наличии в структуре муниципальных органов особого должностного лица – префекта (супрефекта), который, как представитель государства на местах, утверждал или не утверждал

решения, принятые местным представительным органом, существенно ограничивая самостоятельность муниципалитета, т. к. решения органов местного самоуправления вступали в силу только после одобрения их префектом. Однако, к 1982 году Франция взяла курс на децентрализацию власти, что оформилось в принятие, в том числе, Закона от 2 марта 1982 г. № 82-213 «О правах и свободах местных коммун, департаментов и регионов»<sup>1</sup>, согласно которому, контролю теперь подлежала исключительно законность решений, а предлагать органам местного самоуправления изменить свое решение по мотивам иного понимания целесообразности представители государства стали не вправе. В дальнейшем соответствующие изменения были внесены в Конституцию Франции (был принят Конституционный закон № 2003-276 от 28 марта 2003 г.), однако, хотя статус префекта изменился, его должность в структуре муниципальных органов сохранилась, под влиянием исторических традиций.

Специфика иберийской муниципальной системы, распространившейся в Бразилии, Португалии, Мексике, предусматривает, что управление на всех национальных уровнях осуществляют избранные населением представительные органы местного самоуправления – советы и соответствующие главные должностные лица местного самоуправления (могут быть мэры, регидоры, префекты, алькальды). В свою очередь, эти должностные лица становятся председателями соответствующих советов, и одновременно утверждаются центральными органами государственной власти как представители государственной власти в соответствующей административно-территориальной единице.

Советское прошлое нашего государства, наложило негативный отпечаток на процессы, связанные с формированием органов власти, в том числе, и местные. Недоверие к выборам, их эффективности, а, зачастую, и достоверности, предопределили низкую гражданскую активность. К сожалению, в настоящее время, традиционным становится массовое неучастие местных жителей в

---

<sup>1</sup> Loi relative aux droits et libertes des communes, des departements et des regions : Loi № 82-213 du 2 mars 1982. – URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000880039> Дата обращения 15.12.2022 г.

выборах органов и должностных лиц местного самоуправления, что отражается в последних изменениях муниципального законодательства, связанных с организационной структурой местного самоуправления: в Российской Федерации наметилась тенденции замены прямых выборов населением органов местного самоуправления на иные способы формирования, а там, где это невозможно – установление новых элементов организационной структуры, прямая выборность которых не признается обязательной (формирование представительных органов муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением, глава местной администрации, который назначается представительным органом по итогам конкурса).

Таким образом, исторические традиции могут оказывать влияние на правовое регулирование организации местного самоуправления, предусматривая дополнительные элементы в организационной структуре местного самоуправления, либо особый порядок формирования и наделения полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления, которые отражают сложившийся подход к взаимодействию государственной власти и местного самоуправления.

3. Социально-экономическое развитие самоуправляющихся территорий. Очевидно, что социально-экономическое развитие оказывает существенное влияние на юридическое закрепление организационных основ местного самоуправления и формирование организационной системы. Так, количество жителей на самоуправляющейся территории может предопределять отсутствие в организационной структуре представительного органа местного самоуправления. В России это допустимо в том случае, если жители поселения, общая численность которого не превышает 300 человек, приняли такое решение, либо если это поселение, где проживает не более 100 человек. Также без представительного органа обходятся, например, и в американских таунах и тауншипах, самых распространённых территориальных единицах местного самоуправления США, в большинстве из которых численность населения не превышает тысячу человек.

Бурный экономический рост самоуправляющихся территорий, равно как и их тяжелое финансовое положение, может послужить основанием для поиска новых форм организации местной власти и их последующего юридического закрепления. С одной стороны, показателен пример США, где в связи с экономическим ростом муниципалитеты столкнулись с коррупцией в выборных органах. Как отмечает И. А. Володин, выборные должностные лица, как правило, не обладали профессиональными управленческими навыками и действовали не в интересах общественного блага, а в интересах обогащения элитарной группы, которая контролировала выборы и финансировала избирательную кампанию своего фаворита<sup>1</sup>.

Насколько американское общество ощущало неэффективность господствующей в тот период организации местной власти, доказывает мнение губернатора Пенсильвания по поводу передачи некоторых назначений от мэра городским советам Филадельфии в 1905 году «...Наиболее вдумчивые наблюдатели и лица, хорошо знакомые с практическими трудностями вопроса, по всей вероятности согласятся с тем, что было бы лучше для управления общественными делами в Филадельфии, если бы власть, предоставляемая существующими законами мэру, могла быть, по крайней мере, в некоторых отношениях ослаблена. В действительности в его безусловном ведении находятся заключение договоров по всем публичным работам, целая армия полиции и служащих и все городские дела. Ему принадлежит право назначать на все более или менее важные должности, число которых определяется от 7 до 12000. Если бы такая большая власть могла быть осуществляема разумно и только в соображении с народным благом, то это было бы, без сомнения, наилучшей системой управления, но когда такая власть, к несчастью, попадает в недобросовестные или даже неумелые руки, то последствия этого оказываются весьма печальными»<sup>2</sup>. В ответ на сформировавшийся социальный запрос,

---

<sup>1</sup> См.: Володин И. А. Указ. соч. С. 216.

<sup>2</sup> Цит. по: Местное и центральное управление. Сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии и Соединенных Штатов. /Перси Ашлей/ Пер. с англ. под ред. В. О. Дерюжинского. Издательство О. Н. Поповой. Санкт-Петербург. 1910 г. С. 201.

реформатор Ричард Чайлз впервые внедрил научные и деловые принципы в муниципальное управление: в структуру органов местного самоуправления был внедрен управляющий, который назначается представительным органом, а не избирается населением и на профессиональной основе руководит местной администрацией (исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления).

Так же, как и в США, в Канаде, в начале прошлого века, столкнулись с проблемами коррупции и взяточничества на фоне бурного экономического и социального роста отдельных городов. Рост привел к принятию должностными лицами новых обязанностей, в том числе вопросов общественного здравоохранения и планирования (зонирование, электрификация, коммунальные услуги), а за этим участились злоупотребления своей властью. В ответ на эту ситуацию возникло общественное движение «реформисты», которые стремились, в частности, к профессионализации публичной службы. Ричард Чайлдс, один из теоретиков реформаторского движения, предлагает создать должность не избираемого и профессионального старшего должностного лица во главе муниципальной администрации: то, что в Квебеке сейчас называют «*directeur général*» (генеральный директор, управляющий).<sup>1</sup>

Противоположный пример, но со схожим результатом, можно увидеть в странах Латинской Америки. Причина в том, что местный уровень власти в середине XX века остро нуждался в повышении квалификации муниципальных служащих, которых профессионально не готовили. Например, в Мексике многие выборные должности – рехидоры (члены совета, избираемые населением), алькальды (мэры), синдики (члены совета – должностные лица, выполняющие судебные-прокурорские функции), занимали люди с недостаточным уровнем образования. Исходя из данных одного из Семинаров муниципальной информации 1970 г.<sup>2</sup>, профессионалов с должным уровнем подготовки

---

<sup>1</sup> Plunkett, Thomas J. City management in Canada: the role of the chief administrative officer. Toronto, Ont.: Institute of Public Administration of Canada. 1994. P. 60.

<sup>2</sup> См.: Еремян В. В. Муниципальное право в странах Латинской Америки. История, теория, практика: Монография. Часть I: Мексика. М., 1997. С. 334.



насчитывалось: председателей муниципалитетов – не более 15 %; синдиков – около 7 %; муниципальных судей – всего 5 %.

Как констатировал известный мексиканский государствовед Х. Г. Торруко, «если на общенациональном уровне подобная степень профессиональной подготовленности особого влияния не оказывала, то на местном уровне профессиональная непригодность большинства муниципальных служащих влекла за собой подчас катастрофические последствия»<sup>1</sup>. В мексиканских муниципалитетах еще в начале 2000-х годов Тихуана, Тескоко, Сьюдад-Хуарес и Пуэбла были сделаны шаги по привлечению фигуры профессионального управляющего в должности муниципального администратора (*el administrador municipal*).<sup>2</sup> Также были установлены требования к кандидатам на должность муниципального администратора, об образовании не ниже магистра в сфере управления или его эквивалент.

В Финляндии социально-экономические характеристики самоуправляющихся территорий (небольшая численность населения – 5,47 млн. человек на 313 муниципалитетов, высокий уровень жизни населения) удачно сочетаются с моделью «совет – управляющий», при этом, уже традиционно, финские муниципалитеты не имеют мэров. Тем не менее, изменения в Законе о местном самоуправлении в 2006 году разрешило муниципальным советам вместо этого выбрать одного из членов совета в качестве мэра, который возглавит администрацию и исполнительный совет. Города Тампере и Пирккала выбрали эту модель «сильного мэра» (Тампере – второй по численности населения город в Финляндии после Хельсинки), что ещё раз подтверждает мнение о том, что чем крупнее муниципалитет, тем он более нуждается в руководстве выборным должностным лицом.

Можно сделать вывод, что развитие муниципалитета может сформировать запрос на профессиональное управление, и государство на законодательном уровне реагирует внедрением новых организационных систем, и всегда должно

---

<sup>1</sup> Цит. по: Еремян В. В. Там же. С. 244.

<sup>2</sup> Cordero Torres, Jorge Martín. El City Manager. Una experiencia en México: Tijuana y Texcoco. Provincia, núm. 28, julio-diciembre, 2012. P. 49.

быть готово принимать решение о создании других, возможно, «гибридных». Современные государства должны ориентироваться на изменяющиеся социально-экономические реалии, тогда правовое регулирование организационных основ местного самоуправления может органично встраиваться в существующую структуру местного самоуправления, выполняя при этом задачи оптимизации муниципального управления и создания условий для более эффективного решения вопросов местного значения.

4. Политика государства о месте и роли местного самоуправления в системе публичной власти. В большинстве случаев, изучая конституционные нормы о местном самоуправлении, нельзя с точностью определить, насколько децентрализована местная власть, даже с учетом закрепления соответствующего положения в основном законе государства. Чаще всего, степень контроля формируется под влиянием общего политического режима и проявляется в принятии нормативно-правовых актов, в которых контроль не является явным и скрыт за иными задачами правового регулирования. Положения Конституции могут не оказывать никакого влияния на реальную ситуацию, гораздо более важную роль в этом вопросе играет желание государства контролировать местное самоуправление.

Так, по этой причине, было время, когда центральная власть в странах Латинской Америки, озабоченная возрастающей политической активностью оппозиции, всячески поощряла систему «совет-управляющий», где профессионал-администратор должен гарантировать надежное исполнение предписаний вышестоящих органов. Муниципальный администратор это не обязательная должность в структуре местного самоуправления. Он больше похож на своего рода муниципального координатора между муниципальным президентом (представителем государства на местах) и местным исполнительным органом. Кроме того, региональные правовые акты передают полномочия по созданию этой должности муниципальному президенту, (например, в Нижней Калифорнии, Закон о местном самоуправлении п. 7 ст. 7 говорит, что президент вправе установить соответствующее положение и

получает право назначать и увольнять муниципального администратора<sup>1</sup>). Нечто подобное указано в различных региональных законах, устанавливающих основы местного самоуправления. Можно сделать вывод, что по инициативе городского совета и муниципального президента, который имеет полномочия и способности организовать муниципальное управление, может быть введена фигура муниципального администратора. Но этого не происходит, мексиканские муниципалитеты не пользуются массово такой возможностью. С одной стороны, они ограничены экономическими ресурсами (мелкие территории не могут себе позволить ещё одну оплачиваемую должность). С другой стороны, там, где характеристики муниципалитета и численность жителей позволяют прибегнуть к услугам профессионального управляющего, местные власти опасаются дополнительного давления на собственные решения со стороны государства, так как муниципальный администратор тесно связан с муниципальным президентом.

По мнению М. А. Шатиной, точка зрения правящих кругов тех стран, в которых муниципальные выборы приобретают неудобный властям политический характер, нередко сводится к утверждению, что на местном уровне должны действовать не политики, а специалисты по управлению, способные профессионально, независимо от политической конъюнктуры, решать дела той или иной территории. Бесспорно, современный уровень управления местными делами требует участия специалистов, назначение которых может быть обеспечено, в частности, через систему муниципальной службы. Однако отказ от выборов приводит к замене децентрализации, имеющей большой демократический заряд, на деконцентрацию. Система назначений ограничивает возможности местного населения воздействовать на формирование политического курса муниципальной администрации, а ведь местные власти призваны рассматривать многие жизненно важные для населения вопросы. Идут на полный отказ от выборности местных органов обычно лишь диктаторские режимы, причем муниципализм является одной из

---

<sup>1</sup> Cordero Torres, Jorge Martín. Указ.соч. Р. 54.

первых жертв, уничтожаемой авторитарным правлением<sup>1</sup>. Как отмечает Н. А. Власенко, «следует согласиться с тем, что в период тоталитаризма и диктатуры «ограничительный фактор» в праве возрастает..... Об этом нормоустановитель чаще всего молчит, пропагандируя положительные результаты нормативных правовых новелл для человека и общества»<sup>2</sup>.

Что касается Российской Федерации, то представители Европейского комитета по местному самоуправлению в своем докладе отметили, что, хотя в общих чертах принципы организации муниципального управления совпадают с другими европейскими странами, отсутствие фактической самостоятельности местных сообществ в определении собственных организационных структур и введение нового способа замещения должности главы муниципального образования – избрание по результатам конкурса представительным органом является завуалированным отказом от прямых выборов (мэра), что противоречит как предназначению этой должности, так и духу и принципам местного самоуправления.

Нет оснований предполагать, что включение в Конституцию Российской Федерации положения о единстве системы публичной власти и о вхождении в эту систему органов местного самоуправления, воплощает современные тенденции централизации власти (в том числе, муниципальной) в России. Эту конституционную норму не стоит оценивать как новеллу, так как, по сути, она отражает существующее положение вещей, исходя из научного и практического понимания публичной власти. Как отмечает В. А. Четвернин, понятие публичной политической власти лежит в основе всех определений государства, сводимых, по сути, к любой или надлежащей (справедливой, легитимной, правовой и т.п.) форме её организации.<sup>3</sup> По мнению Т. Парсонса, посредством власти реализуются коллективные цели сообщества благодаря согласию членов общества с правом определённых лиц (структур) принимать от имени

---

<sup>1</sup> См.: Штатина М. А. Административное право в странах Латинской Америки. М. 1994. С. 92

<sup>2</sup> Власенко Н.А Проблема достаточности и агрессивности правового регулирования // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД. 2018. № 1 (41). С. 42.

<sup>3</sup> Четвернин В. А. Государство: сущность. Понятие, структура. Функции / Проблемы общей теории права и государства / под ред. В. С. Нерсесянца. Москва: Издательская группа Норма – Инфра-М, 1999. С. 565.

сообщества решения, обязательные для его членов.<sup>1</sup> Н. В. Варламова указывает на то, что представительный характер публичной власти предполагает, что она действует от имени и в интересах соответствующего сообщества, безусловно, в её собственном (персонифицирующих её лиц) их понимании.<sup>2</sup> Исходя из вышесказанного, муниципальная власть всегда является частью публичной власти, независимо от закрепления этого факта в основном законе государства, а понятия публичная власть и государственная – не тождественны. Сделанный вывод подтверждает и Заключение Конституционного Суда Российской Федерации<sup>3</sup> о том, что «общая суверенная власть данного политического союза (государства – прим. автора) распространяется на всю территорию страны и функционирует как единое системное целое в конкретных организационных формах, определенных Конституцией Российской Федерации (статьи 5, 10, 11 и 12)».

В большей степени о расширении влияния государства на муниципальную власть говорит конституционная поправка, закрепляющая за органами государственной власти право участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления. Несмотря на то, что Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно в своих решениях обосновывал конституционность такого участия, установление соответствующей нормы, как нам видится, окажет существенное влияние на дальнейшее формирование организационных основ местного самоуправления и выбор организации муниципальной власти в России.

Однако, можно привести и обратный пример. Например, в Германии, исходя из соображений максимальной демократизации власти на всех

---

<sup>1</sup> Parsons T. Power and the Social System / Power / ed. by S. Lukes. Oxford: Blackwell, 1986. P. 103.

<sup>2</sup> Цит. по: Варламова Н.В. Публичная власть: попытка концептуализации // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2019. № 4 (84). С. 21.

<sup>3</sup> О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации: Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 // Собрание законодательства РФ. 23.03.2020. № 12. ст. 1855.

территориальных уровнях как официальной политики государства, в 1999 г. унифицировали организационную схему построения муниципальной власти. До конца 1999 года, в Германии существовала несколько моделей организационной структуры местного самоуправления (южно-германская модель, северо-германская модель, модель магистрата, модель бургомистра, назначаемого советом). В землях Северный Рейн-Вестфалия и Нижняя Саксония общинный совет из числа профессионалов избирал директора общины, а районный представительный орган – крайстаг – районного директора. Директора обычно пребывали в должности весьма длительный срок – 8-12 лет, что значительно усиливало их независимость по отношению к представительному органу<sup>1</sup>. Главы местной администрации – бургомистр в общине и ландтаг в районе – избирались из состава совета и на непрофессиональной основе осуществляли преимущественно представительские функции.

Первоначально совет обладал «административным суверенитетом» и в принципе мог изменить как объём, так и характер полномочий «директора общины», или «районного директора». Однако по мере развития законодательной базы коммунального управления в Северной Германии сначала была закреплена дуалистическая разверстка компетенции между представительным советом и «директором общины». Позднее, указанная разверстка приобрела триалистический характер, поскольку самостоятельными компетенциями стал обладать также и третий (коллегиальный) орган, а именно т. н. исполнительный (административный) комитет, в который входили директор общины с помощниками (с правом совещательного голоса) и избранные члены совета. Комитет готовил решения совета по специально оговоренным вопросам, по ряду вопросов сам принимает постановления, исполняемые как решения совета.

В итоге, эта конструкция не смогла доказать своё превосходство, когда немецкие законодатели приняли решение об унификации организации местного самоуправления. Причем, произошло это не административным решением

---

<sup>1</sup> Черкасов А. И. Указ. соч. С. 22.

государственной власти, но в ходе накопления практического опыта управления самими органами местного самоуправления под давлением снизу и объективной картины муниципальной практики.<sup>1</sup>

Максимально эффективной для Германии оказалась южно-германская модель, при которой бургомистр избирается прямыми выборами и одновременно возглавляет два органа власти – представительный и исполнительный. Несмотря на бурные дискуссии, в ходе которой противники данной модели не без оснований указывали на увеличивающуюся авторитарность власти и принижение значения представительного органа, данная модель на практике доказала свою целесообразность и эффективность и к концу 1999 года стала преобладающей на территории всей Германии. Стоит отметить, что решающим фактором для использования этой модели стал демократический подход к формированию органов и должностных лиц местного самоуправления. В Германии (84,43 млн. человек, свыше 11000 муниципалитетов), где экономическое и социальное развитие самоуправляемых территорий одно из самых высоких в Европе, сохранение прямых выборов должностных лиц посчитали необходимым.

Подводя итог вышесказанному, отметим, что общее развитие организационных основ местного самоуправления может быть отмечено двумя важными этапами: повсеместный переход от принятия решений по вопросам местного самоуправления непосредственно населением к созданию представительного органа (начало XIX в.) и внедрение в организационную структуру местного самоуправления наемного, а не избранного руководителя исполнительно-распорядительного органа (начало XX в.). Оба этих этапа непосредственно связаны с изменяющимися общественными и государственными реалиями, следствием которых является увеличение местных вопросов, направленных на ежедневное жизнеобеспечение населения и рост

---

<sup>1</sup>Гончаров Л.А. Современный опыт развития местного самоуправления в Германии. // Проблемы социальных и гуманитарных наук. 2018. № 3 (16). С. 165.

социального запроса на предоставление муниципальных услуг как главной функции местного самоуправления.

Трансформация организационных основ местного самоуправления, выражается в поиске с целью совершенствования и юридическом закреплении организации муниципальной власти, представляющую собой систему органов и должностных лиц, в которой порядок формирования, замещения должности обуславливает их юридически установленное положение в общей организационной структуре и определяет собственную компетенцию каждого органа и должностного лица. На правовое регулирование организации местного самоуправления в государстве оказывают существенное влияние следующие факторы: 1. форма государственного устройства; 2. исторические традиции организации местного самоуправления; 3. социально-экономическое развитие самоуправляющихся территорий; 4. политика государства о месте и роли местного самоуправления в системе публичной власти.

С учетом вышеизложенных факторов, современное российское законодательство о местном самоуправлении, в новеллах Федерального закона № 131-ФЗ поддерживает тенденцию профессионального подхода к замещению должности главы исполнительно-распорядительного органа, которая существуют во многих странах, с разными муниципальными системами. Существующая в иностранных государствах организационная система «совет-управляющий» реализуется в российском муниципальном праве в случае назначения представительным органом местного самоуправления главы местной администрации по результатам конкурса. Анализ длительного зарубежного опыта доказывает, что предпринятая в 2014 году российскими законодателями попытка объединить представительский характер должности главы муниципального образования с профессиональным подходом к её замещению, выразившаяся в законодательном закреплении нового способа избрания по результатам конкурса не имеет аналогов в зарубежной муниципальной практике.

Возможно, что данная законодательная новелла может рассматриваться как реформаторский подход к установлению организационной структуры



местного самоуправления, либо это попытка власти, с помощью методов правового регулирования, ограничить приближенность населения к местному самоуправлению и усилить не предусмотренный Конституцией Российской Федерации административный государственный контроль над муниципальной властью. Целесообразно, с учетом анализа зарубежной практики осуществления местного самоуправления, сформулировать следующие общие ожидания и опасения от включения в организационную структуру профессионального руководителя исполнительно-распорядительного органа:

1) местное хозяйство передается в руки специалиста, умеющего и должного обеспечивать его благополучное существование, выборный орган получает ценного советника, способного дать взвешенные и объективные рекомендации по развитию муниципалитета;

2) нарушение демократических принципов формирования местной власти, когда руководство местным исполнительно-распорядительным органом осуществляется лицом, не зависящим от мнения населения и перспектива возникновения противоречий в сфере реализации полномочий и между управляющим, представительным органом и мэром, что может привести к кризису управления, наделение статусом выборного должностного лица того, кто не был избран местным населением.

Необходим дальнейший анализ организационной структуры местного самоуправления и место руководителя исполнительно-распорядительного органа в ней, с целью определить характеристики и особенности данной должности. Результаты исследования позволят спрогнозировать возможный положительный эффект от трансформации организационных основ в новеллах Федерального закона № 131-ФЗ, предусматривающих замещение должности руководителя исполнительно-распорядительного органа без прямого участия населения. Необходимо установить, допустимо ли использование таких моделей замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа в условиях неукоснительного соблюдения российских конституционных положений и норм международного права о местном самоуправлении, и может

ли законодательный отказ от прямых выборов руководителя исполнительно-распорядительного органа в пользу конкурсного подхода к замещению данной должности рассматриваться как правовой механизм совершенствования местного самоуправления.

## **1.2 Руководитель исполнительно-распорядительного органа в организационной структуре местного самоуправления**

На руководителя исполнительно-распорядительного органа возлагается управление местной администрацией, но Федеральным законом № 131-ФЗ изначально заложена двойственность должности руководителя исполнительно-распорядительного органа. Первый вариант, когда должностным лицом, управляющим местной администрацией может быть глава муниципального образования. В этом случае он осуществляет две функции - представительскую (представляет муниципальное образование в отношениях с различными органами государственной власти, органами местного самоуправления, гражданами, их объединениями) и управленческую (руководит местной администрацией). Глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию на принципах единоначалия, «призван обеспечивать законность в деятельности местной администрации в целом и каждого ее структурного подразделения, а также надлежащее исполнение всех возложенных на местную администрацию полномочий на основе субординации»<sup>1</sup>. Во втором варианте – это глава местной администрации, назначаемый на должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса.

Структура органов местного самоуправления определяется в ч. 1 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ через их перечень, однако это оказалось недостаточным для правоприменительных органов, для которых, как

---

<sup>1</sup> По запросу губернатора Забайкальского края о проверке конституционности положений частей 1 и 2 статьи 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 16 января 2018 г. № 12-О // Вестник Конституционного Суда РФ. № 4. 2018.

показывает анализ материалов судебной практики, довольно сложным является вопрос о том, что такое структура органов местного самоуправления и как она может или должна меняться.<sup>1</sup>

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно обращался к этому термину, в 2009 г. фактически было раскрыто его содержание: гарантированное в ст. 131 (ч. 1) Конституции Российской Федерации право населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления должно реализовываться исходя из предусмотренных законодательством общих принципов организации местного самоуправления, в том числе общих требований к формам осуществления местного самоуправления, в частности к способам и процедурам формирования органов муниципальной власти, их полномочиям и т.п.<sup>2</sup> Эта позиция позже неоднократно воспроизводилась Конституционным Судом Российской Федерации и уточнялась.<sup>3</sup>

Реальность существования закреплённого в ст. 131 Конституции Российской Федерации принципа самостоятельного определения населением структуры органов местного самоуправления длительное время ставится под сомнение как правоведами, так и правоприменителями. Так, неоднозначную реакцию российских и зарубежных экспертов вызвали внесенные в 2014 году в ч. 3 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ изменения, согласно которым порядок формирования органов местного самоуправления определяется уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, который, в частности, устанавливает способы или способ замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа.

---

<sup>1</sup> Шугрина Е.С. Самостоятельно ли население в определении структуры органов местного самоуправления // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 12. С. 42.

<sup>2</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 5 марта 2009 г. № 375-О-О // Вестник Конституционного Суда РФ. № 5. 2009; Определение Конституционного Суда РФ от 7 февраля 2012 г. № 275-О-О // Вестник Конституционного Суда РФ № 5. 2012.

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П // Российская газета. 3 июня 2011 г. № 119.

Представители Совета Европы<sup>1</sup> посчитали, что изменения, внесённые в российское законодательство о местном самоуправлении в 2014 и 2015 годах, поставили муниципалитеты в положение, при котором фактически утрачено право на самостоятельность, так как право определять структуру и внутреннюю организацию местных органов власти, передано региональным властям. Однако, впервые вопросы о соблюдении конституционных положений о самостоятельности органов местного самоуправления возникли с момента принятия Федерального закона № 131-ФЗ в 2003 году, когда государство получило возможность влиять на процедуру назначения на должность глав местных администраций, далее – на увольнение глав муниципальных образований, в последствии государственное влияние распространилось и на избрание глав муниципальных образований по конкурсу, особенно, на фоне того, что организационную самостоятельность муниципалитетов может ограничить закон субъекта Российской Федерации, которым определяется структура органов местного самоуправления.

Внесение поправок в 2020 г. в ч.1 ст. 131 Конституции Российской Федерации и включение в ст. 131 части 1.1 о том, что органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления, поставило вопрос о том, можно ли рассматривать новую редакцию ст. 131 Конституции Российской Федерации как фактический отказ от самостоятельности местного самоуправления не только в определении собственных организационных структур, но и в организации местного самоуправления в целом. Представляется, что заложенный в новых конституционных нормах ограничительный потенциал, действительно, велик. Однако, как упоминалось в предыдущем параграфе, конституционные положения, в силу своей природы, носят общий характер, следовательно,

---

<sup>1</sup> Local and regional democracy in the Russian Federation. Report Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the European Charter of Local Self-Government (Monitoring Committee). – URL: <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-the-russian-federation-monitoring-comm/1680973ba5> Дата обращения 03.12.2022 г.

конечный результат от их применения будет зависеть от того, какой эффект ожидает правоприменитель, то есть, государство. Уже было отмечено, что и до внесения поправок в Конституцию Российской Федерации в 2020 г., государство стабильно, с 2003 г., проводило политику, связанную с усилением собственного участия в отношении организации местного самоуправления, что в первую очередь отражается в трансформации способов замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа.

Так, в момент принятия Федерального закона № 131-ФЗ в ч. 4 ст. 34 было предусмотрено, что участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных частями 5 и 11 статьи 37 (участие в назначении на должность главы местной администрации представительным органом) указанного закона. Далее, в 2009 г. перечень был дополнен статьей 74.1 (удаление главы муниципального образования в отставку), и в 2016 г. – частью 2.1 статьи 36 (проведение конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования) и статьей 74 (ответственность главы муниципального образования и главы местной администрации перед государством).

Фактически, первоначально сформулированное законодателем положение об участии органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления в Федеральном законе № 131-ФЗ, не предполагало его распространение на избрание главы муниципального образования, и в настоящий момент вызывает сомнение тот факт, что «избрание должностного лица» и «формирование органа местного самоуправления» рассматриваются законодателем как тождественные понятия. Тем не менее, дублирование ч. 4 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ в норме статьи 131 Конституции Российской Федерации позволяет предположить в будущем участие органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления и назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц

местного самоуправления, которое в настоящий момент муниципальным законодательством не предусмотрено. Действующее законодательство пока допускает такое участие только в отношении руководителя исполнительно-распорядительного органа.

Согласимся с мнением М. Ю. Дитятковского, что самостоятельность – это основной принцип функционирования местного самоуправления, который используется в определении этого института<sup>1</sup>. О сохранении самостоятельности населения в определении структуры органов местного самоуправления говорит ч. 1 ст. 6 Хартии. Таким образом, необходим подробный анализ положений ст. 131 Конституции Российской Федерации в новой редакции, а также норм Федерального закона № 131-ФЗ, регулирующих организацию местного самоуправления, что позволит определить меру и степень вмешательства государства в формирование органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления, в том числе, руководителя исполнительно-распорядительного органа, в условиях изменившихся конституционно-правовых реалий.

Важно отметить, что прямого указания на то, что должность главы местной администрации является обязательной в структуре органов местного самоуправления, в Федеральном законе № 131-ФЗ нет. Это логично вытекает из абз. 2 ч. 2 ст. 37 названного закона, где сказано, что «местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия», юридически глава местной администрации не является отдельным элементом организационной структуры, хотя фактически существование местной администрации без руководителя невозможно.

Лица, замещающие должность руководителя исполнительно-распорядительного органа, могут обладать различным правовым статусом, так как различна законодательная основа деятельности избранного и назначенного главы местной администрации и для каждого предусматривает собственные

---

<sup>1</sup> Дитятковский М. Ю. О конституционной самостоятельности местного самоуправления // Вестник Омского университета. Серия: Право». 2012. № 2 (31). С. 49.

права, обязанности, гарантии, ответственность, а также основания для прекращения полномочий. Несмотря на то, что эти должности объединяет руководство исполнительно-распорядительным органом муниципального образования, статус руководителя исполнительно-распорядительного органа определяет, в первую очередь, способ замещения этой должности. При этом, в соответствии с российским муниципальным законодательством, в существующей муниципальной системе можно использовать многообразие вариантов.

По настоящее время отсутствует на законодательном уровне общее определение категории «должность». В науке неоднократно поднимался вопрос об определении универсальной категории «должность». Исходя из логики данного исследования наиболее оптимальным представляется определение понятия должности в сочетании с понятием органа власти – исполнительно-распорядительного органа муниципального образования. Именно в тесной связи с термином «орган власти» можно точнее выяснить роль и значение понятия должности его руководителя.<sup>1</sup>

Ряд авторов, рассматривая категорию «должность», определяют её существенные характеристики: «должность – это первичная ячейка структуры аппарата любого государственного или муниципального органа, предусмотренная действующим законодательством и штатно-организационными нормативами»<sup>2</sup>; «за каждой должностью закреплена часть компетенции соответствующего государственного или муниципального органа с точным установлением компетенционных должностных обязанностей и полномочий лица, замещающего эту должность»<sup>3</sup>; «профессионально-квалификационные характеристики и требования, предъявляемые государством к лицу, замещающему определенную должность или претендующему на ее

---

<sup>1</sup> Муравченко В. Должности муниципальной службы//Право и экономика. 2009. № 12. С. 47.

<sup>2</sup> Осипова И.Н., Беляев М.А., Колесников А.В., Макаров А.О., Захарова Н.А. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Специально для системы ГАРАНТ, 2016 г.

<sup>3</sup> Колесников Н. В. Правовые вопросы функционирования муниципальной службы в субъектах Российской Федерации: Дис. ...канд. юрид. наук. Саратов, 2000. С. 93.

занятие, четко закреплены за каждой должностью в соответствующих должностных регламентах»<sup>1</sup>.

Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее – Федеральный закон № 25-ФЗ) раскрывает понятие «должность» через традиционную для законодательства дефиницию «аппарат органа». Как отмечают ученые, «если должность - это какая-то служебная обязанность, какое-то служебное место, то аппарат - часть структуры органа (органа местного самоуправления), а также совокупность сотрудников учреждения, организации, какой-нибудь области управления, замещающих эти служебные места»<sup>3</sup>.

Помимо общего понятия «должность», в законодательстве выделено несколько её видов, в том числе муниципальные должности и должности муниципальной службы. В Федеральном законе № 25-ФЗ (ч. 2 ст. 1) понятием «муниципальная должность» обозначается должность, замещаемая депутатом, членом выборного органа местного самоуправления, выборным должностным лицом местного самоуправления, членом избирательной комиссии муниципального образования с правом решающего голоса. Там же установлено, что лица, замещающие муниципальные должности, муниципальными служащими не являются. Федеральный закон № 25-ФЗ статус лиц, замещающих муниципальные должности, не определяет.<sup>4</sup>

Глава местной администрации как глава муниципального образования замещает муниципальную должность (абз. 17 ч. 1 ст.2 Федерального закона № 131-ФЗ), законодательное определение «муниципальная должность» отсутствует, и в проекте нового закона о местном самоуправлении его так же

---

<sup>1</sup> Колесников Н. В. Указ. соч. С.93.

<sup>2</sup> О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 05.03.2007. № 10. Ст. 1152.

<sup>3</sup> Осипова И.Н., Беляев М.А., Колесников А.В., Макаров А.О., Захарова Н.А. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Специально для системы ГАРАНТ, 2016 г.

<sup>4</sup> Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный). - Деловой двор, 2010 г.



нет, что может считаться упущением,<sup>1</sup> хотя предусмотрена отдельная статья 25, посвященная должностным лицам местного самоуправления, в перечень которых входят, в том числе, глава муниципального образования, глава местной администрации. Отметим, что до принятия Федерального закона от 28 августа 1995 года №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup> в муниципальной практике в равном значении применялись термины «глава местного самоуправления», а также «глава местной администрации», хотя ни тот, ни другой не имели юридически закрепленного определения, а с 1995 года было введено понятие «глава муниципального образования» впервые.

Законодатель счел необходимым уточнить перечень лиц, замещающих муниципальную должность, внося соответствующее дополнение в Федеральный закон № 131-ФЗ: «лицо, замещающее муниципальную должность – депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, член избирательной комиссии муниципального образования, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, с правом решающего голоса. Должности председателя контрольно-счетного органа муниципального образования, заместителя председателя контрольно-счетного органа муниципального образования, аудитора контрольно-счетного органа муниципального образования могут быть отнесены к муниципальным должностям в соответствии с законом субъекта Российской Федерации».<sup>3</sup> Таким образом, муниципальную должность глава муниципального образования занимает как выборное должностное лицо местного самоуправления.

Таким образом, определение выборное должностное лицо местного самоуправления несколько шире предусмотренного федеральным

---

<sup>1</sup> Упоров И.В., Яблонский И.В. Институт муниципальных должностей: эволюция и правовое регулирование (в контексте законопроекта о местном самоуправлении) // Общество и право. 2022. № 1 (79). С. 136.

<sup>2</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

<sup>3</sup> См.: ст. 5 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30.11.2011 № 361-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 05.12.2011. № 49 (ч. 1). ст. 7039.

избирательным законодательством, и допускает получение данного статуса не только в порядке избрания на муниципальных выборах. По мнению автора, практика использования одной терминологии для правового регулирования явлений, имеющих неодинаковый смысл, не может содействовать совершенствованию правоприменительной практики. Например, глава муниципального образования как выборное должностное лицо местного самоуправления может быть отозван избирателями в соответствии со ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ.

Однако, в 2002 г. Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 02.04.2002 № 7-П однозначно рассматривал выборное должностное лицо местного самоуправления как «лицо, замещающее муниципальную должность в порядке избрания на муниципальных выборах, посредством которых образующие местное сообщество граждане осуществляют местное самоуправление, поэтому предполагается, что характер и содержание деятельности выборных должностных лиц местного самоуправления определяется взятыми ими непосредственно перед населением конкретного муниципального образования публично-правовыми обязательствами по решению вопросов обеспечения его жизнедеятельности, надлежащее исполнение которых является императивом демократического правового государства в сфере организации муниципальной публичной власти»<sup>1</sup>.

О том, что отзыв выборного должностного лица местного самоуправления непосредственно относится к лицу, напрямую избранному населением муниципального образования свидетельствуют аргументы Конституционного Суда РФ в пользу установления требования о голосовании за отзыв более половины зарегистрированных в муниципальном образовании избирателей: количество голосов, поданных за отзыв не должно быть менее, чем количество

---

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева: Постановление Конституционного Суда РФ от 02.04.2002 № 7-П // Вестник Конституционного Суда РФ. № 3. 2002.

голосов, обеспечивших избрание, с другой стороны, не должно совпадать с голосами избирателей, оставшихся на выборах в меньшинстве. Еще одним фактом, косвенно свидетельствующем о недопустимости применения процедуры отзыва к главе муниципального образования, не избранному на должность прямыми выборами, является установленное ч. 2.1 ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ исключение, которое ограничивает применения отзыва для депутатов, избранных в составе списков кандидатов. Такое исключение подтверждает необходимость непосредственного взаимодействия избирателей с личностью кандидата при его избрании на должность для последующей реализации права на отзыв выборного должностного лица местного самоуправления. Однако, в отношении должности главы муниципального образования какие-либо исключения, связанные с различными способами замещения должности, в Федеральном законе № 131-ФЗ отсутствуют.

Отметим, что глава муниципального образования имеет двойственную правовую природу, так как, будучи должностным лицом, является единоличным органом местного самоуправления.<sup>1</sup> Как отмечает В. В. Игнатенко, «обязательным признаком любого органа местного самоуправления – вне зависимости от его единоличной или коллегиальной природы, является наличие у него собственных полномочий по решению вопросов местного значения»<sup>2</sup>. Иными словами, должностное лицо, если оно наделено собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, следует одновременно рассматривать как орган местного самоуправления.

Должность руководителя исполнительно-распорядительного органа будет являться должностью муниципальной службы в том случае, если глава местной администрации назначается представительным органом, и с ним заключается контракт (ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 25-ФЗ). В этом случае это будет

---

<sup>1</sup> См., например: Олейников О.В. Разграничение полномочий в структуре органов местного самоуправления Российской Федерации: автореферат дис. ... кандидата юридических наук / . Волгоград, 2005, С. 8.

<sup>2</sup> Игнатенко В.В. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» /под ред. В.В. Игнатенко. Иркутск, 2009. С. 31.

«должность в органе местного самоуправления, которая образуется в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления» – согласно определению должности муниципальной службы, которое дается в пункте 1 ст. 6 Федерального закона № 25-ФЗ. В связи с тем, что на законодательном уровне отсутствует общее определение категории «должность», федеральные законы о государственной и муниципальной службе вынуждены давать расшифровку данного понятия применительно к определенному виду публичной службы.<sup>1</sup>

Основными критериями отличия правового статуса главы местной администрации и правового статуса главы муниципального образования как руководителя исполнительно-распорядительного органа являются:

1. Функциональные обязанности. Глава муниципального образования, замещающая муниципальную должность, непосредственно от своего имени осуществляет полномочия по решению вопросов местного значения. Он наделен правом принимать решения, обязательные для исполнения организационно не подчиненным субъектами.<sup>2</sup> Наблюдается некий дуализм в положении главы муниципального образования, если он является руководителем исполнительно-распорядительного органа: посредством полномочий, установленных в ч. 4 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ, он реализует представительскую функцию и на принципах единоначалия самостоятельно осуществляет руководство местной администрацией, которая, в свою очередь, в рамках своей компетенции решает вопросы местного значения.

Глава местной администрации, замещающий должность муниципальной службы, имеет только установленный круг обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления – местной администрации.

---

<sup>1</sup> Колесников Н. В. Указ. соч. С. 93.

<sup>2</sup> Липатов Э. Г. и др. Комментарий к Федеральному закону «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный). М., 2008. С. 201.

2. Наименование должности. Наименование муниципальной должности, «мэр» либо «глава муниципального образования», закрепляется в уставе муниципального образования, в соответствии с законом субъекта Российской Федерации. Наименование должности муниципальной службы «глава местной администрации» устанавливается в реестре должностей муниципальной службы.

3. Порядок замещения должности. Муниципальная должность главы муниципального образования, исполняющего полномочия главы местной администрации, является выборной. Глава местной администрации, замещающий должность муниципальной службы, назначается представительным органом муниципального образования по конкурсу. Избрание и назначение – это две основные формы наделения полномочиями должностного лица. Первая форма, как отмечает А. Р. Акчурин, служит основой властеотношений, а вторая – носит сугубо практический характер, решает оперативные управленческие задачи и применяется лицами, прямо или опосредованно наделенными полномочиями от первоисточника.<sup>1</sup> Выборы и назначение на должность руководителя местного исполнительно-распорядительного органа с применением конкурса имеют существенные отличия, исследованиям которых посвящена следующая глава настоящей работы.

4. Трудовые отношения. У избранного главы муниципального образования фактически нет работодателя (он действует в интересах избравшего его населения), поэтому трудовых отношений у него не возникает. Глава администрации заключает контракт с главой муниципального образования, а представительный орган выступает работодателем (представителем нанимателя).

5. Возрастные ограничения по должности. На должность главы муниципального образования могут быть избраны лица, достигшие 21 года.

---

<sup>1</sup> Акчурин А. Р. Процедуры формирования органов государственной власти в Российской Федерации: современная проблематика. // *Lex russica* . 2017. № 10. С. 188.

Предельным сроком пребывания в должности не ограничено. В Федеральном законе № 25-ФЗ для муниципальных служащих установлены возрастные ограничения – с 18 до 65 лет, как правило, в уставах муниципальных образований к кандидатам на должность главы местной администрации предъявляются более высокие возрастные требования – не моложе 25 лет.

6. Требования к уровню образования и к опыту работы (стажу). По общему правилу, к выборным муниципальным должностям, в том числе, к главе муниципального образования, требования к уровню образования и опыту работы не предъявляются. Исключение – избрание главы муниципального образования по конкурсу. Для главы местной администрации муниципально-правовыми актами могут быть установлены дополнительные требования, помимо тех, что установлены законодательством о муниципальной службе в качестве обязательных.

7. Ограничения для лиц, замещающих должность главы муниципального образования, устанавливаются Федеральным законом № 131-ФЗ, и их значительно меньше, чем перечень ограничений и запретов, установленный для муниципальных служащих статьями 12, 13, 14 Федерального закона № 25-ФЗ и действующих в отношении главы местной администрации, назначенного на должность по контракту.

8. Досрочное прекращение полномочий. Фактически, основания досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования и главы местной администрации (с ним, как с муниципальным служащим, расторгают контракт) перечислены в Федеральном законе № 131-ФЗ. Но сами эти основания не всегда совпадают, а в отношении главы местной администрации у правоведов долгое время не было единого мнения, является ли этот перечень закрытым или к нему необходимо добавить основания для досрочного расторжения контракта, предусмотренные Федеральным законом № 25-ФЗ и трудовым законодательством. Точку в этом вопросе поставил Верховный Суд Российской Федерации, который в своем Обзоре законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации

за четвертый квартал 2009 г. пришел к выводу, что положения Федеральных законов № 131-ФЗ и № 25-ФЗ «не могут рассматриваться как исключаящие возможность применения при прекращении его полномочий каких-либо оснований расторжения трудового договора из числа установленных непосредственно Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации» либо Трудовым кодексом Российской Федерации – как общих, так и дополнительных, применяемых лишь в отношении отдельных категорий работников»<sup>1</sup>. Контракт может быть расторгнут в судебном порядке, если одной из сторон нарушаются его условия.

Как отмечает Е. С. Шугрина, Верховный Суд Российской Федерации довольно последовательно указывает на важность ограничения понятий «глава муниципального образования» и «глава местной администрации муниципального образования».<sup>2</sup> Косвенным подтверждением необходимости дифференциации наименования должности руководителя исполнительно-распорядительного органа, которое будет отражать как способ замещения должности, так и правовой статус лица, её замещающего, служат изменение Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»<sup>3</sup>. Согласно редакции Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 297-ФЗ<sup>4</sup>, в статье 4 наименование «глава местной администрации» было изменено на «глава закрытого административно-территориального образования». Тем самым подчеркивается особый статус данного должностного лица – порядок замещения должности, особые полномочия, ответственность и особый порядок взаимодействия с государственными структурами.

---

<sup>1</sup> Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2009 г. (утв. Постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 10.03.2010) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2010. № 5.

<sup>2</sup> Шугрина Е. С. Некоторые особенности правового статуса главы муниципального образования в материалах судебной практики // Юридическое образование и наука. 2018. № 10. С. 41.

<sup>3</sup> Ведомости Российской Федерации. 1992. № 33. Ст. 1915.

<sup>4</sup> О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании»: Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 297-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 4 июля 2016 г. № 27 (часть I). ст. 4230.

В сложившейся ситуации, реестра должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации, который предусматривает наименования должностей муниципальной службы, для отграничения понятий «глава муниципального образования» и «глава местной администрации» недостаточно.

Как отмечает О.А. Кожевников, «юридическое значение реестра заключается в том, что он является источником систематизации должностей муниципальной службы, а исключение из реестра муниципальных должностей означает юридическое прекращение существования муниципальной должности»<sup>1</sup>. По мнению ряда авторов, «систематизация должностей муниципальной службы предполагает отражение в штатных расписаниях не только наименований должностей муниципальной службы, но и групп, к которым они относятся согласно реестрам, что позволяет сформировать статус конкретной муниципальной должности, применимые к ней квалификационные требования и т. д.»<sup>2</sup>.

Отсутствие в настоящий момент в российском законодательстве терминологической дифференциации, отражающей различия в статусе руководителя исполнительно-распорядительного органа, обусловленные способом замещения должности, 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 организации конкурса по отбору кандидатур для замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа (например,

---

<sup>1</sup> См.: Кожевников О. А. О реестре должностей муниципальной службы в РФ. // Российский юридический журнал. 2010. № 1. С. 57.

<sup>2</sup> Осипова И.Н., Беляев М.А., Колесников А.В., Макаров А.О., Захарова Н.А. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Специально для системы ГАРАНТ, 2016 г.



установление квалификационных требований для замещения должности муниципальной службы применительно к кандидатам на должность главы муниципального образования).

Двойственная природа должности руководителя исполнительно-распорядительного органа отражается в ее наименовании и предопределяет различную законодательную основу способов её замещения и деятельности при использовании следующей юридической конструкции:

1) глава муниципального образования – выборное должностное лицо местного самоуправления, которое, в случае, если это предусмотрено уставом муниципального образования, осуществляет полномочия руководителя исполнительно-распорядительного органа;

2) глава местной администрации – муниципальный служащий, назначенный на должность представительным органом по результатам конкурса, является руководителем исполнительно-распорядительного органа.

Предложенная юридическая конструкция может быть реализована через внесение в законодательство о местном самоуправлении соответствующих изменений, возможно, в рамках планируемой реформы местного самоуправления. Констатируя тот факт, что, с одной стороны, усиливается влияние государственной власти на формирование организационной структуры местного самоуправления и происходит смещение приоритетов в организации муниципальной власти в сторону отказа от прямых выборов, с другой стороны, существует объективная нехватка профессиональных кадров, способных оперативно решать вопросы, связанные с непосредственным обеспечением жизнедеятельности местного населения, можно предположить, что будет происходить дальнейшее развитие в России института профессионального управляющего на должности руководителя исполнительно-распорядительного органа.

Опираясь на опыт зарубежных стран, рассмотренный в предыдущем параграфе, отметим, что обособленное, в том числе, и через наименование, положение данного должностного лица в организационной структуре

муниципальной власти повлекло формирование отдельного направления образования, подготовки кадров, создание специального профессионального объединения, единого банка вакансий и т. д. Это может способствовать устранению пробелов правового регулирования и предотвращения коллизий в правоприменительной деятельности.

Четкое ограничение понятий «глава муниципального образования» и «глава местной администрации» способно оказать положительное влияние на общественное сознание, так как местное сообщество часто транслирует непонимание роли руководителя исполнительно-распорядительного органа в организационной структуре муниципального образования, публично протестуя против введения должности «сити-менеджера»<sup>1</sup> в муниципалитете, где устанавливается конкурсное избрание главы муниципального образования, и наоборот.

Предназначение должности руководителя исполнительно-распорядительного органа как элемента организационной структуры местного самоуправления, можно раскрыть, установив взаимосвязь его полномочий по формированию местной администрации и реализацией тех задач и функций управления в социальной, хозяйственной, финансовой сферах которые на нее возложены. Несмотря на то, что некоторые субъекты Российской Федерации предлагают типовые схемы формирования местных администраций<sup>2</sup>, фактически, многое зависит от мнения ее главы, а так как термин «исполнительно-распорядительный орган» означает совсем не то же самое, что для органов государственной власти, а лишь разделение полномочий<sup>3</sup>, то и руководитель исполнительно-распорядительного органа вправе, и, в какой то

---

<sup>1</sup> См., например: В Иркутске приняли «сити-менеджера». – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4096435>; Власти отменяют прямые выборы мэров Кемерово и Новокузнецка. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3875443>; Отмена выборов мэра в Екатеринбурге: Новосибирску приготовиться – URL: <https://tayga.info/139805>. Дата обращения 10.12.2022.

<sup>2</sup> См., например: Методические рекомендации по формированию организационной структуры местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) в Иркутской области (Одобрены областной комиссией по реформе местного самоуправления 29.07.2005) // Вестник Комитета по труду. 2005. № 7-8.

<sup>3</sup> Куличков А. С. Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления в системе муниципальной власти // Административное и муниципальное право. 2013 №10. С. 949.

степени, обязан формировать местную администрацию с учетом всех внутренних и внешних факторов, руководствуясь потребностями жителей муниципального образования, и структура местной администрации должна помогать осуществлять эти задачи максимально эффективно.<sup>1</sup>

Говоря о роли руководителя исполнительно-распорядительного органа в организационной структуре местного самоуправления, подчеркнем, что местная администрация, являясь важнейшим проводником идей и принципов местного самоуправления, в их реализации сталкивается с рядом проблем. К ним относится и, порою, чрезмерное, наделение муниципалитетов вопросами местного значения при отсутствии достаточного собственного финансирования для решения всех поставленных перед исполнительно-распорядительным органом задач, и даже отсутствие достаточного количества профессиональных и юридически грамотных сотрудников – муниципальных служащих.

В такой ситуации вопрос о руководителе исполнительно-распорядительного органа становится особо актуальным. Местная администрация должна иметь руководителя, способного решать задачи конкретного муниципалитета, исходя из политических, экономических, социальных и иных ресурсов, оказывающих влияние на реализацию местного самоуправления. Профессор С.А. Авакьян отмечает, что «механизмы образования органов публичной власти могут влиять на виды, организационные формы представительства, но задачи их служения народу, общественным интересам остаются ключевым фактором и от конкретики прихода к власти не должны зависеть»<sup>2</sup>.

Рассматривая в настоящей работе предусмотренные российским законодательством способы замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа, автор предлагает выделение организационно-правовых моделей замещения указанной должности, основные

---

<sup>1</sup> Елькина А. В. Формирование местной администрации в муниципальных образованиях Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 8. С.19.

<sup>2</sup> Авакьян С. А. Публичная власть и представительство: организационные, социальные и персоналистские начала (конституционно-правовой взгляд) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 22.

структурные элементы которых (процедура замещения должности, статус должности в структуре органов местного самоуправления, требования к кандидатам, порядок вступления в должность) будут способствовать определению оптимальной организации местного самоуправления в Российской Федерации. Исследование правового регулирования моделей замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа без прямого участия населения в том числе необходимо для дальнейшего уточнения критериев муниципальных образований, которым может быть рекомендовано применение конкурсного подхода, основанного на идее профессионализации муниципальной власти и совершенствовании местного самоуправления.

### **1.3 Нормативное закрепление моделей замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования**

Правовое регулирование организации местного самоуправления, касающихся моделей замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа в Российской Федерации достаточно вариативно. Как и в зарубежных странах, нормативное закрепление способов замещения указанной должности прошло эволюционный путь от прямого избрания населением до назначения уполномоченным органом. «Советская» система местного самоуправления не предусматривала в организационной структуре должностного лица, аналогичного главе муниципального образования, а исполнительно-распорядительным органом – исполнительным комитетом, руководил его председатель, избранный из состава советов народных депутатов.

Переход от коллегиальной формы управления к принципу единоначалия в руководстве исполнительно-распорядительным органом был осуществлен в 1990 году, когда в муниципалитетах появился выборный глава местной администрации (местного самоуправления), и такая модель применялась до

первой половины 1993 года. С 1993 года по 1995 год происходило утверждение ведущей роли главы местного самоуправления во взаимоотношениях с представительным органом муниципального образования, что, в первую очередь, обуславливал порядок избрания – населением на прямых выборах. С момента принятия Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 154-ФЗ, правовой статус главы муниципального образования как руководителя исполнительно-распорядительного органа, который практически повсеместно избирался населением, был юридически закреплён на федеральном, региональном и муниципальном уровне. Стоит отметить, что по смыслу содержания указанного закона, муниципалитеты при организации системы управления могли назначать главу местной администрации по контракту, однако это практически не реализовывалось. Таким образом, норма, предусматривающая заключение контракта с главой местной администрации, а не избрание его непосредственно жителями муниципального образования, рассматривалась в 2003 году, в момент принятия Федерального закона № 131-ФЗ, как новелла российского законодательства.

Избрание главы муниципального образования на прямых муниципальных выборах (в этом случае глава может быть председателем представительного органа либо главой местной администрации, что чаще) – традиционный и самый понятный населению муниципального образования способ. Данный способ замещения должности главы муниципалитета можно считать классическим. Начиная с 19 века, когда местное самоуправление получило широкое распространение в Европе и самоуправляющиеся коммуны стали использовать выборы представителей для решения насущных вопросов, выборы главы, местного руководителя, оказались наиболее логичным завершением построения организационной структуры. В России, в постсоветский период, выборы населением главы муниципального образования применялись практически повсеместно. Реальная альтернатива появилась с

момента вступления в силу Федерального закона № 131-ФЗ, и расширилась в 2014 году.

Прямые выборы главы муниципального образования население осуществляет на основе равного избирательного права прямым, тайным голосованием, в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации. При избрании главы муниципального образования население муниципального образования граждане Российской Федерации реализуют активное и пассивное избирательное право, которое им предоставлено Конституцией Российской Федерации. С одной стороны, это полностью соответствует демократическим принципам формирования власти, с другой – неминуемо несет за собой существенные расходы, которые «окупаются» лишь в том случае, когда выборы проходят действительно репрезентативно, а явка избирателей достаточно высока. Очевидно то, что прямые выборы сопряжены с рядом организационных сложностей, которые государство хотело бы минимизировать, например, во избежание бюджетных расходов на проведение повторных выборов, допускается избрание на муниципальных выборах единственного кандидата, которому нужно набрать более 50 % голосов. В этом случае отменяется альтернативность выборов, и можно ли говорить о том, что речь идёт об избрании кандидата, или эта процедура должна именоваться «утверждение кандидата на должность» населением, вопрос открытый.

Российское законодательство не устанавливают минимальную явку избирателей для признания выборов действительными. К сожалению, современное российское общество не проявляет большого интереса к политическим процессам, что выражается в низкой явке избирателей, особенно на муниципальных выборах. Конечно, это может поставить под сомнение легитимность главы муниципального образования, если в выборах принимает участие малая часть населения муниципалитета. Например, из 49296 избирателей, зарегистрированных в Читинском муниципальном районе Забайкальского края, в выборах главы муниципального образования 9 сентября

2018 года приняли участие 8799 человек. Победу на выборах одержал кандидат, набравший 26,71 % или 2350 голосов избирателей.<sup>1</sup> От общего числа жителей муниципального района, процент избирателей, поддержавших данную кандидатуру, составляет всего 4,76. И такое на муниципальных выборах не редкость. Теоретически, в Российской Федерации возможна ситуация, когда из всех зарегистрированных избирателей, на выборы могут прийти несколько человек и выборы будут признаны состоявшимися.

Как отмечает А. Н. Костюков, «основными причинами неявки граждан на муниципальные выборы, по данным социологических опросов, являются: убежденность в неспособности влиять на муниципальную власть посредством выборов; отсутствие среди кандидатов на статус депутата представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования человека, который бы им импонировал, которому бы они доверяли»<sup>2</sup>.

Но для сторонников выборов, перечисленные недостатки не являются достаточным основанием отказа от них, потому что в демократическом государстве нет и не может быть оснований для изъятия права сообщества определять властные структуры через голосование на прямых выборах.

Как уже рассматривалось выше, в случае избрания населением в организационной структуре глава муниципального образования занимает позицию «сильного мэра», и она не всегда находила одобрение в научной и практической среде. Так, Ф. В. Запиров указывал, что, при организационной модели «сильный мэр – слабый представительный орган», был обнаружен явный дисбаланс в сторону исполнительной власти<sup>3</sup>.

Подверглась критике и введенная в 2014 году модель замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа, при

---

<sup>1</sup> Сводная таблица результатов выборов. Выборы Главы муниципального района «Читинский район» – URL: [http://www.zabkray.vybory.izbirkom.ru/region/region/zabkray?action=show&root=1&tvd=4754031247953&vrn=4754031247949&region=92&global=&sub\\_region=0&prver=0&prontvd=null&vbid=4754031247953&type=222](http://www.zabkray.vybory.izbirkom.ru/region/region/zabkray?action=show&root=1&tvd=4754031247953&vrn=4754031247949&region=92&global=&sub_region=0&prver=0&prontvd=null&vbid=4754031247953&type=222). Дата обращения 12.03.2023г.

<sup>2</sup> Костюков А.Н. Народовластие и местное самоуправление: конституционные проблемы реализации // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2018. № 4(33). С. 32.

<sup>3</sup> Запиров Ф.В., Никитенко И.Г. Модели организационной структуры местного самоуправления: законодательное регулирование и практика реализации. Научный Татарстан. 2010. № 4. С. 205

которой эту должность замещает избранный из состава представительного органа глава муниципального образования. К числу её недостатков можно отнести предсказуемость результатов голосования, если одного из кандидатов поддерживает политическое большинство в местном представительном органе, в этом случае избрание становится, как правило, формальностью, а борьба за лидерские позиции в муниципалитете разворачивается на уровне муниципальных выборов депутатов представительного органа. Впоследствии может быть проявлена политическая ангажированность в работе руководителя исполнительно-распорядительного органа.

Также, в двойственном положении оказываются жители избирательного округа, которые выбрали депутата представительного органа, ставшего теперь главой муниципального образования. С одной стороны, жители оказали доверие лицу, поручив ему представлять их интересы, а впоследствии, оказались лишены этого представительства не по своей воле. Да, законодатель обязывает провести в этом случае дополнительные выборы на место депутата, выбывшего из состава представительного органа (кроме тех случаев, когда глава муниципального образования совмещает полномочия председателя представительного органа и главы местной администрации), но на время проведения дополнительных выборов представитель данного избирательного округа отсутствует и не может быть участником при принятии решений представительного органа. С другой стороны, избиратели, проголосовав за депутата представительного органа, единственные из всего муниципального образования, имеют прямую, через получение депутатского мандата, связь с главой муниципалитета, что может повлиять на объективность руководителя исполнительно-распорядительного органа в некоторых ситуациях, когда может иметь место необоснованный приоритет при решении местных вопросов на соответствующей части муниципального образования.

Рассматриваемый способ замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа, по сути, не лишен признаков демократичности. Во-первых, население принимает участие в выдвижении



кандидатов в депутаты, тем более, как отмечалось в уже упоминавшемся докладе европейской мониторинговой комиссии, эта процедура признана неоправданно жесткой для местного самоуправления (большое, по мнению европейских экспертов, количество подписей, необходимых для поддержания выдвижения кандидатуры для избрания на должность главы муниципального образования, депутата представительного органа). Тем не менее, этот этап необходим, так как первоначально подтверждает согласие избирательного корпуса (его части) с той или иной кандидатурой. Во-вторых, голосуя за ту или иную кандидатуру, избиратели осознают о потенциальной возможности любого из избранных депутатов представительного органа стать главой муниципального образования, таким образом, у будущего руководителя исполнительно-распорядительного органа устанавливается связь с населением муниципального образования.

Следующая модель замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа стала, на фоне существующих конституционно-правовых реалий, абсолютным лидером в организации местного самоуправления России. Речь идёт о избрании главы муниципального образования представительным органом из числа кандидатов, прошедших конкурсный отбор, которое предусмотрено в п.1 ч.2 ст.36. Федерального закона № 131-ФЗ с 2014 года<sup>1</sup>.

В этой связи заслуживает упоминания Федеральный закон от 30 октября 2018 г. № 384-ФЗ,<sup>2</sup> в соответствии с которым глава сельского поселения, из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса (и, таким образом, не имеющий мандата, полученного непосредственно от населения) не может одновременно исполнять обязанности председателя представительного органа поселения и возглавлять местную

---

<sup>1</sup> О внесении изменений в статью 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 2 июня .2016 г. № 171-ФЗ// Собрание законодательства РФ. 06.06.2016. № 23. ст. 3295.

<sup>2</sup> О внесении изменения в статью 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 30 октября 2018 г. № 384-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 05.11.2018. № 45. ст. 6839.

администрацию. Если с помощью выборов реализуется избирательная власть народа как проявление народовластия,<sup>1</sup> и никакие инструменты не могут заменить главной обратной связи (органов власти с населением) – выборного начала,<sup>2</sup> и при этом происходит одновременная реализация как активного, так и пассивного избирательного права, то избрание главы муниципального образования по результатам конкурса, трудно соотнести с выборами. Процедура организации и проведения конкурса кандидатур для избрания на должность главы муниципального образования будут подробно рассмотрены в следующей главе настоящего исследования.

Четвертая модель замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа – назначение главы местной администрации представительным органом по конкурсу и заключение контракта. Такое должностное лицо не осуществляет никаких полномочий главы муниципального образования, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ. Глава муниципального образования избирается, как правило, из состава депутатов представительного органа, при этом он исполняет полномочия председателя представительного органа. Сторонники назначения на должность руководителя исполнительно-распорядительного органа представительным органом муниципального образования указывают на то, что назначенные управленцы будут иметь профессиональный подход к исполнению своих обязанностей, не связаны с политическими процессами и действующими в рамках контракта в интересах муниципального образования за соответствующее материальное вознаграждение.

Представляет интерес динамика востребованности данной организационной модели в муниципальных образованиях Российской Федерации. Анализ сведений, представленных органами государственной власти субъектов Российской Федерации в Министерство регионального

---

<sup>1</sup> Волченко В.Н. Институт пассивного избирательного права при выборах в органы государственной власти в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2003. С. 11

<sup>2</sup> Сергеев А.А. Конституционно-правовые аспекты организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации: автореферат дис... доктора юридических наук: 12.00.02/Сергеев А.А.-Москва, 2007. С. 17.

развития за период с 2006 по 2009 год, показывал, что главы администраций, назначенных должност, составляли 16.5% муниципальных образований, за 2011 г. – в 21,2 % муниципалитетах использовалась эта модель, на 2020 год – 17, 8 % муниципальных образований.

Если в 2011 г. из 4 929 глав работали в городских округах – 40 %; в муниципальных районах – 45,6 %; в городском поселении – 40,4 %; в сельских поселениях – 15,6 %, во внутригородских территориях городов федерального значения (100%)<sup>1</sup>, то в 2020 г. из 3 714 глав администраций, назначенных по результатам конкурса,

506 работают в муниципальных районах, 446 – в городских поселениях, 2474 – в сельских поселениях, 117 – в городских округах, 169 – во внутригородских муниципальных образованиях в городах федерального значения. А «пик популярности» назначения глав местной администрации по контракту пришелся на 2014 год. Так, 57 % городских округов использовали данную организационную модель.<sup>2</sup>

Приведенная статистика ясно указывает на тот факт, что за десятилетие востребованность рассматриваемой организационной модели среди городских округов ощутимо снизилась, а вот в сельских поселениях, наоборот, значительно возросла. Сложившаяся ситуация, без сомнения, связана с уже упоминавшейся спецификой этой организационной модели, которая в крупных муниципалитетах практически всегда создает основу для конфликта между назначенным главой администрации и избранным главой муниципального образования, что самым негативным образом сказывается на осуществлении функций муниципальной власти. Даже сторонники этой модели в США, а также других странах, признают, что в крупных муниципалитетах она недостаточна эффективна.

---

<sup>1</sup> Аналитические материалы по вопросу реализации в муниципальных образованиях Российской Федерации модели организации системы органов местного самоуправления, предусматривающей «сити-менеджера» (главу местной администрации, назначаемого по контракту). Министерство юстиции РФ –URL: <http://www.gosman.ru/about?news=13290> (дата обращения 20.03.2023)

<sup>2</sup> Муниципальная карта России: точки роста. Исследование Комитета гражданских инициатив – <https://komitetgi.ru/analytics/4102/> Дата обращения 20.03.2023 г.

В Российской Федерации конфликты главы местной администрации с мэром, с представительным органом не только становились причиной судебного разбирательства и вмешательства со стороны органов государственной власти субъекта Российской Федерации в целях стабилизации муниципального управления, но, и становясь достоянием общественности, вызывали негативную реакцию местного населения, подрывая доверие к институтам местного самоуправления.

Так, в ситуации, когда в органах местного самоуправления произошел конфликт или «сити-менеджер» был уволен на основании судебного решения или по инициативе главы субъекта Российской Федерации, оказались городские округа, г. Владимир (346 922 жителей), г. Киров (480 594 жителей), г. Тула (496 656 жителей), г. Астрахань (526 363 жителей), г. Рязань 526 919 жителей), г. Уфа (1 124 226 жителей) и другие, которые, в большинстве, помимо высокой численности жителей, также имеют статус административных центров муниципальных районов.

В соответствии с утвержденным Приказом Минстроя России от 30.12.2016 № 1034/прСП 42.13330 «СНиП 2.07.01-89\* Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений»<sup>1</sup> те муниципалитеты, в которых проживает более 250 000 человек, относятся к крупным<sup>2</sup>. Следовательно, для достижения оптимальных результатов от ее применения, распространение рассматриваемой организационной модели должно быть ограничено для крупных по численности – свыше 250 000 человек, и являющихся административными центрами районов, городских округов.

К недостаткам назначения главы местной администрации по контракту ученые относят, прежде всего, ограниченную возможность влияния населения

---

<sup>1</sup> Об утверждении СП 42.13330 «СНиП 2.07.01-89\* Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений»: Приказ Минстроя России от 30.12.2016 № 1034/пр (ред. от 10.02.2017) // Информационный бюллетень о нормативной, методической и типовой проектной документации. № 7. 2017.

<sup>2</sup> Информационно-аналитические материалы о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2018 г. – начало 2019 г.). Министерство юстиции РФ –URL: <http://minjust.ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/doklad-o-sostoyanii-i-osnovnyh> Дата обращения 20.12.2022 г.

на политику управляющего<sup>1</sup>. Европейская хартия местного самоуправления в п. 2 ст. 3 говорит о том, что право местного самоуправления «осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, равного, прямого и всеобщего голосования...»<sup>2</sup>. П. 2 ст. 130 Конституции Российской Федерации предусматривает, что «местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления», а п. 1 ст. 15 предусматривает, что «законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации» и... «если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотрены законом, то принимаются правила международного договора» (п. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации).

Как отмечает С. П. Кузнецов, «тесная связь населения с органами и должностными лицами местного самоуправления, решение всех вопросов местной жизни в интересах местного сообщества гарантируется, прежде всего, выборностью населением органов местного самоуправления»<sup>3</sup>. У выборных должностных лиц есть прямая ответственность перед населением, которая реализуется через специальные формы контроля, такие как отзыв, обязательные отчеты о своей деятельности и т. д. Как отмечает Н. Л. Пешин<sup>4</sup>, говоря о тенденциях правового регулирования местного самоуправления, государство с целью повышения степени управляемости территорий встраивает местную власть в государственную.

---

<sup>1</sup> См., например: Бондарь С.Н. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2008. С. 176.; Кузнецов С. П. О проекте закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (новая редакция) // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. №3.

<sup>2</sup> Европейская Хартия Местного Самоуправления (совершено в г. Страсбурге 15 октября 1985 г.). – URL: <http://www.consultant.ru>. Дата обращения 03.12.2022 г.

<sup>3</sup> Кузнецов С. П. Указ. соч.

<sup>4</sup> Пешин Н. Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений: автореферат дис... доктора юридических наук: 12.00.02. Москва, 2007. С. 20.

В этой связи следует согласиться с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» в котором подчеркивается, что «прямые выборы не являются единственно допустимым способом при формировании органов публичной власти, в том числе и муниципальной»<sup>1</sup>. Более того, в данном Постановлении отмечается, что Конституция Российской Федерации не определяет конкретный (исчерпывающий) состав и статусные характеристики органов местного самоуправления, которые могут или должны создаваться на уровне муниципальных образований. Кроме этого, не требуется, чтобы выборные (представительные) и иные органы местного самоуправления на всех территориях, в границах которых оно осуществляется, формировались по единым (универсальным) правилам.

Непосредственно институт непрямых выборов не является недопустимым и противоречащим принципам, закрепленным в Европейской хартии местного самоуправления. Однако, представители Комитета по мониторингу местного самоуправления Совета Европы в резолюции вышеупомянутого доклада о состоянии местного самоуправления в России, рекомендовали вернуть право выбирать глав муниципального образования местным сообществам. Стоит отметить, что, в соответствии с новеллами российского законодательства, во всех организационных моделях глава муниципального образования имеет статус выборного должностного лица, альтернативным является только способ его избрания: непосредственно населением, из числа депутатов представительного органа и из числа кандидатов, прошедших конкурсный

---

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан: Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П. // Российская газета. 14.12.2015. № 282.

отбор для избрания представительным органом. По логике докладчиков Комитета по мониторингу местного самоуправления Совета Европы, которые настаивают на возвращении российским муниципалитетам права выбирать мэров, не все способы выборов главы муниципального образования, предложенные российским законодателем, считаются европейскими экспертами выборами как таковыми.

Эксперты по местному самоуправлению Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) так же отмечали, что если вопрос об избрании мэра не закреплен в Конституции государства, у законодателя рано или поздно возникает соблазн изменить существующий выборный порядок. Из общей рекомендации Венецианской комиссии<sup>1</sup> следует, что данный вопрос, по возможности, необходимо решать в тексте самой Конституции. В российской Конституции указание на избрание мэров, и вообще, способ замещения этой должности, отсутствует, на что неоднократно в своих решениях указывал Конституционный Суд Российской Федерации, обосновывая право законодателя устанавливать способ замещения должности главы муниципального образования.

Например, в Армении, при проведении конституционной реформы, были учтены рекомендации Венецианской комиссии<sup>2</sup> и в Конституции появилось положение об избрании мэра (способ избрания определяется законом). Начиная конституционную реформу, парламент Армении, учитывая особый статус Еревана и исполнение главой города одновременно с местными отдельными государственными полномочиями, намеревались закрепить право президента назначать и увольнять мэра Еревана. Комиссия ссылается на свой доклад 2001 года, в котором говорится, что полномочия Президента назначать и увольнять мэра Еревана нарушает основные принципы местной демократии и

---

<sup>1</sup> Compilation of Venice Commission opinions concerning constitutional and legal provisions for the protection of local self-government – URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2016\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2016)002-e) Дата обращения 29.01.2023 г.

<sup>2</sup> Compilation of Venice Commission opinions concerning constitutional and legal provisions for the protection of local self-government – URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2016\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2016)002-e) Дата обращения 15.01.2022 г.

Европейской хартии местного самоуправления: выполнение одновременно обязанностей избранного главы местного самоуправления и представителя центрального органа власти вопрос довольно деликатный, однако это не может служить оправданием утраты необходимой независимости местного самоуправления.

Похожая ситуация послужила основанием для обращения в Конституционный Суд Российской Федерации, в результате рассмотрения которой было вынесено Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.2015 № 30-П<sup>1</sup> (далее - Постановление № 30-П), в рамках которого Конституционный Суд Российской Федерации напомнил, что обращаясь к вопросам, связанным с замещением должности главы муниципального образования<sup>2</sup>, Конституционный Суд Российской Федерации указывал, что Конституция Российской Федерации прямо не называет главу муниципального образования в числе избираемых населением напрямую органов и должностных лиц публичной власти и не определяет какой-либо иной конкретный порядок замещения этой должности, что предполагает необходимость законодательного регулирования, в рамках которого, в частности, установление возможности избрания главы муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава не может рассматриваться как несовместимое с конституционными основами местного самоуправления и нарушающее конституционные права граждан, включая закрепленное статьей 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации право граждан Российской Федерации

---

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5,1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах самоуправления в Российской Федерации» и частей 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.2015 № 30-П // Российская газета. 14.12.2015. № 282.

<sup>2</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Аверкиева Игоря Валерьевича, Ковина Виталия Сергеевича и других на нарушение их конституционных прав пунктом 1 части 2 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Определение Конституционного суда РФ от 29 сентября 2011 года № 1319-О-О – URL: <http://www.consultant.ru>. Дата обращения 03.10.2022 г.



избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме.

Исходя из положений вышеназванных федеральных законов, а также с учетом правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации, вопросы определения порядка избрания глав муниципальных образований должны регулироваться законами субъектов Российской Федерации с учетом установленных требований.

На основании вышеизложенного, очевидно, что в установлении моделей замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа законами субъекта Российской Федерации можно наблюдать следующие подходы: прямое избрание населением для всех муниципальных образований, прямое избрание населением для всех муниципальных образований, кроме городских округов и сопоставимых с ними городских поселений, закрепление всех моделей замещения рассматриваемой должности с правом самостоятельного закрепления муниципальным образованием наиболее подходящей в своем уставе.

Теоретически, оставить свободу выбора способа замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа можно любому муниципальному образованию. В настоящее время, полную свободу в определении собственных организационных структур, муниципальным образованиям предоставили только 3 субъекта Российской Федерации из 85<sup>1</sup>. В республиках Марий Эл и Тыва, а также Амурской и Воронежской областях законы субъектов Российской Федерации позволяют муниципалитетам (включая городские округа и муниципальные районы) выбирать любые предусмотренные федеральным законодательством способы избрания глав муниципальных образований, закрепляя их в своих уставах.

---

<sup>1</sup> Информационно-аналитические материалы о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2018 г. – начало 2019 г.). Министерство юстиции РФ –URL: <http://minjust.ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/doklad-o-sostoyanii-i-osnovnyh> Дата обращения 20.12.2022 г.

Не меньше вопросов вызывает отход от принципа прямой демократии, как основополагающего для организации местного самоуправления. Конституционный Суд, рассмотрев вопрос о конституционности закона Иркутской области, принял одно из важнейших решений (Постановление № 30-П) по вопросам местного самоуправления в России и постановил: «Признать части 4, 5 и 5.1 статьи 35, части 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – как направленные на обеспечение сбалансированной реализации государственных и местных интересов в условиях сложившейся территориальной организации местного самоуправления и разграничения связанных с социально-экономическим развитием соответствующих территорий полномочий органов публичной власти – не противоречащими Конституции Российской Федерации».

По мнению судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н. С. Бондаря: «Решение Конституционного Суда всегда является определенным компромиссом по итогам обсуждения, сопоставления несовпадающих позиций»<sup>1</sup>. Представитель Государственной Думы Д. В. Вяткин пояснил: «Должность главы по-прежнему замещается с помощью избирательной процедуры, но с помощью разных субъектов. Конституционный принцип народовластия не нарушается, поскольку возможность волеизъявления происходит не напрямую, а опосредованно — через представительные органы власти»<sup>2</sup>.

Отметим, что аналогичная позиция, позволяющая корректировать установленную Конституцией Российской Федерации организационную самостоятельность органов местного самоуправления, прослеживалась в решениях Конституционного Суда Российской Федерации и прежде. Так, например, Конституционный Суд отметил, что «...федеральный законодатель

---

<sup>1</sup> Мнение Судьи Конституционного Суда РФ Н.С. Бондаря. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_law\\_189899/8b6d4af337c6cb18b4e18f3b5da62e376a331fee/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_189899/8b6d4af337c6cb18b4e18f3b5da62e376a331fee/) ДДата обращения 30.03.2023г.

<sup>2</sup> См.: Конституционный суд РФ рассмотрел вопрос о законности отмены прямых выборов мэров ряда областных центров, в том числе, Иркутска. – URL: <http://i38.ru/kommentariy-politika/deputati-v-konstitutsionnom-sude-rf-otmena-ryamich-viborov-merov-vedet-k-protiesnomu-golosovaniiu> ДДата обращения 30.03.2023г.

вправе установить в отношении определенной категории муниципальных образований конкретный способ наделения полномочиями главы муниципального образования и его место в структуре органов местного самоуправления. В частности, могут быть приняты во внимание особенности осуществления местного самоуправления в границах территорий, на которых расположены административные центры (столицы) субъектов Российской Федерации, связанные с их особой административно-политической ролью»<sup>1</sup>.

Самостоятельность местного самоуправления в качестве основного принципа его взаимоотношений с органами государственной власти не является абсолютной, что подтверждают изменения ст. 131 Конституции Российской Федерации. Однако, и до указанных изменений, самостоятельность не предполагала отрицания организационного и иных форм взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти. Самостоятельность местного самоуправления, проявляющаяся и в вопросах определения структуры его органов, служит, таким образом, не только пределом, ограничивающим произвольное вмешательство органов государственной власти в дела местного самоуправления, но и базой для его интеграции в систему публичной власти и поддержания в ней на основе баланса интересов межуровневого взаимодействия, поэтому данный принцип не был исключен из текста ст. 131 Конституции, а был соответствующим образом дополнен. Тем самым обуславливается необходимость сбалансированного сочетания в его организации и деятельности общегосударственных, региональных и местных интересов<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: По жалобе гражданина Суринова Татевоса Романовича на нарушение его конституционных прав статьей 90 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации Определение Конституционного Суда РФ от 15 января 2008 г. № 193-О-П // Собрание законодательства РФ. 5 мая 2008 г. № 18. ст. 2090.

<sup>2</sup> См.: 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: Постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2011 № 9-П // Российская газета. 3 июня 2011 г. № 119; По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 32-П // Российская газета. 31 декабря 2012 г. № 303.

Как уже упоминалось, Конституция Российской Федерации прямо не называет главу муниципального образования в числе избираемых населением напрямую органов и должностных лиц публичной власти и не определяет какой-либо иной конкретный порядок замещения этой должности (Постановление № 30-П). Однако, косвенно Конституционный Суд Российской Федерации признал сомнительность представительского характера должности главы муниципального образования, избранного из числа кандидатов, прошедших конкурсный отбор, указав на невозможность в таком случае одновременного исполнения полномочий главы муниципального образования, главы местной администрации и председателя представительного органа,<sup>1</sup> что, в виде исключения, допускается в сельских поселениях.

Сам факт того, что дифференциация безальтернативности и альтернативности способов замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления в субъектах Российской Федерации существует, ещё раз подтверждают спорную правовую природу избрания главы муниципального образования представительным органом из числа кандидатов, прошедших конкурсный отбор, и фактически означает признание прямых выборов мэра наиболее приближенным к населению в сельских поселениях.

Как отмечает И. Ю. Остапович: «Конституционный Суд Российской Федерации, осуществляя «преобразовательную» функцию, создавал необходимые и сбалансированные конституционно-правовые условия для формирования органов местного самоуправления. Формальное отношение депутатов Государственной Думы... к правовым позициям Конституционного Суда, позволили... устанавливать регионам безальтернативные варианты формирования органов местного самоуправления»<sup>2</sup>. Представляется, что установленные Конституционным Судом Российской Федерации критерии для

---

<sup>1</sup> Авакьян С.А. Выборы в России: эволюция избирательных систем, современные проблемы // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2015. № 5. С. 29.

<sup>2</sup> Остапович И. Ю. Конституционный Суд Российской Федерации и проблемы «преобразования» Конституции России в области формирования местного самоуправления // Вестник СГЮА. 2017. № 3. С. 48

предоставления муниципальным образованиям право выбора собственной модели замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа или отсутствие такового, и их прямая связь с типами муниципальных образований, не бесспорна.

Действительно, в соответствии с Конституцией Российской Федерации возможна передача на муниципальный уровень отдельных государственных полномочий, в муниципальные районы, в городские округа, а также, в ближайшем будущем, муниципальные округа. Однако, нельзя однозначно утверждать, что все муниципальные образования, получающие такие полномочия и сопутствующие им финансовые ресурсы, нуждаются в административном государственном контроле со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации, который осуществляется в форме участия в конкурсных выборах главы муниципального образования и назначении главы местной администрации по контракту.

Напомним, что подробно изученный зарубежный опыт моделей замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа без прямого участия населения доказывает, что иногда государство, желая усилить контроль над деятельностью органов местного самоуправления, предлагает такие способы формирования, где можно использовать государственное влияние, фактически отстраняя население от участия в этом процессе. В качестве обоснования ссылаются на необходимость профессионализации муниципальной власти, общность государственных и местных интересов и т. д. И в то же время, другое государство, применяя новые формы организации муниципальной власти, стремится к совершенствованию местного самоуправления.

Итак, закреплённые в российском законодательстве о местном самоуправлении модели замещения должности руководителя местного исполнительно-распорядительного органа можно разделить на две группы: с прямым участием населения (избрание главы муниципального образования населением и избрание из состава представительного органа), и без прямого

участия населения (избрание главы муниципального образования и назначение представительным органом главы администрации из числа кандидатур, прошедших конкурсный отбор), в каждом способе выявлены недостатки. В случае избрания населением муниципального образования к таковым можно отнести: низкую явку избирателей на муниципальных выборах, которая ставит под сомнение легитимность избранного главы муниципального образования; нарушение самого принципа выборов при проведении безальтернативного повторного голосования по единственной кандидатуре на должность главы муниципального образования; высокие расходы на проведение голосования для большинства муниципальных образований, имеющих дефицит бюджета, которые являются непосильной обязанностью, реализуемой за счет сокращения других местных расходов.

В случае избрания представительным органом из своего состава происходит формализация выборов, в ситуации, когда в составе представительного органа сформировано политическое большинство; возможен приоритет в решении вопросов местного значения на части территории муниципального образования, которая являлась избирательным округом для руководителя исполнительно-распорядительным органом в качестве депутата; негативно может сказаться отсутствие избранного представителя соответствующего избирательного округа в составе представительного органа муниципального образования на время проведения дополнительных выборов депутата на место выбывшего по причине избрания на должность главы муниципального образования.

В случае избрания представительным органом главы муниципального образования из числа кандидатов, прошедших конкурсный отбор, основным недостатком, является несоответствие исторически сложившегося и подтвержденного международными экспертами местного самоуправления предназначения мэра, как лидера, от имени местной общины берущего на себя принятие ответственных решений, способу избрания, не предусматривающего участия населения, но допускающего участие органов государственной власти

субъекта Российской Федерации. Также недемократичным способом можно считать и назначение на должность главы местной администрации по контракту представительным органом, учитывая характер должности и её значение для решения вопросов местного значения в муниципальном образовании.

С 2014 г. в Конституционный Суд Российской Федерации и в суды общей юрисдикции поступили десятки обращений граждан с жалобами на нарушение их конституционных прав законодательством, которое устанавливает безальтернативное избрание главы муниципального образования или назначение главы местной администрации без прямого участия населения.<sup>1</sup> С принятием конституционных поправок, поток подобных обращений, без сомнения, должен прекратиться (предположим, что это одна из причин внесения изменений в ст. 131 Конституции Российской Федерации), тем не менее, в демократическом государстве, следует обращать внимание на мнение своих граждан, которые, в большинстве своем, остаются недовольны государственной политикой в отношении реализации их конституционных прав на местное самоуправление. Можно констатировать, что в российские суды не поступало жалоб на установление субъектом Российской Федерации безальтернативного избрания главы муниципального образования непосредственно населением. Таким образом, только положительные результаты от деятельности руководителя местного исполнительно-распорядительного органа, избранного или назначенного без прямого участия населения, которые будут очевидны для местного сообщества, могут быть доказательством преимущества таких способов замещения должности.

Для достижения таких результатов, субъектам Российской Федерации следует учесть, что в различных муниципалитетах та или иная модель может иметь разные результаты от её применения. В некоторых муниципалитетах, в определённый период, некомпетентность и коррупция наносят ущерб местной общественной жизни, и возникает идея о том, что для изменения этого нужна

---

<sup>1</sup> Конституционный Суд РФ. Официальный сайт. <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/extsearch.aspx> Дата обращения 30.03.2023г.

реформа, которая позволит сделать местное управление более эффективным. В других случаях, местный исполнительный орган может работать профессионально, но нет общественного деятеля с авторитетом и влиянием, чтобы принимать жесткие решения и нести за них ответственность. Тогда мэр, избираемый напрямую жителями, начинает выглядеть убедительно, а система «сильный мэр-совет» единственно правильной. В третьем варианте, законодатели, учитывая разницу между двумя подходами к организации местной власти, пытаются объединить две системы, проводя эксперименты, результаты которых неоднозначны.

С учетом последних конституционных изменений, субъекты Российской Федерации, принимая законы, в которых устанавливаются организационные основы местного самоуправления, должны опираться на общие критерии, установленные Конституционным Судом Российской Федерации, конкретизируя и утверждая собственные. Однако, анализируя применение различных моделей должности руководителя исполнительно-распорядительного органа, можно прийти к выводу, что существующих общих критериев недостаточно ни для формирования унифицированного подхода к применению конкурсного избрания на должность главы муниципального образования и назначения на должность главы местной администрации, ни для его эффективного применения.

Например, законом Нижегородской области<sup>1</sup> установлены все такие критерии муниципальных образований, в которых глава муниципального образования должен быть избран по конкурсу, что под эти критерии подпадают все без исключения находящиеся на ее территории городские поселения. Таким образом, «столь подробная классификация фактически завуалировала полное отсутствие дифференциации, о которой говорил Конституционный Суд Российской Федерации»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Нижегородской области Закон Нижегородской области от 05.11.2014 № 152-З // Правовая среда. № 110(1820). 08.11.2014 г.

<sup>2</sup> Информационно-аналитические материалы о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2018 г. – начало 2019 г.). Министерство юстиции РФ –URL:



Уместно вспомнить, что Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 12 апреля 2005 года № 142-О, указал, что законодатель не вправе принимать решения, которые ставили бы под сомнение реальную возможность публично-правовых территориальных субъектов самостоятельно решать вопросы, отнесенные к их ведению Конституцией Российской Федерации, и, таким образом, умаляли бы права населения муниципальных образований в их стремлении к экономическому благополучию и созданию условий достойной жизни (абзац восьмой преамбулы; статья 7, часть 1, Конституции Российской Федерации).<sup>1</sup> Следовательно, когда ограничение прямого участия населения в формировании органов местного самоуправления, и наоборот, участие в нем органов государственной власти, получает свое конституционное закрепление, то, если трансформация организации местного самоуправления в России осуществляется в целях достижения эффективных результатов от решения вопросов местного значения, а не выстраивания «вертикали власти» и политического контроля, необходим тщательный анализ условий, при которых замещение должности руководителя исполнительно-распорядительного органа без прямого участия населения может эти эффективные результаты обеспечить.

Изученный российский, а также зарубежный опыт доказывает, что оптимальные результаты от внедрения моделей замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа без прямого участия населения основаны на оценке профессиональных качеств кандидатов на должность и могут быть получены в муниципалитетах со средними показателями по численности населения и размеру территории, где профессионализм руководителя исполнительно-распорядительного органа отражает потребности местного сообщества и одновременно уравнивает

---

<http://minjust.ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/doklad-o-sostoyanii-i-osnovnyh> Дата обращения 20.06.2022г

<sup>1</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Губернатора Тульской области о проверке конституционности подпункта 8 пункта 3 статьи 7 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 12.04.2005 № 142-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 5.

отказ от его прямых выборов, в случае эффективного осуществления своих полномочий.

Это в абсолютной степени верно для организационных моделей, где глава местной администрации назначается по контракту представительным органом, а глава муниципального образования избирается населением или представительным органом. На основе изученного материала и правоприменительной практики, предлагаем ограничить применение данной организационной модели для городских округов, городских округов с внутригородским делением, численность жителей которых равна или превышает 250 000 человек, что должно быть предусмотрено законодательством субъектов Российской Федерации, которым определяется организация местного самоуправления. Законодательство Российской Федерации должно эволюционировать, формируя правовой механизм, обеспечивающий совершенствование муниципальной организационной структуры, в том числе, через процедуры замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа.

## **ГЛАВА 2. ЗАМЕЩЕНИЕ ДОЛЖНОСТИ РУКОВОДИТЕЛЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНО-РАСПОРЯДИТЕЛЬНОГО ОРГАНА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ БЕЗ ПРЯМОГО УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

### **2.1 Требования к кандидатам на должность руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования**

Замещение должности, связанной с осуществлением публично-властных полномочий, вполне обоснованно связано с предъявлением определенных требований к кандидату на эту должность, а характер этих требований зависит от самой должности. Такая практика характерна для законодательства многих стран, и Россия – не исключение. Логично предположить, что чем большими полномочиями наделено лицо, замещающее искомую должность, тем серьезнее и обширнее должны быть требования к кандидатам на неё. Но такой подход применяется не всегда. Рассматривая категорию «должность» в предыдущей части данного исследования, были выделены её виды, в соответствии с российским законодательством. Как уже отмечалось, муниципальная должность «глава муниципального образования» – выборная, к кандидатам на эту должность применяют требования, установленные избирательным законодательством, избирательные цензы – условия для получения или осуществления избирательного права<sup>1</sup>. На главу местной администрации по контракту, как на муниципального служащего, распространяется действие Федерального закона № 25-ФЗ, содержащего требования к лицам, замещающим должности муниципальной службы.

Для кандидата на должность главы муниципального образования, избираемого из числа кандидатур, прошедших конкурсный отбор, обязательным является наличие пассивного избирательного права. Это требование установлено в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на

---

<sup>1</sup> Большой юридический словарь. А. Я. Сухарев, В. Е. Крутских, А.Я. Сухарева. М.: Инфра-М.. 2003.С. 504.

участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ), конкретизируются в Федеральном законе № 131-ФЗ и в соответствующих законах субъектов о муниципальных выборах и уставах муниципальных образований.

Статус главы муниципального образования не меняется в зависимости от способа избрания – населением либо представительным органом, тем более, что на это прямо указывает абзац второй части 2.1 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ, где нет никаких различий в требованиях к кандидату на должность главы муниципального образования. Несмотря на то, что, как уже отмечалось, Федеральный закон № 67-ФЗ к выборным должностным лицам относит только главу муниципального образования, избранного непосредственно населением, чтобы претендовать на должность, кандидат не должен иметь ограничений пассивного избирательного права для избрания выборным должностным лицом местного самоуправления.

Пассивным избирательным правом, то есть правом быть избранным на должность главы муниципального образования, в соответствии со ст. 4 Федерального закона №-67-ФЗ, обладает гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования возраста, установленного Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, при этом устанавливаемый минимальный возраст кандидата не может превышать 21 год на день голосования. Установление максимального возраста кандидата не допускается. Собственно, это весь перечень избирательных цензов для кандидата на должность главы муниципального образования. Россия относится к числу государств с максимально демократичным подходом к пониманию всеобщности избирательного права, тогда как в других странах известны такие цензы как образовательный (наличие определенного уровня образования), языковой (как правило, в многонациональных странах, устанавливается обязательность

---

<sup>1</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

владения государственным языком, либо одним из нескольких государственных языков), грамотности (редкий для современности ценз, актуальный для стран с низким уровнем жизни населения, например, отдельные штаты Индии), оседлости (постоянное или преимущественное проживание на конкретной территории). Что касается последнего, требования к продолжительности и сроку проживания кандидата на конкретной территории в Российской Федерации могут устанавливаться только Конституцией Российской Федерации, с 2020 г. действует повышенное требование к сроку постоянного проживания в Российской Федерации для Президента Российской Федерации - не менее 25 лет, ценз оседлости для избрания на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и депутата Государственной Думы – постоянное проживание в Российской Федерации. В отношении должностей местного самоуправления такого ценза в Конституции Российской Федерации нет.

В отношении языкового ценза в республиках Российской Федерации, как явствует из позиции Конституционного Суда Российской Федерации, из права, предусмотренного ч. 2 ст. 68 Конституции Российской Федерации, не вытекает ни обязанность республик устанавливать государственные языки, ни необходимость специальных требований к знанию этих языков в качестве приобретения пассивного избирательного права. Конституционный Суд Российской Федерации выразил правовую позицию<sup>1</sup> о возможности установления ограничений пассивного избирательного права только федеральным законом или в строгом соответствии с ним (когда федеральный

---

<sup>1</sup> См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений части первой статьи 92 Конституции Республики Башкортостан, части первой статьи 3 Закона Республики Башкортостан «О Президенте Республики Башкортостан» и статей 1 и 7 Закона Республики Башкортостан «О выборах Президента Республики Башкортостан»: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 апреля 1998 года. // Вестник КС РФ. 1998. № 4; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 13 ноября 2001 г. № 260-О «По запросу Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея о проверке соответствия Конституции РФ п. 1 ст. 76 Конституции Республики Адыгея» // Российская газета от 19 февраля 2002 г. № 32 (2900).

закон допускает установление таких ограничений законодательством субъектов Российской Федерации).

Если цензы – это условия, при которых человек может обладать пассивным избирательным правом, то законодательством также предусмотрены условия для ограничения этого права. Так, в соответствии со ст. 4 Федерального закона № 67-ФЗ, не имеют права быть избранными граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда, а также осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления (за тяжкие преступления – в течении десяти лет, за особо тяжкие – в течении пятнадцати лет с момента снятия или погашения судимости): подвергнутые административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 20.3 (пропаганда либо публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения, либо атрибутики или символики экстремистских организаций, либо иных атрибутики или символики, пропаганда либо публичное демонстрирование которых запрещены федеральными законами) и 20.29 (производство и распространение экстремистских материалов) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>1</sup>, если голосование на выборах состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию; в отношении которых вступившим в силу решением суда установлен факт нарушения ограничений, предусмотренных п. 1 ст. 56 Федерального закона №-67-ФЗ либо совершения действий, предусмотренных подп. «ж» п. 7 и подп. «ж» п. 8 ст. 76 (публичные призывы, побуждение к экстремистской деятельности).

---

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 7 января 2002 г. № 1 (часть I). ст. 1.

В соответствии с п. 9 ст. 4 Федерального закона №-67-ФЗ глава муниципального образования не вправе: заниматься предпринимательской деятельностью, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности, при этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации; быть депутатом Государственной Думы и членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутатом законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, замещать иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности государственной гражданской службы и должности муниципальной службы. Таким образом, кандидаты на эту должность должны быть готовы к отказу от перечисленной деятельности.

К кандидату на должность главы муниципального образования, избираемого по конкурсу, могут предъявляться предпочтительные требования. Именно в этих требованиях кроется вся суть этого способа замещения должности, а именно: попытка совместить профессионализм и демократический подход к формированию власти – выборы. Федеральным законом № 131-ФЗ, в ч. 2.1 ст. 36 закрепляется, что, если это предусмотрено муниципальными актами, предпочтительные требования к профессиональному образованию и профессиональным знаниям и навыкам кандидатов на должность главы муниципального образования, устанавливает представительный орган муниципального образования. Для осуществления главой муниципального района, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, предпочтительные требования

могут быть установлены законом субъекта Российской Федерации. Но из сложившейся практики можно сделать вывод о неоднозначной трактовке Федерального закона № 131-ФЗ муниципальными правовыми актами в части, касающейся установления предпочтительных требований к кандидатам на должность главы муниципального образования. Правоприменители рассматривают предпочтительные требования как возможность сократить число кандидатов, которые могут быть зарегистрированы для избрания на должность главы муниципального образования, что нельзя признать законным.

Например, в г. Алейске был утвержден порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования, согласно которому, поводом для отказа в допуске к участию в конкурсе являются, в том числе, наличие оснований для отказа гражданину в допуске к государственной тайне, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2010 года № 63.<sup>1</sup> В своем решении судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации<sup>2</sup> указала: наличие оснований для отказа гражданину в допуске к государственной тайне не содержится в перечне обстоятельств, установленном Федеральным законом № 67-ФЗ, при наличии которых гражданин Российской Федерации не может реализовать свое пассивное избирательное право. Впоследствии, Алейским городским собранием было принято решение о внесении соответствующих изменений в порядок проведения конкурса<sup>3</sup>.

К числу незаконных требований к кандидатам на должность главы муниципального образования, на основании судебных решений, также были

---

<sup>1</sup>Об утверждении Инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне: Постановление Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2010 года № 63 (ред. от 26.03.2022). Доступ из СПС «ГАРАНТ».

<sup>2</sup> Об оставлении без изменения решения Алтайского краевого суда от 20.04.2017, которым удовлетворен административный иск о признании недействующими отдельных положений пункта 6.3.1 Порядка проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования город Алейск Алтайского края, утвержденного решением Алейского городского собрания депутатов от 23.03.2016 № 16: Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 16.08.2017 № 51-АПГ17-12. Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ».

<sup>3</sup> О внесении изменений в решение Алейского городского Собрания депутатов от 23.03.2016 № 16 «Об утверждении Порядка проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования»: Решение Алейского городского собрания депутатов от 18.10.2017 // Сборник муниципальных правовых актов муниципального образования город Алейск Алтайского края. № 7. 30.10.2017



отнесены: наличие у кандидата заключения медицинской организации о наличии (отсутствии) заболевания, препятствующего поступлению на государственную гражданскую службу Российской Федерации или муниципальную службу или ее прохождению, требования к образованию, опыту и стажу работы кандидата, при несоответствии которым гражданин не может участвовать в конкурсе.<sup>1</sup>

Конечно, законодатель, устанавливая конкурс для отбора кандидатов, возлагал на него важную функцию – отобрать наиболее подходящих для должности главы муниципального образования кандидатов. Но несоответствие таким требованиям не может быть основанием для недопуска к конкурсу по отбору кандидатур для избрания на должность главы муниципального образования. Тем не менее, некоторые муниципально-правовые акты, регулирующие порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования нарушают данный принцип, например, в г. Арзамасе право на участие в конкурсе имеют граждане, имеющие высшее образование, определённый стаж работы или муниципальной (государственной) службы, в г. Южноуральске отсутствие высшего профессионального образования является основанием для отказа в регистрации кандидата.<sup>2</sup>

Можно предположить, что законодатель, передавая полномочия населения по избранию высшего должностного лица муниципального образования представительному органу, дал возможность выбрать то лицо, которое соответствует представлениям не только депутатов, но и населения, о наличии у

---

<sup>1</sup> См.: Об оставлении без изменения решения Омского областного суда от 01.06.2017, которым были признаны недействующими пункт 3 части 1, пункты 1 и 2 части 5 статьи 10 решения Омского городского Совета от 15.02.2017 № 512 «О порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность Мэра города Омска»: Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 30.08.2017 № 50-АПГ17-15.; Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Симона Александра Александровича на нарушение его конституционных прав положением пункта 1 части 2 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 23.11.2017 № 2547-О. // СПС «ГАРАНТ».

<sup>2</sup> См.: ст. 4.4 О порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования - мэра города Арзамаса: Решение Арзамасской городской Думы Нижегородской области от 25.11.2016 № 95 (с изм. от 14.11.2018) // Арзамасские новости. № 101(3866). 29.11.2016; Об утверждении Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы Южноуральского городского округа Челябинской области: Решение Собрания депутатов Южноуральского городского округа Челябинской области от 29.08.2017 № 279 // Официальный Южноуральск. № 34. 01.09.2017.

кандидата определенных качеств, свидетельствующих о его способности справиться с поставленными перед главой муниципального образования задачами. Например, избрание главы муниципального образования представительным органом из своего состава, не связано с предъявлением профессиональных требований к кандидатам, так как они уже получили непосредственную поддержку своих избирателей, будучи избранными депутатами.

Сложившаяся правоприменительная и судебная практика привела к значительной корректировке законодательных актов субъектов Российской Федерации и правовых актов муниципальных образований, осуществляющих правовое регулирование требований к кандидатам на должность главы муниципального образования. Следует отметить, что подходы к правовому регулированию перечня этих требований разнообразны: они могут быть схожи с требованиями, предъявляемыми к высшим должностям муниципальной службы в конкретном субъекте Российской Федерации, либо это требования, заявленные конкретно для должности главы муниципального образования (например, знание основных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации<sup>1</sup>).

По объему предпочтительных требований к профессиональному образованию и профессиональным знаниям и навыкам кандидатов на должность главы муниципального образования, установленных представительным органом муниципального образования, можно выделить узкий перечень (образование, стаж, знание основных правовых актов) и расширенный перечень, с конкретизацией тех знаний и навыков, которыми должен обладать будущий глава муниципального образования. Например, в г. Сочи установлены такие предпочтительные требования к кандидатам на должность главы муниципального образования как: «знание...норм делового общения, правил деловой этики; порядка работы со служебной информацией; форм и методов работы с применением автоматизированных систем и средств управления;

---

<sup>1</sup> См. ч.2 ст. 18 Об утверждении Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность Главы города Челябинска: [Решение Челябинской городской Думы от 1 октября 2019 г. № 2/3](#) // Вечерний Челябинск. № 74. 02.10.2019.

правил охраны труда и пожарной безопасности»; «наличие навыков оперативного принятия и реализации управленческих решений, планирования работы, контроля, анализа и прогнозирования последствий принимаемых управленческих решений, адаптации к новой ситуации и принятия новых подходов в решении поставленных задач, своевременного выявления и разрешения проблемных ситуаций, стимулирования достижения результатов, управления и организации работы по взаимодействию с государственными органами и органами местного самоуправления, ведомствами и организациями; практического применения нормативных правовых актов, систематизации информации; подбора и расстановки кадров, сотрудничества с коллегами, делегирования полномочий подчиненным, требовательности, ведения деловых переговоров, публичного выступления; владения компьютерной и другой оргтехникой, пользования необходимым программным обеспечением; систематического повышения своей квалификации»<sup>1</sup>.

Однако такая подробная регламентация предпочтительных требований имеет существенный недостаток – многие указанные знания и навыки не подлежат объективной оценке (например, требовательность), либо непрогнозируемы, и могут быть проявлены только после вступления в должность (например, адаптации к новой ситуации и принятия новых подходов в решении поставленных задач). К сожалению, можно предположить, что правотворческий орган, устанавливая такие требования, имел цель придать особую важность и значение проводимого конкурсного отбора в глазах населения, недовольного отменой прямых выборов мэра, осознавая, что они никак не могут быть решающими для определения результатов конкурса.

Как отмечено в Определении Верховного Суда Российской Федерации от 24 мая 2017 г. № 8-АПГ17-7, «такие критерии оценки кандидатов, как умение видеть перспективу, инициативность, умение анализировать, мыслить системно, оперативно принимать оптимальные решения в условиях дефицита информации

---

<sup>1</sup> См. абз. 6 и 7 п. 3.4 Об утверждении Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность Главы города Сочи: Решение Городского Собрания Сочи Краснодарского края от 30 июля 2015 г. № 110 (с изменениями и дополнениями) // Новости Сочи. 20 августа 2015 г. № 120.

и времени, требовательность к себе и подчиненным, самокритичность, очевидно, не могут быть подтверждены какими-либо объективными данными, поэтому являются недействующими»<sup>1</sup>.

Что касается предпочтительных требований, устанавливаемых законом субъекта Российской Федерации, то усматривается два варианта правового регулирования: дублирование требований, которые содержатся в муниципально-правовых актах, либо введение дополнительных, связанных с исполнением отдельных, переданных органам местного самоуправления органами государственной власти субъекта, государственных полномочий. Второй вариант встречается значительно реже, либо этих дополнительных предпочтительных требований совсем немного (например, знание законов субъекта Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями<sup>2</sup>). Однако, отсутствие специальных знаний и навыков не может помешать кандидату принять участие в конкурсе на замещение должности главы муниципального образования, при условии, что он обладает пассивным избирательным правом. Можно согласиться с мнением Н. В. Джагарян, что такая процедура – «это не избрание в традиционном понимании и не конкурс в чистом виде»<sup>3</sup>.

Напротив, конкурс на замещение должности главы местной администрации предполагает участие только тех кандидатов, которые соответствуют заявленным требованиям профессионализма и компетенции. В Федеральном законе № 131-ФЗ они не конкретизированы, возможность установления дополнительных требований к кандидатам на должность главы местной администрации в уставах муниципальных образований, закреплена в ст.

---

<sup>1</sup> URL: <http://legalacts.ru/>. Дата обращения 10.12.2022.

<sup>2</sup> См., например: ст. 1 О требованиях к уровню профессионального образования, профессиональным знаниям и навыкам, являющимся предпочтительными для осуществления главой муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления муниципальных образований Челябинской области, и о признании утратившими силу некоторых законов Челябинской области: Закон Челябинской области от 28 декабря 2016 года № 488-ЗО // Южноуральская панорама. № 4. 17.01.2017 (спецвыпуск № 2).

<sup>3</sup> Джагарян Н. В. Конкурсный глава муниципального образования (местной администрации): особенности легитимации и проблемы совершенствования правового статуса//Конституционное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 72.

37 указанного закона. На главу местной администрации по контракту, как на муниципального служащего, распространяется действие Федерального закона № 25-ФЗ, содержащего требования к лицам, замещающим должности муниципальной службы. Правовое регулирование муниципально-служебных отношений осуществляется также на уровне субъектов Российской Федерации. Так, в каждом субъекте должен быть принят закон о муниципальной службе, а также установлен реестр должностей муниципальной службы, применяемый в отношении муниципальных образований, расположенных на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. То есть, в отношении кандидатов на должность главы администрации по контракту уставом муниципального образования и законом субъекта Российской Федерации могут быть предусмотрены дополнительные, по отношению к Федеральному закону № 25-ФЗ, требования.

По мнению С. Е. Чаннова, абсолютизация принципа равного доступа к муниципальной службе невозможна, как невозможно абсолютное равенство «всех и во всем»<sup>1</sup>. Поступление на муниципальную службу как в России, так и за рубежом обусловлено целым рядом требований, ограничений и запретов. В соответствии с положениями ч.1 ст. 16 Федерального закона № 25-ФЗ, для замещения должности муниципальной службы, в том числе должности главы местной администрации, лицо должно удовлетворять определенным общим требованиям:

*1.Наличие гражданства Российской Федерации.* В настоящий момент для местного самоуправления допускается исключение из общего правила об отсутствии пассивного избирательного права у граждан иностранного государства, в случае, если иностранные граждане постоянно проживают на территории соответствующего муниципального образования в Российской Федерации, на основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном федеральными законами, они имеют право избирать и

---

<sup>1</sup> См.: Комментарий к Федеральному закону «О муниципальной службе в Российской Федерации» / Под ред. С. Е. Чаннова. Система ГАРАНТ. 2009 г.

быть избранными в органы местного самоуправления. По общему правилу, наличие гражданства иностранного государства недопустимо и для муниципального служащего (п. 7 ч. 1 ст. 13 Федерального закона № 25-ФЗ), исключением являлось также двойное гражданство и гражданство тех государств, с которыми Российской Федерацией заключен международный договор, предоставляющий иностранным гражданам право находиться на муниципальной службе в Российской Федерации. Однако, внесенные в 2020 г. изменения в Конституцию Российской Федерации требуют более детального рассмотрения этого вопроса.

В действительности, количество таких международных договоров у Российской Федерации ничтожно мало (с Туркменистаном, Киргизией и Беларусью), а иностранные граждане, обладающие соответствующими правами, не спешат ими пользоваться. В России возможность иметь двойное гражданство предусмотрена Договором между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства<sup>1</sup>. В соответствии со ст. 7 указанного договора, на гражданина, состоящего в двойном гражданстве, пребывающего на территории одного из государств, не распространяются ограничения в правах или дополнительные обязанности, которые установлены для иностранных граждан в государстве пребывания. Логично предположить, что статья 7 снимает ограничения для лица, желающего поступить на муниципальную службу на должность главы местной администрации. Анализируя аналогичное условие поступления на государственную службу, М. В. Пресняков отмечает, что соответствующим международным договором должно быть предусмотрено не только признание двойного гражданства, но и возможность доступа к государственной службе договаривающихся государств.<sup>2</sup> Такой доступ не предусмотрен ни для государственной, ни для муниципальной службы.

---

<sup>1</sup> Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства (Москва, 7 сентября 1995 г.) // Собрание законодательства РФ. 14.02.2005. № 7. Ст. 495.

<sup>2</sup> Пресняков М.В. Условия реализации права на равный доступ к государственной службе. Конституционное развитие России. Межвуз. сборник научных статей. - Саратов:, 2005. Вып. 6. С. 180.

Российская Федерация заключила ряд двухсторонних международных соглашений, наделяющих иностранных граждан, постоянно проживающих на её территории («постоянный житель»), такими же правами, свободами и обязанностями, что и граждан Российской Федерации, за изъятиями, установленными этими соглашениями. Например, в ст. 4 действующего Договора между Российской Федерацией и Киргизской Республикой о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Киргизской Республики, и граждан Киргизской Республики, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, от 6 января 2001 г., содержится указание на то, что постоянные жители не могут занимать должность главы местной администрации, тогда как в целом поступление на муниципальную службу допускается<sup>1</sup>.

Фактически иностранные граждане не могли бы претендовать на должность руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования ни в статусе муниципального служащего, ни в статусе выборного должностного лица, но российское законодательство о местном самоуправлении, о муниципальной службе косвенно такую возможность подтверждают. Так, например, абз. 9 ч. 10 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ в перечне оснований досрочного прекращения полномочий главы местной администрации называет прекращение гражданства иностранного государства – участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления.

Сложившаяся ситуация не соответствует новеллам конституционно-правового регулирования, и подлежит законодательной корректировке. Речь идет о статье 71, устанавливающей предметы ведения Российской Федерации, в том числе, пункта «т», который был изложен в новой редакции,

---

<sup>1</sup> Договор между Российской Федерацией и Киргизской Республикой о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Киргизской Республики, и граждан Киргизской Республики, постоянно проживающих на территории Российской Федерации (Бишкек, 13 октября 1995 г.) //Собрание законодательства РФ. 26.02.2001. № 9. Ст. 786.

предусматривающей установление ограничений для замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, в том числе ограничений, связанных с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Учитывая иные конституционными ограничения, введенные Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ для лиц, занимающих публичные должности, как выборные, так и должности государственной гражданской и муниципальной службы, можно говорить о формировании государственной политики в отношении лиц, которые находятся в политико-правовой связи одновременно с Российской Федерацией и с иностранным государством, что, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации, снижает для человека значение гражданства Российской Федерации как политико-юридического выражения ценности связи с Отечеством и такие лица не должны замещать публичные должности.<sup>1</sup>

Конституционный Суд назвал критерий, по которому определяется необходимость установления указанных ограничений для замещения должности – возможность гражданина, ее замещающего, принимать единоличное публично-властное решение, и предоставил законодателю право устанавливать соответствующие требования. Итак, во-первых, названный критерий относится к должности руководителя местного исполнительно-распорядительного органа, во-вторых, никаких исключений для граждан Российской Федерации, имеющих двойное гражданство, в рассматриваемом судебном решении не предусмотрено, так как двойное гражданство, хотя и предусмотрено

---

<sup>1</sup> О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации: Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 // Собрание законодательства РФ. 23.03.2020. № 12. ст. 1855.



Конституцией Российской Федерации как особое правовое состояние гражданина, не отменяет одновременной правовой связи с двумя государствами.

Нельзя не отметить, что прежде звучали мнения о том, как с развитием международного сотрудничества будет возможна полная отмена требования гражданства Российской Федерации для занятия руководящих должностей на местном уровне, в частности должности руководителя исполнительно-распорядительного органа, поскольку интересы местного сообщества обуславливаются, в первую очередь, совместным проживанием на определенной территории, и логичнее выглядит, например, требование проживания в данной местности в течение определенного времени для кандидатов на руководящие посты местного самоуправления<sup>1</sup>.

Стоит отметить, что к началу XXI в. более 30 государств внесли изменения в национальное законодательство, допускающие мигрантов, проживающих в стране, к политическому участию, хотя бы на уровне муниципалитетов.<sup>2</sup> По мнению А. Е. Шапарова, включение мигрантов в процесс формирования местных органов власти к настоящему времени стало свершившимся фактом во многих развитых странах мира, так как «участие мигрантов в делах той местности, где они проживают, позволяет в полной мере реализовать основные права человека, институционализировать неизбежно возникающие конфликтные противоречия, расширяет легальные возможности оказывать влияние и достигать своих целей на основе правовых норм страны приема»<sup>3</sup>.

Серьезный шаг в этом направлении сделан Европой. Государства - члены Совета Европы в 1992 г. подписали Конвенцию «Об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне»<sup>4</sup> (далее - Конвенция). В Конвенции,

---

<sup>1</sup> Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / Под ред. С.Е. Чаннова. М.: Ось-89, 2004. С. 169.

<sup>2</sup> См.: Шапаров А. Е. Предоставление избирательных прав негражданам: практика и тенденции. // ПОЛИС. Политические исследования. 2011. №1 С. 182.

<sup>3</sup> Шапаров А. Е. Указ. соч.. С. 183

<sup>4</sup> См.: Конвенция Совета Европы от 5 февраля 1992 г. «Об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне» // Об участии граждан в общественной жизни на местном уровне. Обнинск: Институт муниципального управления (серия «Документы Совета Европы»). 2005. С. 32 - 38.

определены обязанности и гарантии государств - членов Совета Европы (далее - государство) по обеспечению участия иностранных жителей в общественной жизни на местном уровне. В соответствии со ст. 6 Конвенции государства обязуются предоставлять каждому иностранному жителю право голосовать и выставлять свою кандидатуру на выборах в местные органы, при условии, что он отвечает тем же правовым требованиям, которые применяются к гражданам, и, кроме того, на законных основаниях и обычно проживал в соответствующем государстве в течение установленного срока (в Конвенции установлен срок пять лет, но государство может его изменить). Российская Федерация данную Конвенцию не ратифицировала, и на фоне последних конституционно-правовых изменений перспектива этого отсутствует.

Тем не менее, несмотря на то, что значительное количество зарубежных стран отказалось от ограничений для участия иностранных граждан в формировании местных органов граждан, считая, что, во-первых, местное самоуправление формой для решения местных хозяйственных дел, находящихся вне политического поля и обособленных национальных интересов, во-вторых, вовлеченность мигрантов в местные социальные процессы обеспечивают их быструю ассимиляцию, способствуют укреплению толерантности и общественного единения, определенные геополитические процессы привели Российскую Федерацию к установлению приоритетов в сфере национальной безопасности, что и было отражено Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ.

На этом фоне также сомнительным становится реализация положений, предусмотренных в Договоре между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия о союзничестве и интеграции от 18 марта 2015 года<sup>1</sup> (с учетом изменений, внесенных Протоколом от 9 ноября 2018 года<sup>2</sup>) о, что на граждан Российской Федерации, имеющих гражданство Республики Южная Осетия, либо вид на жительство, либо иной документ, подтверждающий право на постоянное

---

<sup>1</sup> Бюллетень международных договоров. 2015. № 12. С. 77–82. Договор вступил в силу 30 июля 2015 года

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2019. № 37. Ст. 5122. Договор вступил в силу 1 августа 2019 года.

проживание гражданина Российской Федерации на территории Республики Южная Осетия, не распространяются предусмотренные законодательством Российской Федерации и рассмотренные выше ограничения на замещение государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы. Логично предположить, что политико-правовая связь с Российской Федерацией ослабевает у любого гражданина России, который имеет гражданство другого государства, причем, Конституционный Суд РФ не счел нужным принимать во внимание ни то, гражданство какого иностранного государства имеет россиянин, ни такие факторы, как территория преимущественного проживания, наличие родственных связей в государствах, не упомянул о каких-либо исключениях для лиц, имеющих двойное гражданство в соответствии с международным договором Российской Федерации. Представляется, что если в основе таких ограничений лежит снижение для лица значения гражданства Российской Федерации, то сделанное исключение в отношении гражданства Южной Осетии ничем не оправдано, и подлежит отмене.

Тем более, устанавливая ограничения для граждан Российской Федерации, имеющим политико-правовую связь с иностранным государством, законодатель должен соответствующим образом пересмотреть свою позицию в отношении прав иностранных граждан, постоянно проживающих в Российской Федерации. Наличие у таких лиц политико-правовой связи только с иностранным государством логично исключает их право на замещение муниципальных должностей и должностей муниципальной службы, в соответствии с толкованием Конституционным Судом РФ внесенных в ст. 71 Конституции Российской Федерации изменений. Следует предположить, что действие изменившихся конституционных норм должно привести к корректировке законодательства о местном самоуправлении и муниципальной службе, не только в части ограничения права граждан Российской Федерации, имеющих гражданство иностранного государства – участника международного соглашения с Российской Федерацией, на замещение должности руководителя

исполнительно-распорядительного органа, но и отмены аналогичного права для соответствующих иностранных граждан.

*2. Требование о достижении возраста 18 лет.* Федеральным законом № 25-ФЗ установлен повышенный по сравнению с трудовым законодательством возраст поступления на муниципальную службу – 18 лет. Как отмечают некоторые авторы, это связано с высокой ответственностью муниципальных служащих за выполнение должностных обязанностей по обеспечению полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность, особыми требованиями, предъявляемыми к муниципальным служащим<sup>1</sup>. Глава местной администрации, как лицо, наделяемое особо значимыми полномочиями, должно обладать определенным опытом и зрелостью личности, что не всегда бывает в 18 лет.

Некоторые муниципальные образования завышали<sup>2</sup> или завышают<sup>3</sup> возраст для участия в конкурсе на должность главы местной администрации. Так как минимальный возраст для замещения должности главы местной администрации квалификационным требованием не является, и его установление не входит в компетенцию муниципальных образований и субъектов Федерации, данное требование не должно быть установлено ни в законах субъектов Российской Федерации, ни в уставах муниципальных образований, ни в иных муниципальных правовых актах.

*3. Глава администрации как любой муниципальный служащий должен владеть государственным языком Российской Федерации.* В Конституции

---

<sup>1</sup> Колесников А.В., Макаров А.О., Осипова И.Н. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс». 2009.

<sup>2</sup> См.: ст. 1.2 Решения Хурала представителей сельского поселения сумон Шеминский Дзун-Хемчикского кожууна Республики Тыва от 24. 01. 2008 г. № 26 «Об утверждении порядка проведения конкурса на замещение должности председателя администрации сельского поселения сумон Шеминский, положения о порядке назначения председателя администрации сельского поселения сумон Шеминский, типовой формы контракта с лицом, назначаемым на должность председателя администрации сельского поселения сумон Шеминский по контракту (утрат. силу) // Чаа орук. 25.01.2008. № 10 (утратил силу).

<sup>3</sup> См. например: п. 17 ч. 4 Порядка проведения конкурса на замещение должности Главы Администрации Пряжинского национального муниципального района; п. 4 ст. 23 Устава городского округа город Уфа Республики Башкортостан; п. 2.1.3 ст. 2 Порядка проведения конкурса на замещение должности главы администрации городского поселения «Посёлок Борисовка» муниципального района «Борисовский район» Белгородской области и др.

Российской Федерации установлено, что государственным языком Российской Федерации на всей её территории является русский язык (ч.1 ст. 68), республики вправе устанавливать свои государственные языки. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик они употребляются наряду с государственным языком России (ч.2 ст. 68). В настоящее время законы, устанавливающие государственный язык республики, приняты в большинстве республик в составе Российской Федерации. Допустимо ли установление дополнительного требования о владении государственным языком республики в отношении лиц, поступающих на муниципальную службу? Так, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации признала не соответствующей федеральному законодательству ч. 1 ст. 13 Закона Республики Саха (Якутия)<sup>1</sup> от 11 июля 2007 г. 480-З № 975-111 «О муниципальной службе в Республике Саха (Якутия)». Часть 1 ст. 13 названного закона предусматривала, что на муниципальную службу вправе поступать граждане, владеющие государственными языками Республики Саха (Якутия) и соответствующие квалификационным требованиям, установленным. В соответствии с Определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 9 апреля 2008 г. № 74-Г08-23<sup>2</sup>, ч. 2 ст. 68 Конституции Российской Федерации не наделяет республики правом устанавливать специальные требования к знанию языка в качестве условия поступления на муниципальную службу, а федеральное законодательство не содержит норм, предоставляющих законодателю субъектов Российской Федерации право каким-либо образом расширять либо дополнять объем требований, установленных нормами ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 25-ФЗ.

В данном Определении отмечается: «В силу ст. 9 Федерального закона № 25-ФЗ субъект Российской Федерации может установить лишь дополнительные квалификационные требования к уровню профессионального образования,

---

<sup>1</sup> Якутские ведомости. 4 августа 2007 г. № 67. Недейств. редакция.

<sup>2</sup> Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 9 апреля 2008 г. № 74-Г08-23 // Бюллетень ВС. № 11. 2008 г.

стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, и только к кандидатам на должность главы местной администрации, в случае, если лицо назначается на должность главы местной администрации по контракту в соответствии с уставом поселения. А по смыслу ч. 1 ст. 16 этого же Закона требование по владению государственным языком и соответствующие квалификационные требования, предъявляемые к гражданам при поступлении на муниципальную службу, категории нетождественные.» Таким образом, установление требований о владении государственным языком республики главы местной администрации недопустимо в отношении как для лиц, замещающих муниципальную должность, так и для лиц, поступающих на должность муниципальной службы.

*4. Глава администрации как муниципальный служащий должен соответствовать квалификационным требованиям.* Статья 2 Федерального закона № 25-ФЗ определяет муниципальную деятельность как профессиональную деятельность граждан. В теории под профессиональной деятельностью граждан понимается деятельность, осуществляемая на основе специальных знаний и навыков, требующая определенной подготовки и образования.<sup>1</sup> В ст. 4 Федерального закона № 25-ФЗ установлены основные принципы муниципальной службы, одним из которых является принцип профессионализма и компетентности муниципальных служащих.

В правовой доктрине профессионализм и компетентность муниципальных служащих - свойство муниципального служащего, отражающее степень овладения служащим профессиональной деятельностью. Оно состоит из элементов: 1) знания; 2) умения; 3) навыки; 4) представления о видах порученной деятельности и этапах её реализации; 5) человеческие качества, запрещенные к

---

<sup>1</sup> См.: Комментарий (постатейный) к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [Электронный ресурс] / Под ред. А. Н. Козырина. – URL: <http://www.consultant.ru>. Дата обращения 10.12.2022.

проявлению и обязательные для проявления; б) состояние здоровья (энергии), необходимого для выполнения результативной работы.<sup>1</sup>

Профессионализм также определяют как «высший уровень психофизиологических, психических и личностных изменений, происходящих в процессе длительного выполнения человеком служебных обязанностей, обеспечивающих качественно новый, более эффективный уровень решения сложных профессиональных задач в особых условиях»<sup>2</sup>. Понятие «компетентность» (от лат. *competens* - соответствующий, способный) означает доскональное знание своего дела, сути выполняемой работы, норм, правил и процедур организации, а также наличие умений и навыков, способствующих эффективной реализации этих знаний в практической деятельности<sup>3</sup>. В целях реализации данного принципа, к лицам, претендующим на замещение должности главы местной администрации, предъявляются соответствующие квалификационные требования к уровню профессионального образования; к стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности; к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

В соответствии со ст. 5 и ст. 9 Федерального закона № 25-ФЗ, квалификационные требования для муниципальных служащих и государственных гражданских служащих едины и устанавливаются муниципальными правовыми актами на основе типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы, которые определяются законом субъекта Российской Федерации в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы, а в отношении должности главы местной администрации муниципального района, городского округа,

---

<sup>1</sup> Шкатулла В.И., Сытинская М.В., Надвикова В.В. Комментарий к Федеральному закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [Электронный ресурс] / Под ред. В. И. Шкатуллы. 2011. – URL: <http://www.ivo.garant.ru>. Дата обращения 10.12.2022.

<sup>2</sup> Охотский Е.В., Игнатов В.Г., Лытов Б.В. и др. Государственная служба: теория и организация. Учебник. Ростов н/Д, 1998. С. 201.

<sup>3</sup> Колесников А.В., Макаров А.О., Осипова И.Н. и др. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный) – URL: <http://www.consultant.ru>. Дата обращения 10.12.2022.

городского округа с внутригородским делением, муниципального округа – уставом соответствующего муниципального образования и законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации.

Можно отметить, что отнесение законом субъекта Российской Федерации должности главы местной администрации к ведущей или главной группе должностей (а, следовательно, различаются предъявляемые квалификационные требования) зависит от типа муниципального образования, а также численности проживающего на его территории населения. Тенденция к смягчению требований наблюдается в малочисленных городских и, особенно, сельских поселениях. Это объясняется общей нехваткой кадров, т. н. «кадровым голодом», который ощущает муниципальная власть. Например, по данным Министерства Юстиции за 2019 год, в Российской Федерации, среди глав местных администраций, замещающих должность по контракту, около 5 % не имели даже высшего образования. Большинство замещают должность главы местной администрации в сельских поселениях. Насколько такая ситуация соответствует природе института «сити-менеджера»? Ответить на этот вопрос сложно, для решения данной проблемы необходим комплексный подход – развитие системы профессиональной подготовки кадров в сфере местного самоуправления, эффективная система гарантий муниципальным служащим и соответствующее материальное вознаграждение как основной стимул для замещения должности главы местной администрации.

Квалификационные требования к профессиональному образованию по соответствующему направлению подготовки (специальности), к профессиональным знаниям, навыкам и умениям, необходимым для замещения должностей муниципальной службы, устанавливаются правовыми актами органов местного самоуправления с учетом задач и функций органа местного самоуправления и отражаются в должностной инструкции муниципального служащего. Так, в Республике Тыва для замещения высших должностей муниципальной службы предъявлялись следующие типовые квалификационные



требования<sup>1</sup>: образование – высшее профессиональное, профессиональные знания – знание Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, Конституции Республики Тыва, законов Республики Тыва и иных нормативных правовых актов Республики Тыва, устава муниципального образования, иных муниципальных правовых актов, соответствующих направлениям деятельности, применительно к исполнению должностных обязанностей, знание законодательства о муниципальной службе, знание основ государственного и муниципального управления, знание нормативных правовых актов, регламентирующих служебную деятельность, специальные профессиональные знания, необходимые для исполнения должностных обязанностей; навыки – навыки владения современными средствами, методами и технологией работы с информацией, навыки работы с документами, навыки организации личного труда, навыки планирования рабочего времени, коммуникативные навыки.

Дополнительно, к высшей должности были установлены следующие требования: к профессиональным знаниям – профессиональные знания по направлениям подготовки (специальностям), соответствующим направлениям деятельности органа местного самоуправления муниципального образования, знание основ права, экономики, социально-политических аспектов развития общества, основ управления персоналом; к профессиональным навыкам – навыки стратегического планирования, координирования, организации совместной деятельности, аналитической работы, системного подхода в решении задач, принятия управленческого решения, осуществления контроля, ведения деловых переговоров, публичных выступлений, разрешения конфликтов и владения приемами межличностных отношений и мотивации подчиненных, формирования эффективного взаимодействия в коллективе, умение ставить перед подчиненными достижимые задачи, другие навыки, необходимые для исполнения должностных обязанностей. Подобный подход

---

<sup>1</sup> О муниципальной службе: Закон республики Тыва от 12 января 2000 года № 389 (утратил силу) // Тувинская правда. 21 октября 1999 г.

встречается и в действующих нормативно-правовых актах субъектов Российской Федерации.

Такие требования в полной мере распространяются на кандидатов на должность главы местной администрации как муниципального служащего, и это не исключает установления дополнительных квалификационных требований со стороны конкретного муниципального образования, а также, в случае, если речь идет о городском округе или муниципальном районе, органом законодательной власти субъекта Российской Федерации. Тем не менее, большой объем предъявляемых конкурсных требований к кандидатам на должность главы местной администрации зачастую уравнивается их неопределенным характером. Когда региональные законодатели требуют навыка формирования эффективного взаимодействия в коллективе, то проверить его наличие в отрыве от изучения предыдущей трудовой деятельности кандидатов фактически невозможно, следовательно, этот навык оценивается в рамках соответствия квалификационному требованию к стажу работы или службы.

Так, в Алтайском крае<sup>1</sup> глава местной администрации – высшая должность в городском округе, муниципальном районе, городском поселении и главная должность в сельском поселении, типовые требования для которой – высшее образование не ниже уровня специалитета, магистратуры и стаж муниципальной службы или стаж работы по специальности, направлению подготовки не менее двух лет. Для замещения главной должности достаточно высшего образования, требования к стажу не предъявляются. При этом, граждане, назначаемые на должность главы администрации муниципального района (городского округа) по контракту, помимо указанных требований, должны иметь стаж работы на должности руководителя, заместителя руководителя организации не менее пяти лет, либо стаж муниципальной службы на должностях не ниже главной группы (государственной службы на должностях не ниже ведущей группы) не менее

---

<sup>1</sup> См.: Р. III Приложения 1 к Закону Алтайского края от 7 декабря 2007 г. № 134-ЗС «О муниципальной службе в Алтайском крае».

двух лет, либо стаж работы на муниципальных должностях (государственных должностях) не менее одного года.<sup>1</sup>

В некоторых случаях, муниципалитеты, используя формулировку «вправе», предоставляют кандидатам возможность предъявлять иные доказательства своего конкурентного преимущества, которые напрямую к квалификационным требованиям не относятся. Например, граждане, желающие участвовать в конкурсе на должность главы администрации Ленинского внутригородского района городского округа Самара, также вправе представить в конкурсную комиссию иные документы, характеризующие их: проект программы (доклад, концепция) развития муниципального образования, рекомендательные письма, характеристику с места работы, об участии в конкурсах на лучшего по профессии и т.п.<sup>2</sup> Например, в Яковлевском городском округе Белгородской области дополнительно кандидатом в конкурсную комиссию могут быть представлены: документы в поддержку назначения его главой администрации городского округа (в том числе от общественных объединений, политических партий, собраний граждан); заверенные нотариально или кадровыми службами по месту работы (службы) кандидата документы о дополнительном профессиональном образовании, о присвоении ученой степени (звания); о награждении наградами и присвоении почетных званий; о замещаемых общественных должностях, иные документы, характеризующие его профессиональную подготовку.<sup>3</sup>

*5. Отсутствие обстоятельств, препятствующих назначению на должность муниципальной службы.* Если вышеперечисленные требования к кандидатам на должность главы местной администрации можно рассматривать в качестве «позитивных» условий поступления на муниципальную службу, то в

---

<sup>1</sup> См.: ст. 2 О муниципальной службе в Алтайском крае: Закон Алтайского края от 7 декабря 2007 г. № 134-ЗС // Сборник законодательства Алтайского края. декабрь 2007 г. № 140. ч.1.

<sup>2</sup> С. 4.4 Об утверждении положения о порядке проведения конкурса на замещение должности Главы Администрации Ленинского внутригородского района городского округа Самара: решение Думы городского округа Самара от 17.08.2018 № 161 // Самарская газета. 18 августа 2018 г. № 135.

<sup>3</sup> Ст. 4.2 О порядке проведения конкурса на замещение должности главы администрации Яковлевского городского округа: Решение Совета депутатов Яковлевского городского округа от 19 ноября 2018 г. № 7. – URL: [http://yakovl-adm.ru/media/site\\_platform\\_media/2018/11/21/reshenie-7.pdf](http://yakovl-adm.ru/media/site_platform_media/2018/11/21/reshenie-7.pdf). Дата обращения 10.12.2022.

рамках статуса главы администрации как муниципального служащего, ряд требований к кандидату - это ограничения, связанные с замещением должности главы местной администрации. Запреты, установленные ст. 14 Федерального закона № 25-ФЗ, являются важнейшим элементом правового статуса муниципального служащего и предусмотрены для того, чтобы действия муниципальных служащих полностью отвечали принципам и содержанию служения обществу.

В установленных запретах и ограничениях есть некоторые различия между правовым статусом главы местной администрации, замещающим свою должность на основании контракта и правовым статусом других муниципальных служащих.

Так, Федеральный Закон № 131-ФЗ прямо говорит в п.9 ст.37: «Глава местной администрации не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации». Более того, в ч. 2 ст. 11 Федерального Закона № 25-ФЗ законодатель, определяя права муниципальных служащих, установил запрет для главы местной администрации, замещающего должность по контракту, определив, что последний (в отличие от иных муниципальных служащих) не может «с предварительным письменным уведомлением представителя нанимателя (работодателя) выполнять иную оплачиваемую работу ...». Представляется, что данное решение является оправданным, так как глава местной администрации обладает наибольшим объемом полномочий среди всех муниципальных служащих и реально может их использовать в интересах частных организаций.

«Глава местной администрации не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации». Нельзя не согласиться с мнением, что смысл запрета для муниципальных служащих входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений имеет скорее идеологические предпосылки, связанные с приоритетом интересов Российской Федерации и исключением использования властных полномочий в интересах иностранных организаций.<sup>1</sup>

Вышеуказанное положение Федерального закона № 131 -ФЗ дублирует ч. 2 ст. 14 Федерального Закона № 25-ФЗ, также на главу администрации распространяются иные запреты для муниципального служащего, перечисленные в этой статье. Однако, запреты распространяются на лиц, уже замещающих муниципальную должность муниципальной службы, таким образом, для кандидата на должность главы местной администрации они должны являться ориентиром.

Что касается ограничений, глава местной администрации, будучи муниципальным служащим, не может находиться на данной должности или поступить на таковую по основаниям, предусмотренным в ч. 1 ст. 13 Федерального Закона № 25-ФЗ. Соглашаясь с мнением С. Е. Чаннова, сам термин «ограничения» в данном случае использован неверно. Как отмечает С. Е. Чанов, ограничения ограничивают права личности, в то время как «ограничения», содержащиеся в ст. 13 Федерального закона № 25-ФЗ, не ограничивают права муниципального служащего, а определяют условия

---

<sup>1</sup> Комментарий к Федеральному закону «О муниципальной службе в Российской Федерации»/ Под ред. С.Е. Чаннова, Система ГАРАНТ, 2009 г.

поступления на муниципальную службу и условия нахождения на муниципальной службе. Поэтому более верно ст. 13 Федерального закона № 25-ФЗ было бы назвать «Обстоятельства, при наличии которых гражданин не может быть принят на муниципальную службу и находиться на муниципальной службе»<sup>1</sup>. Здесь законодатель не устанавливает каких-либо явных исключений из общих правил для кандидатов на должность главы местной администрации и предусмотрено особо, что гражданин не может быть назначен на должность главы местной администрации по контракту, а муниципальный служащий не может замещать должность главы местной администрации по контракту в случае близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с главой муниципального образования.

Также, в соответствии с п. 9.1 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ, глава местной администрации должен соблюдать ограничения и запреты, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ)<sup>2</sup> и другими федеральными законами. На кандидатов на должность главы местной администрации, в рамках действия этого закона распространяется требование о представлении определенных сведений, которые поступают в конкурсную комиссию на стадии выдвижения кандидатов и которые будут рассмотрены ниже.

Анализ вышеизложенного позволяет сделать вывод, что российское законодательство, утвердив положение об избрании главы муниципального образования из числа кандидатов, прошедших конкурсный отбор и предъявляя к ним предпочтительные требования, продолжило свое развитие в направлении, при котором стирается граница между требованиями к профессионализму и компетентности выборных должностных лиц и лиц, замещающих должности

---

<sup>1</sup> Комментарий к Федеральному закону «О муниципальной службе в Российской Федерации»/ Под ред. С.Е. Чаннова, Система ГАРАНТ, 2009 г.

<sup>2</sup> О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ //Собрание законодательства РФ. 29.12.2008. № 52 (ч. 1). ст. 6228.

муниципальной службы. Требования к кандидатам на должность руководителя исполнительно-распорядительного органа предъявляются в соответствии с особенностями правового статуса и способа замещения должности. Для избрания на должность главы муниципального образования из числа кандидатов, прошедших конкурсный отбор необходимо: обладание пассивным избирательным правом и отсутствие его ограничений, предусмотренных Федеральным законом № 67-ФЗ, а также соответствие предпочтительным требованиям к профессиональному образованию и профессиональным знаниям и навыкам, которые могут быть установлены законами субъекта Российской Федерации и муниципальными нормативными актами.

Это отражает дуализм в правовом регулировании данного способа замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа: сочетание выборности с профессиональным подходом. Кандидаты на должность главы муниципального образования для прохождения конкурсного отбора должны соответствовать избирательным цензам и не иметь ограничений пассивного избирательного права для избрания, установленных Федеральным законом № 67-ФЗ, на что указывает абзац второй части 2.1 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ. Фактически, единственным избирательным цензом является возраст кандидата – не моложе 21 года, верхняя возрастная граница не установлена.

Несмотря на то, что в настоящий момент законодательство о местном самоуправлении в Российской Федерации предусматривает вероятность гражданам Российской Федерации, имеющим гражданство иностранного государства, избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, право поступления на муниципальную службу, а в международном договоре Российской Федерации с Республикой Южная Осетия закреплено соответствующее исключение из существующих законодательных ограничений, считаем необходимым к числу ограничений пассивного избирательного права отнести наличие у гражданина Российской Федерации, претендующего на замещение должности руководителя исполнительно-распорядительного органа,

гражданства иностранного государства. В условиях актуальной государственной политики, законодательство о местном самоуправлении и муниципальной службе должно быть скорректировано.

Так как должность руководителя исполнительно-распорядительного органа 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 в полной мере на иностранных граждан. Как явствует из ст. 36 и ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ, одним из оснований досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования и главы местной администрации является прекращение гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранные граждане, постоянно проживающие на территории Российской Федерации, обладают правом 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, а отсутствие гражданства Российской Федерации у гражданина иностранного государства – не является.

Сравнение требований к кандидатам на должность главы муниципального образования и главы местной администрации как муниципального служащего выявило следующее: предпочтительные требования, которые вправе предъявлять к кандидатам муниципальные образования, а в отдельных случаях, субъект Российской Федерации, ни в каких федеральных нормативно-правовых актах не конкретизируются и могут носить произвольный характер, что, по нашему мнению, может считаться пробелом правового регулирования. В случае проведения конкурса для заключения контракта с главой местной администрации, к кандидатам тоже предъявляется ряд требований, которые законодатель называет квалификационными.



Количество требований к квалификации кандидатов на должность главы местной администрации и на должность главы муниципального образования значительно различается, хотя объем полномочий, прав и обязанностей руководителя исполнительно-распорядительного органа будет идентичным.

Правовое регулирование предпочтительных требований к кандидатам на должность главы муниципального образования осуществляется в двух вариантах: они могут быть схожи с требованиями, предъявляемыми к высшим должностям муниципальной службы в конкретном субъекте Российской Федерации, либо это требования, заявленные конкретно для должности главы муниципального образования. По объему предпочтительных требований, установленных представительным органом муниципального образования, может быть установлен краткий перечень (образование, стаж, знание основных правовых актов) и расширенный перечень, с конкретизацией тех знаний и навыков, которыми должен обладать будущий глава муниципального образования.

Однако подробная регламентация предпочтительных требований имеет существенный недостаток – многие указанные знания и навыки не подлежат объективной оценке, либо непрогнозируемы, и могут быть проявлены только после вступления в должность. В связи с этим необходимо уточнение, что в качестве требований к кандидатам можно предъявлять только те, которые можно оценить объективно. В установлении предпочтительных требований законом субъекта Российской Федерации усматривается два варианта правового регулирования: дублирование требований, которые содержатся в муниципально-правовых актах, либо введение дополнительных, связанных с исполнением отдельных, переданных органам местного самоуправления органами государственной власти субъекта, государственных полномочий. Второй вариант встречается значительно реже, либо количество этих дополнительных предпочтительных требований незначительно.

С целью обеспечения эффективного муниципально-правового регулирования порядка замещения должности руководителя исполнительно-

распорядительного органа без прямого участия населения, для реализации профессионального подхода в проведении конкурса, единства правоприменительной и судебной практики, предлагается установление унифицированных требований к профессиональному образованию и профессиональным знаниям и навыкам кандидатов на должность главы местной администрации и кандидатов на должность главы муниципального образования для прохождения конкурсного отбора.

Так как правовое регулирование Федеральным законом № 131-ФЗ конкурсного отбора названных кандидатов в части его предназначения и процедуры единообразны, а сама модель замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа, предусматривающая избрание главы муниципального образования из числа лиц, прошедших конкурсный отбор, направлена на создание профессионального муниципального управления, требования к профессиональному образованию и профессиональным знаниям и навыкам кандидатов на должность главы муниципального образования должны формироваться в соответствии с квалификационными требованиями к кандидатам на должность главы местной администрации, предусмотренными статьей 9 Федерального закона № 25-ФЗ. Предлагаем дополнить абзац 7 части 2.1 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ следующим положением: предпочтительные требования к кандидатам на должность главы муниципального образования и квалификационные требования для замещения должности главы местной администрации едины и устанавливаются в соответствии со статьей 9 Федерального закона № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Автором сделан вывод, что несоответствие предпочтительным требованиям не является препятствием для участия в конкурсе по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования, и даже победы в нем, так как в случае недопуска кандидата к конкурсу возникает нарушение Федерального закона № 67-ФЗ в части ограничений пассивного избирательного права, не предусмотренных федеральным законодательством. В отношении

кандидата на должность главы местной администрации несоответствие квалификационным (помимо общих требований при поступлении на муниципальную службу) влечет недопуск к участию в конкурсе на замещение должности. Фактически, действующее законодательство допускает возможность замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа, осуществляющего свою деятельность на основе контракта, лицом, более компетентным, чем глава муниципального образования, к избранию которого применен профессиональный подход, потому что требования к его компетенции, профессиональным качествам устанавливаются нормативно-правовыми актами как обязательные. Такой отбор кандидатур логичен с точки зрения правового определения муниципальной службы. В законодательстве о муниципальной службе подчеркивается, что эта деятельность носит профессиональный характер, а выборная должность главы муниципального образования имеет политическую природу и основана на идее народного представительства.

Изучив требования к кандидатам, нельзя утверждать, что избрание главы муниципального образования по конкурсу гарантирует его должный профессионализм и компетенцию, таким образом, можно поставить под сомнение как выборный, так и профессиональный характер должности главы муниципального образования, в случае избрания его из числа кандидатов, прошедших конкурсный отбор. Попытки соединить концепцию народного представительства и профессиональный подход к замещению должности руководителя исполнительно-распорядительного органа, нуждается в детальном изучении муниципально-правовых актов, регулирующих процедуры конкурсного отбора кандидатов на должность главы муниципального образования, в сравнительном аспекте с конкурсом на замещение должности главы местной администрации.

## **2.2 Порядок организации и проведения конкурса для замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа**

В моделях замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа без прямого участия населения, процедуры проведения конкурса по отбору кандидатур для избрания на должность главы муниципального образования, и проведение конкурса для назначения на должность главы местной администрации, предусмотренные Федеральным законом № 131-ФЗ, представляются аналогичными. Однако, принимая во внимание двойственную правовую природу должности руководителя исполнительно-распорядительного органа, необходимо подробное исследование правового регулирования названных процедур, их реализации в современной муниципальной практике, с целью определить, в каких аспектах правовое регулирование может и должно быть унифицировано, так как значительная часть ключевых этапов конкурса по отбору кандидатур на должность руководителя исполнительно-распорядительного органа закрепляется в муниципальных правовых актах.

Итак, муниципальную правовую основу организации и проведения конкурса составляют: устав муниципального образования, в котором закрепляется соответствующая модель замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа, срок полномочий руководителя исполнительно-распорядительного органа, сроки назначения конкурса и иные положения; регламент представительного органа, который определяет порядок избрания главы муниципального образования; решение представительного органа, в котором определяется порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования либо порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации, который должен предусматривать опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения.

Ряд муниципальных образований дополняют порядок проведения конкурса положениями о цели и принципах проведения конкурса. Так, в решении представительного органа городского поселения Борисовка установлено, что целью конкурса является отбор на альтернативной основе лиц, наиболее подготовленных для работы в должности главы администрации городского поселения, а основными принципами конкурса являются равный доступ к муниципальной службе, объективность оценки и единство требований ко всем кандидатам.<sup>1</sup> Целью проведения конкурса в Багратионовском муниципальном районе является обеспечение государственных гарантий равного доступа к муниципальной службе, а основными принципами конкурса являются создание единства требований к профессиональным и деловым качествам конкурсантов.<sup>2</sup> Основной целью конкурса, по мнению депутатов Яковлевского городского округа, является повышение эффективности деятельности администрации, совершенствование качества подбора и расстановки кадров по профессиональным, деловым и моральным качествам, стимулирование стремления к совершенствованию управленческой работы.<sup>3</sup> В решении представительного органа Пряжинского муниципального района закрепляется, что «конкурс обеспечивает равные права граждан Российской Федерации на замещение должности Главы Администрации и проводится с целью отбора кандидатов, наиболее подготовленных для замещения должности Главы Администрации из числа претендентов, представивших документы для участия в конкурсе, на основании их способностей, профессиональной подготовки, стажа и опыта работы, а также иных качеств, выявленных в

---

<sup>1</sup> См.: ч. 1.2 ст. 1 О Порядке проведения конкурса на замещение должности главы администрации городского поселения «Посёлок Борисовка» муниципального района «Борисовский район» Белгородской области: решение поселкового собрания городского поселения «Посёлок Борисовка» от 29 мая 2018 г. № 55-2-1 – URL: <http://www.consultant.ru>. Дата обращения 30.03.2023г.

<sup>2</sup> См.: ч. 1.2 и ч. 1.3 ст. 1 Положение о порядке и условиях проведения конкурса на замещение должности главы администрации муниципального образования «Багратионовский муниципальный район»: решение Совета депутатов МО «Багратионовский муниципальный район» от 07 октября 2016 г. № 13 // Новая жизнь. № 40. 08.10.2016

<sup>3</sup> См.: п. 1.2 О порядке проведения конкурса на замещение должности главы администрации Яковлевского городского округа: решение Совета депутатов Яковлевского городского округа от 19 ноября 2018 г. № 7 // Победа, специальный выпуск. 20.11.2018.

результате проведения конкурса»<sup>1</sup>. Такая формулировка или близкие к ней по смыслу (например, «конкурс проводится с целью отбора наиболее подготовленных лиц, способных по своим личным и деловым качествам к службе на должности главы местной администрации»<sup>2</sup>), встречается в большинстве муниципальных правовых актов, регулирующих порядок организации и проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации. Такой подход представляется юридически более верным, так как повышение эффективности местного самоуправления – это цель, которая реализуется в случае перехода на конкурсную систему назначения руководителя исполнительно-распорядительного органа, то есть, это общая цель, реализуемая в такой модели. А непосредственно конкурс для отбора кандидатов преследует цель отбора лиц, наиболее способных к реализации общей цели. В соответствии с целью могут быть сформулированы следующие принципы: равные требования к кандидатам и объективность их оценки, более того, закрепление последнего принципа в соответствующем муниципальном правовом акте, будет способствовать тому, чтобы работа конкурсной комиссии не сводилась лишь к формальной проверке представленных кандидатом документов на предмет их соответствия обязательным требованиям законодательства.

Как известно, контракт с главой местной администрации заключается на срок полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего решение о назначении лица на должность главы местной администрации, (но не менее, чем на два года). В отношении главы муниципального образования действует срок, установленные уставом муниципального образования в соответствие с законом субъекта Российской Федерации. Так, в ч. 4 ст. 32 Устава города Сочи<sup>3</sup> закреплено, что срок

---

<sup>1</sup> См.: ч. 2 ст. 1 Об утверждении Порядка проведения конкурса на замещение должности Главы Администрации Пряжинского национального муниципального района: решение Совета Пряжинского национального муниципального района от 30 июля 2019 г. № 36 – URL: <http://www.consultant.ru>. Дата обращения 30.03.2023г.

<sup>2</sup> П. 1.2 Об утверждении Порядка проведения конкурса на замещение должности главы администрации муниципального образования «Октябрьское сельское поселение»: Решение Собрания депутатов муниципального образования «Октябрьское сельское поселение» от 05 мая 2016 года № 60 – URL: <http://www.consultant.ru>. Дата обращения 30.03.2023г.

<sup>3</sup> О принятии Устава муниципального образования город-курорт Сочи (в новой редакции): решение Городского Собрания Сочи от 29.07.2010 № 92 // Новости Сочи. № 155. 01.10.2010.

полномочий главы муниципального образования, избранного по результатам конкурса, составляет пять лет, в соответствии с законом Краснодарского края.<sup>1</sup> Процедура проведения конкурса привязана к окончанию срока полномочий действующего главы муниципального образования, например, решение о назначении конкурса по отбору кандидатур на должность Главы города Сочи принимается Городским Собранием Сочи не позднее чем за 60 дней до дня истечения срока полномочий Главы города Сочи.

Таким образом, ключевым моментов самого конкурса становятся условия его проведения и непосредственно лица, обладающие полномочиями по оценке кандидатов. Согласно ст. 37 Федерального закона № 131, отбор претендентов осуществляется конкурсной комиссией, общее число членов которой определяется представительным органом муниципального образования. При формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе, в муниципальном округе, в городском округе, и внутригородском муниципальном образовании города федерального значения половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина – высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Если представители от главы субъекта Российской Федерации либо главы администрации муниципального района, городского округа с внутригородским делением определяются единолично, а решение оформляется соответствующим актом, то члены конкурсной комиссии от представительного органа муниципального образования утверждаются на заседании, путем голосования депутатов. Итог оформляется решением представительного органа. Формирование конкурсной комиссии должно осуществляться заблаговременно, но не во всех муниципальных правовых актах установлены конкретные сроки. Ряд муниципальных образований сроки устанавливает, и, как правило,

---

<sup>1</sup> См: ч. 2(2) О местном самоуправлении в Краснодарском крае: Закон Краснодарского края от 7.06.2004 г. № 717-Кз // Кубанские новости. 26.06.2004 г. № 102.

формирование комиссии осуществляется в течение 30 дней до дня проведения конкурса. Так, в городском поселении «Посёлок Борисовка»<sup>1</sup> вопрос о формировании конкурсной комиссии должен быть рассмотрен поселковым собранием не позднее 20 календарных дней со дня официального опубликования сообщения о конкурсе, а в сельском поселении «Зареченск» формирование конкурсной комиссии осуществляется не позднее, чем за 20 дней до дня проведения конкурса.

Законодательно учтена двухуровневая территориальная организация местного самоуправления при замещении должности руководителя исполнительно-распорядительного органа, в результате чего в поселении, во внутригородском районе половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом поселения, внутригородского района, а другая половина – главой местной администрации или главой соответствующего муниципального района, городского округа с внутригородским делением. Фактически, с 2014 года городские и сельские поселения утратили исключительное право формирования конкурсной комиссии.

Включение в состав комиссии в муниципальном районе представителей от поселений законодательно не предусмотрено, хотя в рамках передачи органам местного самоуправления муниципальных районов полномочий по решению вопросов местного значения в рамках соглашения это могло быть целесообразно. Очевидно, что исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления поселений, входящих в состав муниципального района, имеют основание для того, чтобы быть представленными в конкурсной комиссии одним или несколькими главами администраций поселений. Ограничения в этом случае могут быть обусловлены лишь установленным числом членов конкурсной комиссии, в этом случае возникают сложности с

---

<sup>1</sup> См.: Ст. 3 О Порядке проведения конкурса на замещение должности главы администрации городского поселения «Посёлок Борисовка» муниципального района «Борисовский район» Белгородской области: решение поселкового собрания городского поселения «Посёлок Борисовка» от 29 мая 2018 г. № 55-2-1 – URL: <http://www.consultant.ru>. Дата обращения 10.03.2023; О конкурсной комиссии и о порядке проведения конкурса на замещение должности Главы администрации муниципального образования сельское поселение «Зареченск» Кандалакшского района: решение Совета депутатов сельского поселения «Зареченск» от 22 августа 2017 г. № 42 – URL: <http://www.consultant.ru>. Дата обращения 30.03.2023г.



технической стороной организации конкурса. Количество поселений в составе муниципального района может быть достаточно велико, а распространённая в муниципальных образованиях практика формирования комиссий, как правило, не предусматривает больше, чем 8 человек.

В случае передачи полномочий администрацией поселения администрации муниципального района, административным центром которого поселение является, при формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе одна четвертая членов конкурсной комиссии назначается представительным органом муниципального района, одна четвертая - представительным органом поселения, являющегося административным центром муниципального района, а половина - высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). В последнем случае совместная работа в конкурсной комиссии представителей от поселения и района также обусловлена межрайонными интересами и особенностью разделения вопросов местного значения между двумя территориальными уровнями.

Вопрос о том, кто может войти в состав конкурсной комиссии является открытым, в муниципально-правовых актах, как правило, устанавливают минимальный возраст членов комиссии (не менее 21 года<sup>1</sup> либо менее 18 лет<sup>2</sup>), а также закрепляют обстоятельства, при которых вхождение в состав комиссии не допускается (неграждане России, недееспособные лица, а также близкие родственники или непосредственные подчиненные кандидата<sup>3</sup>). Совершенно

---

<sup>1</sup> Порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования Егорьевский район Алтайского края: Решение Егорьевского районного Совета депутатов от 30.08.2017 № 43 //Сборник муниципальных правовых актов Егорьевского района Алтайского края. № 92. 14.09.2017 г.

<sup>2</sup> См., например: ч. 3 ст. 5 О Порядке проведения конкурса на замещение должности главы администрации городского поселения «Посёлок Борисовка» муниципального района «Борисовский район» Белгородской области: решение поселкового собрания городского поселения «Посёлок Борисовка» от 29 мая 2018 г. № 55-2-1 – URL: <http://www.consultant.ru>. Дата обращения 12.02.2023; Об утверждении Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатов на должность главы муниципального образования Верхнеднепровское городское поселение Дорогобужского района Смоленской области: Решение Совета депутатов Верхнеднепровского городского поселения Дорогобужского района Смоленской области от 09.09.2015 № 31 // Край Дорогобужский. № 36. 17.09.2015

<sup>3</sup> См., например: ч. 2.1 ст. 2 Об утверждении Порядка проведения конкурса на замещение должности главы администрации муниципального образования «Октябрьское сельское поселение: Решение Собрания депутатов

справедливым следует признать требование об отсутствии родственных или административных отношений между членами конкурсной комиссии и претендентами, участвующими в конкурсе, более того, такое ограничение должно быть закреплено на законодательном уровне.

В редких случаях в муниципально-правовом акте, определяющем порядок проведения конкурса, устанавливается конкретный перечень тех, кто может войти в состав комиссии, например: «членами конкурсной комиссии от Рубцовского городского Совета депутатов Алтайского края являются председатель Рубцовского городского Совета депутатов Алтайского края и депутаты Рубцовского городского Совета депутатов Алтайского края».<sup>1</sup> В городском округе г. Фролово Волгоградской области, в соответствии с решением представительного органа<sup>2</sup>, кандидатов в состав конкурсной комиссии от городской Думы вправе выдвигать председатель городской Думы, руководители депутатских фракций в городской Думе.

При попытке признать недействующим пункт 3.4 Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования «Город Архангельск»,<sup>3</sup> которое предусматривает, что правом выдвижения кандидатур для назначения городской Думой в состав конкурсной комиссии обладает группа депутатов городской Думы численностью не менее десяти депутатов, (что, по мнению истца предоставляло необоснованное преимущество политической партии, победившей на выборах и получившей большинство мест в местном представительном органе), Верховный Суд в своем

---

муниципального образования «Октябрьское сельское поселение» от 05 мая 2016 года № 60 – URL: <http://www.consultant.ru>. Дата обращения 12.03.2023; ч. 3 ст. 5 Об утверждении Положения о порядке и условиях проведения конкурса на замещение должности главы администрации муниципального образования – Александровское городское поселение Александровского муниципального района Рязанской области: решение Совета депутатов Александровского городского поселения от 02 августа 2017 года № 168 – URL: <http://www.consultant.ru>. Дата обращения 10.02.2023г.

<sup>1</sup> См.: ст. 3.2 Об утверждении порядка проведения конкурса по отбору кандидатур на должность Главы муниципального образования город Рубцовск Алтайского края: Решение Рубцовского городского Совета депутатов от 20.12.2018 № 225 // Местное время. № 98. 25.12.2018

<sup>2</sup> См.: ст. 3.2 Об утверждении Порядка проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы городского округа город Фролово Волгоградской области: Решение Фроловской городской Думы Волгоградской обл. от 18.04.2019 № 53/491 (ред. от 14.06.2019) // Вперед. Документы. № 21. 30.04.2019

<sup>3</sup> Об утверждении Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования «Город Архангельск»: Решение Архангельской городской Думы от 02.10.2015 № 271 (ред. от 20.06.2018) // Архангельск - город воинской славы. № 71. 07.10.2015.

апелляционном определении указал: «представительный орган местного самоуправления вправе по своему усмотрению определять процедуру назначения соответствующей половины членов конкурсной комиссии, порядок организации работы конкурсной комиссии».<sup>1</sup>

В недействующих в настоящее время муниципальных актах закреплялось, что членами конкурсной комиссии могли быть, например, почетные граждане муниципального образования<sup>2</sup>, юристы, руководители предприятий, организаций, учреждений всех форм собственности<sup>3</sup> и т. д. Очевидно, что отсутствие норм, конкретизирующих статус членов конкурсной комиссии предоставляет местным представительным органам и, в определенных случаях, главам субъектов Российской Федерации максимальную свободу в формировании комиссии, которая будет точно следовать мнению тех, кем она сформирована.

В муниципальной практике есть примеры формирования конкурсной комиссии по аналогии с комиссией, которая проводит конкурс на замещение иных должностей муниципальной службы, например в Пряжинском национальном муниципальном районе<sup>4</sup> в соответствующем положении о порядке проведения конкурса закреплено, что конкурсная комиссия может привлекать к участию в работе независимых экспертов, с правом совещательного голоса. Муниципальные служащие, обеспечивающие непосредственную работу местной администрации, также вполне оправданно могли бы быть включены в число членов конкурсной комиссии, как лица, которые имеют опыт работы в

---

<sup>1</sup> Об оставлении без изменения решения Архангельского областного суда от 01.04.2016, которым было отказано в удовлетворении заявления о признании частично недействующим Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования «Город Архангельск», утвержденного решением Архангельской городской Думы от 02.10.2015 № 271: Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 10.08.2016 № 1-АПГ16-4 // Доступ из СПС «ГАРАНТ»

<sup>2</sup> См.: Об утверждении Положения о порядке проведения конкурса на замещение должности главы администрации Ангарского муниципального образования. Решение Думы Ангарского МО от 8 ноября 2010 г. № 05-03рД (утрат. силу) // Ангарские ведомости. 16.11.2010. № 45.

<sup>3</sup> О проведении конкурса на замещение должности муниципальной службы - главы администрации муниципального образования «Воловский район». Решение Собрании представителей муниципального образования «Воловский район» Тульской области от 27 марта 2009 г. № 1-4 (утрат. силу) – URL: <http://www.consultant.ru>. Дата обращения 15.12.2022г.

<sup>4</sup> Об утверждении Порядка проведения конкурса на замещение должности Главы Администрации Пряжинского национального муниципального района: решение Совета Пряжинского национального муниципального района от 30 июля 2019 г. № 36. – URL: <http://www.consultant.ru>. ДДата обращения 30.03.2023г.

конкретном местном исполнительном органе и, впоследствии, будут сотрудничать с назначенным главой местной администрации. А, например, в поселке «Борисовка» попытались демократизировать конкурсную процедуру назначения на должность главы местной администрации и кандидатуры членов конкурсной комиссии, назначаемых местным собранием, помимо депутатов представительного органа, могут представляться также инициативными группами жителей, обладающих активным избирательным правом и постоянно проживающих на территории городского поселения, численностью не менее 30 человек.

Для отбора кандидатур для избрания на должность главы муниципального образования допустимо привлечение к участию в работе конкурсной комиссии депутатов представительного органа муниципального образования, так как это может обеспечить определённую политическую поддержку конкурсу и участвующим в нём кандидатам, а также использовать инструменты гражданского общества. Как, например, в г. Сочи, где конкурсную комиссию от муниципального образования были назначены: председатель и заместитель председателя представительного органа, председатель городской избирательной комиссии и председатель Сочинского филиала Краснодарской краевой общественной организации «Герои Отечества».<sup>1</sup>

Несмотря на то, что участие государственных органов в назначении должностного лица местного самоуправления не единожды подвергалось критике, российский законодатель в 2014 году увеличил присутствие представителей государства в работе конкурсной комиссии,<sup>2</sup> распространил такой принцип формирования на конкурсную комиссию для отбора кандидатур на должность главы муниципального образования и в 2020 г. закрепил право органов государственной власти участвовать в формировании органов местного

---

<sup>1</sup> Об объявлении конкурса по отбору кандидатур на должность главы города Сочи: решение городского собрания Сочи от 8 июля 2019 г – URL: <http://www.gs-sochi.ru/dokumenty-resheniya/otbor-kandidatur-na-dolzhnost-glavy-goroda/detail/19009/> Дата обращения 01.01.2023 г

<sup>2</sup> См., например: Киреева Е.Ю., Нудненко Л.А. Конституционно-правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти в системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. № 3. 2022. С. 313.

самоуправления и назначении должностных лиц местного самоуправления в Конституции Российской Федерации, что, несмотря на сохранение в тексте Конституции Российской Федерации принципа организационной самостоятельности местного самоуправления, может привести к еще большей интеграции государственной власти в процессы организации муниципального управления.

Возможность вмешательства государства в формирование муниципальной власти объясняется единоличной ответственностью руководителя исполнительно-распорядительного органа за реализацию местной администрацией переданных отдельных государственных полномочий. Важна степень такого вмешательства – участие органов государственной власти в формировании конкурсной комиссии должно заключаться только в принятии самого решения о части членов конкурсной комиссии либо закон допускает включать в состав конкурсной комиссии непосредственно представителей государственной власти субъекта? По мнению И. И. Макарова,<sup>1</sup> ни государственные служащие, ни руководители исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации, ни депутаты регионального законодательного органа включаться в состав конкурсной комиссии не должны, чтобы не оказывать воздействие на итоги ее работы.

Однако на практике, когда главы субъектов Российской Федерации принимают решение о части членов конкурсной комиссии, нередко именно такие случаи. Так, в работе конкурсной комиссии внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципальный округ Рыбацкое принимали участие: депутат Законодательного Собрания Санкт-Петербурга; начальник отдела по профилактике коррупционных и иных правонарушений Комитета государственной службы и кадровой политики

---

<sup>1</sup> Макаров И.И. Комиссия по проведению конкурса на должность главы местной администрации: формирование и состав / И.И. Макаров // Журнал российского права. 2010. № 5. С. 82.

Администрации Губернатора Санкт-Петербурга; первый заместитель главы администрации Невского района Санкт-Петербурга.<sup>1</sup>

И. И. Макаров утверждает, что многие участники конкурсного процесса отбора кандидатов на должность руководителя исполнительно-распорядительного органа, включая и немалое число претендентов, воспринимают конкурсную комиссию как политическую коллегию выборщиков, перед которой стоит задача как минимум заблокировать неблагонадежных претендентов и как максимум освободить представительный орган от обременительной обязанности делать самостоятельный выбор из нескольких ключевых лидеров. При этом процедура политического выбора камуфлируется под независимую работу беспристрастного экспертного органа.<sup>2</sup>

Думается, что состав конкурсной комиссии напрямую зависит от того, как понимать её роль. Будет ли она устанавливать «годность» кандидата на должность руководителя исполнительно-распорядительного органа, руководствуясь лишь его профессиональными качествами либо, в первую очередь, определяя политическую лояльность к действующей власти. Однозначно ответить на этот вопрос трудно. Например, именно профессионализм будущего главы местной администрации лежит в основе института назначаемого по контракту местного управляющего. Однако, учитывая возложенные на него полномочия, особенно в крупных муниципалитетах, нельзя не признать за главой местной администрации определенный политический вес. Таким образом, состав конкурсной комиссии должен обеспечивать баланс, необходимы для избрания той кандидатуры, которая удовлетворяла бы всем поставленным требованиям.

В конкурсной комиссии городского округа, муниципального округа либо муниципального района представлены интересы двух форм публичной власти: местного самоуправления и государственной власти. Принимая коллегиально

---

<sup>1</sup> См.: О назначении половины от общего числа членов конкурсной комиссии по проведению конкурса на замещение должности главы местной администрации внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципальный округ Рыбацкое: постановление Губернатора Санкт-Петербурга от 8 сентября 2017 года № 98-пг (утрат. силу) // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

<sup>2</sup> Макаров И.И. Указ. соч. С. 83

решение по той или иной кандидатуре на должность главы муниципального образования, члены комиссии должны оценивать кандидата в рамках своей компетенции. То есть, члены комиссии, назначенные представительным органом, определяют, способность кандидата успешно осуществлять функций, направленные на решение вопросов местного значения. С другой стороны, степень участия в определении победителей конкурса со стороны части комиссии, назначенной главой субъекта, установлена в соответствии с теми государственными полномочиями, которые могут быть переданы муниципальному образованию, и связана с оценкой качеств кандидата, необходимых для обеспечения их исполнения. Результатом коллективной работы конкурсной комиссии должен стать выбор кандидата, который соответствует запросам как муниципальной власти, а так и государственной власти субъекта федерации.

Нарушение этого баланса приведет к несоблюдению конституционной нормы об организационной самостоятельности местного самоуправления, которая, учитывая новую редакцию Конституции Российской Федерации, продолжает действовать, дублируя положение Европейской хартии о местном самоуправлении, о том, что муниципалитетам должно быть предоставлено право на самостоятельное определение собственных организационных структур. Основой для такого вывода является позиция Конституционного Суда Российской Федерации, выраженная в пункте 2.1 постановления от 1 декабря 2015 года № 30-П, согласно которой, закрепляя самостоятельность местного самоуправления в качестве основного принципа его взаимоотношений с органами государственной власти, Конституция Российской Федерации исходит из того, что эта самостоятельность не является абсолютной и не предполагает отрицания организационного и иных форм взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти, но исключает решающее участие органов государственной власти в собственно формировании органов местного самоуправления, равно как и подмену органов местного

самоуправления органами государственной власти при решении вопросов местного значения.

В этом контексте важен порядок назначения председателя конкурсной комиссии, так как во всех муниципальных актах в случае равного количества голосов при голосовании (а так почти всегда, исключение – конкурсные комиссии в ЗАТО и муниципальном районе, администрация которого исполняет полномочия администрации поселения - административного центра района), право решающего голоса предоставлено председателю конкурсной комиссии. Как правило, председатель избирается на первом заседании комиссии, и на практике не редкость, когда им становится представитель от главы субъекта федерации. То есть, если председатель конкурсной комиссии из числа лиц, назначенных главой субъекта, то итоговое решение по кандидатам на муниципальную должность зависит от представителя государственной власти. Так, председателем комиссии по отбору кандидатур для избрания на должность главы города Сочи была избрана глава департамента внутренней политики Краснодарского края.

По мнению автора, необходимо законодательно установить запрет на назначение председателя конкурсной комиссии по отбору кандидатур для избрания на должность главы муниципального образования и назначения на должность главы местной администрации, из числа представителей от высшего должностного лица (главы исполнительной власти) субъекта Российской Федерации и дополнить Федеральный закон № 131-ФЗ соответствующими положениями.

Структура конкурсной комиссии, помимо председателя и членов конкурсной комиссии, может включать заместителя председателя и секретаря. Как правило, это определяется на первом заседании комиссии. В общих чертах, муниципальные правовые акты одинаково формулируют обязанности данных лиц: председатель конкурсной комиссии осуществляет общее руководство работой конкурсной комиссии, проводит заседания конкурсной комиссии, распределяет обязанности между членами конкурсной комиссии; заместитель



председателя исполняет обязанности председателя конкурсной комиссии в его отсутствие; секретарь информирует членов конкурсной комиссии о времени и месте заседаний конкурсной комиссии, оформляет протоколы заседаний конкурсной комиссии, решает другие организационные вопросы. Организационное, правовое, информационное, материально-техническое обеспечение деятельности конкурсной комиссии муниципальные правовые акты возлагают на местную администрацию муниципального образования.

Большинство муниципальных-правовых актов закрепляют, что заседание конкурсной комиссии является правомочным при присутствии не менее двух третей членов комиссии, или даже лишь более половины от установленной численности членов конкурсной комиссии (например, в поселке «Борисовка» п. 3.20). Это может привести к ситуации, когда кандидат выигрывает конкурс, получив поддержку только той части комиссии, которая назначена главой субъекта Российской Федерации. Так, например, в соответствии с ч. 3.10 Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность Главы муниципального образования город Рубцовск Алтайского края, заседание конкурсной комиссии считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей от установленной численности ее членов, а в ч. 3.11: «решения конкурсной комиссии принимаются открытым голосованием простым большинством голосов членов конкурсной комиссии, присутствующих на заседании...». Получается, что в таком подходе заложена потенциальная возможность нарушения баланса интересов муниципалитетов и субъектов федерации, которого, в соответствии с уже названной позицией Конституционного Суда, необходимо не допускать.

Можно предположить, что, закрепляя такие условия работы конкурсной комиссии, создатели правовых норм исходили из общепринятого подхода к организации работы коллегиального органа, которым является комиссия. Например, правомочный состав, который меньше полного состава – это обычная практика для работы представительного органа местного самоуправления. Однако, данное правило не должно применяться в отношении деятельности

конкурсной комиссии по следующим причинам: представительный орган представляет интересы населения муниципального образования, для принятия решений по многим вопросам достаточно простого большинства голосов депутатов, и это количество голосов можно получить в правомочном составе, который, чаще всего, и составляет две трети депутатского корпуса, при этом обеспечивается легитимность принятого решения. В основе формирования конкурсной комиссии совершенно другая идея. Это не принцип народного представительства, призванный ориентироваться на мнение большинства при принятии решений. Конкурсная комиссия основана на сбалансированном соблюдении интересов муниципального образования и органа государственной власти субъекта Российской Федерации, либо интересов поселения и района, внутригородского района и городского округа, поэтому количество представителей от каждой территориальной единицы равно, согласно Федеральному закону № 131-ФЗ. Так как нельзя исключить объективные причины для работы конкурсной комиссии не в полном составе (например, болезнь одного из членов комиссии), необходимо разработать механизм, который будет направлен на сохранение необходимого баланса представительства (например, правомочный состав конкурсной комиссии должен сочетаться с равным представительством от каждой территориальной единицы).

Полномочия конкурсной комиссии охватывают всю процедуру проведения конкурса, начиная от приема документов кандидатов на должность руководителя исполнительно-распорядительного органа и заканчивая представлением результатов конкурса представительному органу муниципального образования. Анализ муниципально-правовых актов показал, что этапы проведения конкурса, связанные с оценкой кандидатов на должность главы муниципального образования и кандидатов на должность главы местной администрации практически идентичны.

Стоит отметить, что некоторые муниципальные образования рассматривают проверку документов как предварительную часть конкурса. А

сам конкурс – это непосредственно тестирование и собеседование с участниками.<sup>1</sup> Именно в ходе личного собеседования комиссия выявляет и оценивает личностные и профессиональные качества кандидата. Собеседование с кандидатом проводится в соответствии с муниципально-правовым актом, регулирующим порядок проведения конкурса.

Каждый участник конкурса информируется о времени и месте проведения информируется письменно. По этой причине отсутствие кандидата на собеседовании означает снятие его с конкурса. В некоторых муниципальных образованиях, если кандидат сообщает о невозможности прибыть на собеседование, предусмотрен его перенос. Например, в муниципальном образовании Егорьевский муниципальный район, участник конкурса обязан известить конкурсную комиссию о своей неявке на заседание (с указанием причин) не менее чем за два дня до заседания. На заседании конкурсной комиссии по такому участнику конкурса принимается решение о переносе срока рассмотрения (не более чем на 5 дней). При неявке участника конкурса на заседание комиссии без уважительных причин решением конкурсной комиссии он исключается из числа участников.

На основе анализа указанных муниципально-правовых актов, можно выделить три варианта правового регулирования проведения собеседования. Первый вариант, когда содержание собеседования не раскрывается в муниципальном акте.<sup>2</sup> Как правило, участникам конкурса дается время на выступление (равное для всех), в ходе которого лицу, претендующему на должность, предлагается изложить его видение работы руководителя исполнительно-распорядительного органа, задач, целей и иных аспектов деятельности главы муниципального образования либо главы местной администрации. Участники конкурса также отвечают на вопросы членов

---

<sup>1</sup> См., например: ст. 33 Об утверждении Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы Трехгорного городского округа: Решение Собрании депутатов города Трехгорного Челябинской области от 31.03.2022 № 47 // Спектр. № 25. 05.04.2022.

<sup>2</sup> См., например: ст. 3.1 Об утверждении Положения «О порядке проведения конкурса на замещение должности Главы Администрации Ленинского внутригородского района городского округа Самара»: Решение Думы городского округа Самара от 27 августа 2015 г. № 650 // Самарская газета. 29. 08. 2015. № 100

комиссии, которые могут быть заданы как по итогу выступления, так и связаны с осуществлением местного самоуправления и деятельностью главы муниципального образования либо главы местной администрации. Чаще всего собеседование связано с представлением кандидатом своей программы комплексного развития соответствующего муниципального образования (может включать проект структуры местной администрации) и ответами на вопросы членов конкурсной комиссии, а также, возможно, внешних рецензентов, по существу программы и иных документов.<sup>1</sup>

Второй вариант, когда собеседование может состоять из общей оценки личных и профессиональных качеств кандидатов<sup>2</sup>, критерии которой устанавливаются в муниципальных-правовых актах, например: «критериями оценки кандидатов на должность главы администрации муниципального образования «Багратионовский муниципальный район» являются: знания, умения и навыки по вопросам государственного и муниципального управления, опыт управленческой работы, деловая культура, систематическое повышение профессионального уровня, умение видеть перспективу, инициативность; умение анализировать, мыслить системно, оперативно, принимать оптимальные решения в условиях дефицита информации и времени; умение руководить подчиненными, координировать и контролировать их деятельность; целеустремленность, навыки делового общения; требовательность к себе и подчиненным, самокритичность»<sup>3</sup>.

Третий вариант, когда при проведении собеседования члены конкурсной комиссии задают вопросы участнику конкурса из единого перечня вопросов для кандидатов на должность руководителя исполнительно-распорядительного

---

<sup>1</sup> См., например: ст. 4.6 О Порядке проведения конкурса на замещение должности главы администрации городского поселения «Посёлок Борисовка» муниципального района «Борисовский район» Белгородской области: решение поселкового собрания городского поселения «Посёлок Борисовка» от 29 мая 2018 г. № 55-2-1 – URL: <http://www.consultant.ru>. Дата обращения 10.12.2022г.

<sup>2</sup> См., например: ст. 24 Об утверждении Порядка проведения конкурса на замещение должности Главы Администрации Пряжинского национального муниципального района: решение Совета Пряжинского национального муниципального района от 30 июля 2019 г. № 36 – URL: <http://www.consultant.ru>. Дата обращения 10.12.2022.

<sup>3</sup> Ст. 5.2 Положения о порядке и условиях проведения конкурса на замещение должности главы администрации муниципального образования «Багратионовский муниципальный район»: решение Совета депутатов МО «Багратионовский муниципальный район» от 07 октября 2016 г. № 13 // Новая жизнь. № 40. 08.10.2016.

органа. Например, члены конкурсной комиссии вправе задать вопросы о биографии кандидата, об опыте предыдущей работы или службы участника конкурса и об основных достижениях участника конкурса на предыдущих местах работы или службы, вопросы, связанные с эффективным управлением городским хозяйством, знанием законодательства, позицией в отношении организации работы и способов достижения наилучших результатов при исполнении обязанностей руководителя исполнительно-распорядительного органа и иные вопросы.<sup>1</sup>

К проблемам правоприменения относятся случаи незакрепления в муниципальном правовом акте, регулирующем порядок проведения конкурса, критериев, по которым должна происходить оценка участников. Это неминуемо приведёт к неоднозначному толкованию правил проведения конкурса, а у конкурсной комиссии появятся необоснованно широкие возможности при принятии решения. Так, судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации своим решением признала не действующим абз. 3 п. 17 Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы Троицкого муниципального района Челябинской области, утвержденного решением Собрания депутатов Троицкого муниципального района Челябинской области от 29 июля 2015 года № 985, в связи с отсутствием конкретных критериев оценки участников конкурса для признания их победителями конкурса. Суд усмотрел в данной норме коррупциогенный фактор и указал, что «согласно ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», ст. 1 Закона Челябинской области от 29 января 2009 г. № 353-ЗО «О противодействии коррупции в Челябинской области» коррупциогенными факторами являются

---

<sup>1</sup> См., например: ст. 5.2.7 Положение о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность Главы города Сочи; ст. 5.10 Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатов на должность главы муниципального образования Верхнеднепровское городское поселение Дорогобужского района Смоленской области; ч. 3 ст. 6.3.2 Порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования Егорьевский район Алтайского края. //Сборник муниципальных правовых актов Егорьевского района Алтайского края. № 92. 14.09.2017 г.

положения нормативных правовых актов, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции»<sup>1</sup>. В качестве критериев оценки кандидатов для достижения целей конкурса логично рассматривать образование, стаж работы, опыт работы на государственной и муниципальной службе, специальные знания, умения, навыки.

В действующих муниципальных правовых актах можно обнаружить следующие способы оценки участников конкурса: открытое голосование по каждой кандидатуре либо использование балльной системы. Например, в Егорьевском районе Алтайского края при выставлении балла (максимально – 10 баллов) оценивается четкость, логичность и последовательность изложения участником видения работы главы района, уровень профессиональных знаний, правильность использования понятий и терминов, наличие и количество неточностей и ошибок в ответах, проявленные в ходе дискуссии активность, аналитические способности, навыки аргументировано отстаивать собственную точку зрения и ведения деловых переговоров, умение обоснованно и самостоятельно принимать решения, готовность следовать взятым на себя обязательствам, наличие и продолжительность стажа работы на должности руководителя, заместителя руководителя организации или муниципальных, государственных должностях, или стаж муниципальной, государственной службы.<sup>2</sup>

В тех муниципальных образованиях, где итоговое решение по каждому

---

<sup>1</sup> Об оставлении без изменения решения Челябинского областного суда от 07.02.2017, которым было отказано в удовлетворении заявления о признании недействующим пункта 17 Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы Троицкого муниципального района Челябинской области, утвержденного решением Собрании депутатов Троицкого муниципального района Челябинской области от 29.07.2015 № 985.: Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 07.06.2017 № 48-АПГ17-6. – URL: <http://www.consultant.ru>. Дата обращения 03.02.2023г.

<sup>2</sup> См.: ч. 4 ст. 6.3.2 решения «Об утверждении порядка проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования Егорьевский район Алтайского края» //Сборник муниципальных правовых актов Егорьевского района Алтайского края. № 92. 14.09.2017 г.

участнику принимается путем голосования членов конкурсной комиссии после собеседования и ответов на вопросы, так же должны быть установлены критерии оценки. Например, члены конкурсной комиссии при оценке кандидатов руководствуются такими критериями, как: уровень знаний необходимых нормативных правовых актов; правильность, полнота, четкость, логическая последовательность и непротиворечивость ответов на вопросы о практике применения указанных нормативных правовых актов; умение самостоятельно обобщать информацию о развитии местного самоуправления и взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления, прогнозировать развитие ситуации в этой сфере»; навыки управленческой деятельности, наличие опыта управленческой деятельности на руководящих должностях в организациях, государственных органах, органах местного самоуправления, а также деятельности в качестве индивидуального предпринимателя, являющегося работодателем; степень логичности, полноты и структурированности информации в представленных видении, концепции или программе социально-экономического развития муниципального образования (при их наличии), взаимосвязь их положений с актуальными задачами и деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления по улучшению основных экономических показателей, повышению благосостояния и качества жизни жителей муниципального образования; степень владения соответствующей информацией, наглядность и грамотность ее изложения и т. д.<sup>1</sup>

Подведение итогов конкурса осуществляется через открытое или закрытое голосование членов конкурсной комиссии за кандидата, если количество победителей конкурса не ограничено - большинством голосов членов конкурсной комиссии, если победителей ограниченное количество (один или двое), то они определяются по наибольшему количеству голосов. Важным моментом, сдерживающим коррупциогенный фактор, является открытый ход

---

<sup>1</sup> См., например: ст. 36 Об утверждении Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы Трехгорного городского округа: Решение Собрания депутатов города Трехгорного Челябинской области от 31.03.2022 № 47 // Спектр. № 25. 05.04.2022.

голосования членов комиссии. Противники открытого голосования, наоборот, считают его способом контроля над волеизъявлением, но в данном случае, так как значимая часть критериев оценки участников конкурса может носить субъективный характер, отражая личное видение члена комиссии на тот или иной вопрос (например, «взаимосвязь положений программы комплексного развития муниципального образования с актуальными задачами...»), открытое голосование является дополнительной гарантией объективности.

Очевидно, что критерии оценки кандидатов на должность главы муниципального образования должны быть четко определены в муниципально-правовых актах, регулирующих проведение конкурса, с целью исключить возможность вынесения необъективной оценки или коррупциогенного давления на конкурсную комиссию. Однако, установить такие критерии, которые служат абсолютно объективной оценке участников членами конкурсной комиссии, достаточно сложно. Предположим, что критерии оценки качеств участников конкурса должны основываться 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.

Представляется, что состав конкурсной комиссии имеет ключевое значение в процедуре замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа, особенно когда количество победителей конкурса может быть ограничено и, следовательно, доступ непосредственно к выборам на должность главы муниципального образования и назначению на должность главы местной администрации получают лишь отдельные участники конкурса. Состав комиссии, по нашему мнению, должен отражать специфику конкурсного (профессионального) подхода и члены конкурсной комиссии должны быть компетентны в вопросах, связанных с деятельностью руководителя исполнительно-распорядительного органа.



Учитывая конституционный принцип организационной самостоятельности местного самоуправления, необходимо сформулировать основные направления правового регулирования организации конкурса для замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа. Для формирования конкурсной комиссии в целях отбора кандидатов на должность руководителя исполнительно-распорядительного органа установить следующие критерии:

- способность оценить профессиональные качества претендента на должность руководителя исполнительно-распорядительного органа, связанные непосредственно с управлением местным хозяйством (лица, являющиеся специалистами в сфере местного самоуправления, а также руководители различного уровня, как настоящие, так и бывшие и т. д.);

- способность определить наличие навыков управления коллективом у кандидатов, претендентов на должность руководителя исполнительно-распорядительного органа (действующие руководители органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, депутаты представительного органа муниципального образования, руководители структурных подразделений местной администрации и т. д.);

- способность принять независимое, не подверженное давлению со стороны решение (отсутствие родственных и административных связей с претендентами на должность руководителя исполнительно-распорядительного органа).

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 органа государственной власти субъекта Российской Федерации, установить законодательный запрет на назначение на должность председателя конкурсной комиссии, обладающего правом решающего голоса, из числа лиц, представляющих главу субъекта Российской Федерации и дополнить часть 2.1 статьи 36 и часть 5 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ следующими положениями: «председатель

конкурсной комиссии избирается на заседании конкурсной комиссии, из числа её членов, назначенных представительным органом муниципального образования».

Существующие в настоящее время пробелы и неточности в нормативно-правовых актах, регулирующих организацию и проведение конкурса на замещение должности руководителя исполнительно-распорядительного органа, позволяют оппозиционно настроенным политическим силам манипулировать сознанием местных жителей, формируя мнение о полной несостоятельности таких моделей замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа, единственным предназначением которых якобы является усиление государственного контроля над муниципальной властью. Ежегодно растет количество муниципальных образований, заинтересованных в изменении организационных структур с привлечением профессионального руководителя исполнительно-распорядительного органа (значительная часть перешла на модель избрания главы муниципального образования представительным органом из кандидатов, прошедших конкурсный отбор). Несмотря на то, что по многим параметрам конкурсные процедуры в моделях замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа без прямого участия населения идентичны, для избрания главы муниципального образования и для назначения на должность главы местной администрации существует ряд нормативно установленных особенностей, которые рассматриваются в следующем параграфе.

### **2.3 Особенности правового регулирования избрания и назначения руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования**

Модели замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа без прямого участия населения, часто не находили поддержки ни среди российских специалистов и практиков в сфере местного

самоуправления, ни среди населения муниципальных образований. Тем не менее, изучая последние данные, опубликованные Министерством юстиции РФ по результатам ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в РФ, к 2021 году<sup>1</sup> в России подавляющее большинство муниципальных образований закрепили в своих уставах конкурсную процедуру именно для избрания на должность главы муниципального образования.

Так, согласно положениям уставов 1593 муниципальных районов 873 глав муниципальных образований избираются по конкурсу; 506 глав – избираются из депутатов и становятся председателями представительных органов, следовательно, по конкурсу назначаются главы администраций (итого – 1379 муниципальных районов применяют конкурс для замещения должности руководителя местной администрации или около 85 %).

Исходя из положений уставов 622 городских округов 459 глав муниципальных образований избираются по конкурсу, 117 глав избираются из депутатов, а главы администраций – назначаются по конкурсу (итого 576 городских округов применяют конкурс для замещения должности руководителя местной администрации или более 92 %).

В соответствии с уставами 1327 городских поселений в 691 городском поселении по конкурсу назначается глава местной администрации и в 330 – избирается по конкурсу глава муниципального образования (итого 1021 городское поселение или 77 %).

В соответствии с уставами 16235 сельских поселений в 5570 сельском поселении главы муниципальных образований избираются по конкурсу и в 2539 - главы местных администраций по конкурсу назначаются (итого 8109 сельских поселений или почти 50 %).

Итак, очевидна тенденция смещения приоритетов в моделях замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа в сторону конкурса как основного способа определения кандидатуры для избрания или

---

<sup>1</sup> Развитие федеративных отношений и местного самоуправления. Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год – URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/>

назначения. Напомним, что решение о выборе конкретной модели замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципалитеты принимают не самостоятельно. В том же 2014 году в ч.3 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ были внесены изменения, согласно которым порядок формирования органов местного самоуправления определяется уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ. В частности, закон субъекта РФ устанавливает модель или модели замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа – либо главой муниципального образования и порядок его избрания, либо главой местной администрации, назначенного по контракту.

В настоящее время, законами 9 из 17 субъектов РФ, в которых существуют муниципальные округа, для всех, существующих в пределах этих областей муниципальных округов установлен единственный способ избрания их глав – по конкурсу, а еще в 4 – применение конкурсной системы к муниципальным округам формально поставлено в зависимость от условий, которым удовлетворяют все муниципальные округа.<sup>1</sup>

В соответствии с законами 31 субъекта РФ главы городских округов избираются по конкурсу. К этой же группе можно отнести еще 8 субъектов РФ, в которых применение конкурсной системы поставлено в зависимость от выполнения формальных условий (критериев), которым удовлетворяют все городские округа.

Уставы 46 из 77 городских округов – административных центров субъектов РФ предусматривают конкурсную систему для главы муниципального образования и 24 – для главы местной администрации.

Как уже было рассмотрено, требования к кандидатам на должность руководителя исполнительно-распорядительного органа различны и зависят от его правового статуса, в соответствии с которым осуществляется правовое регулирование замещения должности. Таким образом, организация и проведение

---

<sup>1</sup> Развитие федеративных отношений и местного самоуправления. – URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> Дата обращения 01.01.2023г.

конкурса для назначения на должность главы местной администрации и конкурса по отбору кандидатур для избрания на должность главы муниципального образования имеют ряд существенных особенностей, определение которых необходимо для выявления существенных характеристик рассматриваемых моделей, и в целом – для трансформации муниципального правового регулирования и повышения его качества.

Рассматривая избрание главы муниципального образования, обратимся к понятию выборов. Можно выделить различные мнения ученых-юристов по этому вопросу. С. И. Носов определяет выборы как демократическую процедуру, регулируемую исходные признаки и качества демократической публичной власти, основанную на выборных началах, правилах и процедурах, обеспечивающих политическую стабильность, юридическую преемственность, социальную легитимность представительных и исполнительных институтов власти, осуществляемая путем голосования (тайного, открытого), проводимого в соответствии с регламентом выборов.<sup>1</sup> С помощью выборов реализуется избирательная власть народа как проявление народовластия,<sup>2</sup> и никакие инструменты не могут заменить главной обратной связи (органов власти с населением) – выборного начала<sup>3</sup>. при этом происходит одновременная реализация как активного, так и пассивного избирательного права.

Такой подход отражен в различных нормативных правовых актах. Так, в соответствии с Конституцией Российской Федерации выборы признаны высшим непосредственным выражением власти народа (ч. 3 ст. 3 Конституции Российской Федерации). В соответствии с Федеральным законом № 67-ФЗ, это форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями

---

<sup>1</sup> Цит. по: Мазненков Д. И. Понятие выборов, их виды и социально-политическая роль. В сборнике: Конституционно-правовые механизмы защиты прав человека и гражданина в России и мире: Материалы международной научно-практической конференции. 2019. С. 435.

<sup>2</sup> Волченко В.Н. Институт пассивного избирательного права при выборах в органы государственной власти в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2003. С. 11

<sup>3</sup> Сергеев А.А. Конституционно-правовые аспекты организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации: автореферат дис... доктора юридических наук: 12.00.02/Сергеев А.А.-Москва, 2007. С. 17.

(уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица. Как отмечает Д. И. Мазненков, «понимание выборов законодателем значительно уже, беднее и по смыслу способствует сведению выборов к акту голосования. В действительности выборы представляют собой совокупность всех фактических общественных отношений, которые возникают между избирателями и соискателями права осуществлять публичную власть от имени народа, в том числе и отношений, возникающих при голосовании».<sup>1</sup>

Несмотря на то, что глава муниципального образования, избранный из числа кандидатов, прошедших конкурсный отбор, будет иметь статус выборного должностного лица, процедура прохождения конкурса и сами выборы регулируются, в большей степени, не нормами избирательного законодательства. Так, избирательные комиссии не принимают участия в данном процессе, а органом, который наделён правом регистрировать лиц, желающих участвовать в конкурсе по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования, является конкурсная комиссия.

Если провести параллель между процедурой прямых выборов главы муниципального образования, выборов из состава представительного органа и выборов из числа кандидатов, прошедших конкурсный отбор, то можно констатировать, что лица, желающие стать кандидатами на выборах главы муниципального образования находятся в неравном положении. В случае применения конкурсного подхода к избранию главы муниципального образования, лица, изъявившие желание стать кандидатами на должность мэра, не сталкиваются ни с какими препятствиями, а по сути, не имеют связи с избирателями, которая является одной из стадий привычного избирательного процесса (выдвижение кандидатов). Процедура выдвижения своей кандидатуры для участия в конкурсе по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования сводится к представлению в конкурсную

---

<sup>1</sup> Мазненков Д.И. Указ. соч. С. 435.

комиссию личного заявления о желании участвовать в конкурсе, помимо самовыдвижения, возможно выдвижение кандидата от политической партии, общественного объединения, главы субъекта федерации (например, в Сочи) и так далее.

В рамках конкурсного подхода, для выдвижения кандидатуры на должность главы муниципального образования не требуется сбор подписей в поддержку кандидата. Такой этап избирательного процесса необходим для первоначального подтверждения согласия избирательного корпуса (его части) с той или иной кандидатурой, хотя, по мнению европейских экспертов, в России процедура сбора подписей в поддержку выдвижения кандидатов является неоправданно жесткой для местного самоуправления. Так, вопрос о сборе подписей стал одной из тем доклада о Российской Федерации, сделанного 30 октября 2019 г. на 37-ой сессии Конгресса местных и региональных властей Совета Европы. Как отметил докладчик, «требование сбора кандидатами значительного числа подписей в поддержку своих кандидатур ограничивает доступ независимых и оппозиционных кандидатов к избирательным правам».<sup>1</sup>

Еще одно серьезное отличие в правовом регулировании приема документов конкурсной комиссией для отбора кандидатур при избрании на должность главы муниципального образования – это статус лица, подавшего заявку на участие в конкурсе. Если лица, подавшие заявку на участие в конкурсе на замещение должности главы местной администрации, признаются кандидатами на эту должность, то, согласно действующим муниципально-правовым актам, статус зарегистрированного кандидата на выборах главы муниципального образования получают только те лица, которые прошли конкурсный отбор. Казалось бы, это не должно иметь большого значения, так как специфика данных выборов не предполагает реализации большинства прав и обязанностей, предусмотренных избирательным законодательством для зарегистрированного кандидата на выборах: нет необходимости осуществлять

---

<sup>1</sup> Report «Local and regional democracy in the Russian Federation» (37th session of the Congress- 31 October 2019) – URL: <https://www.coe.int/en/web/congress/-/russia-independent-and-opposition-candidates-should-be-guaranteed-equal-access-to-electoral-rights-in-local-elections> Дата обращения 01.12.2022г.

предвыборную агитацию, создавать избирательный фонд и т. д. Однако, на практике выявлен пробел, который в дальнейшем, в случае его не устранения, может привести местное сообщество к выражению открытого недовольства от применения конкурсного подхода при избрании главы муниципального образования.

Например, для избрания главы города Сочи 10 сентября 2019 г. в конкурсную комиссию по отбору претендентов на должность главы Сочи поступили заявки от 18 кандидатов. Однако, информация о кандидатах не разглашалась, со ссылкой на Федеральный закон «О персональных данных»,<sup>1</sup> члены конкурсной комиссии заявили, что сведения о кандидатах будут доступны только в день выборов, и только для тех лиц, которые выиграли конкурс и получили статус зарегистрированных кандидатов. До этого момента они имеют статус участника конкурса, персональные данные которых подлежат огласке только с их письменного согласия. Для опубликования персональных данных всех участников конкурса необходимо их согласие. На выборах главы города Сочи, при подаче заявки на участие в конкурсе, ни один из участников конкурса не подписал согласия на раскрытие информации о себе.

В ч. 1 ст. 3 Федерального закона «О персональных данных» к персональным данным отнесена большая часть сведений, которые лица, желающие принять участие в конкурсе, представляют в комиссию. Обработка персональных данных, по общему правилу, осуществляется с согласия лица, за исключением случаев, предусмотренных ст. 6 Федерального закона, в том числе ч. 11 данной статьи – осуществляется обработка персональных данных, подлежащих опубликованию или обязательному раскрытию в соответствии с федеральным законом. Указанное положение распространяется на кандидатов на муниципальных выборах в полной мере, в соответствии с ч. 7 ст. 33 Федерального закона № 67-ФЗ, избирательная комиссия доводит до сведения избирателей сведения о кандидатах, представленные при их выдвижении.

---

<sup>1</sup> О персональных данных: Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 31.07.2006. № 31 (1 ч.). ст. 3451.



В соответствии со ст. 33 Федерального закона № 67-ФЗ, для регистрации кандидата на выборах необходимо представить следующее: заявление о согласии баллотироваться, с указанием паспортных данных, сведений об образовании и месте работы, а также обязательством прекратить деятельность, несовместимую со статусом главы муниципального образования. К заявлению прилагаются: копия документа, удостоверяющего личность; сведения о размере и об источниках доходов кандидата, а также об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности (в том числе совместной собственности), о вкладах в банках, ценных бумагах. В случае избрания главы городского округа либо муниципального района необходимо также представить: сведения о принадлежащем кандидату, его супругу и несовершеннолетним детям недвижимом имуществе, находящемся за пределами территории Российской Федерации, об источниках получения средств, за счет которых приобретено указанное имущество, об обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации кандидата, а также сведения о таких обязательствах его супруга и несовершеннолетних детей; сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруга и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), совершенной в течение последних трех лет, если сумма сделки превышает общий доход кандидата и его супруга за три последних года, предшествующих совершению сделки, и об источниках получения средств, за счет которых совершена сделка; доказательства того, что кандидат не имеет счетов (вкладов), не хранит наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, не владеет и (или) не пользуется иностранными финансовыми инструментами; справку о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования.

Согласимся, что такая информация выступает одной из характеристик кандидата для избирателей, которые вправе составить объективное мнение, с учетом всех характеризующих данное лицо факторов, для того чтобы разумно отдать свой голос за или против данной кандидатуры. Тем не менее, то обстоятельство, что доступ открыт к персональным данным только тех лиц, которые по результатам конкурса признаны кандидатами на выборах главы муниципального образования, вызвало много замечаний у общественности г. Сочи (и не только), и можно согласиться с тем, что, несмотря на изменения в системе избрания, глава муниципального образования – это публичная должность, которая хотя и не нуждается в данном случае в прямой поддержке избирателей, тем не менее, в силу своей значимости, информация о лицах, претендующих на её замещение, как отмечает А. А. Макарец,<sup>1</sup> является средством обеспечения объективной оценки их личности и должна быть доступна местным жителям.

Также, сложившаяся ситуация не соответствует аналогичной процедуре регистрации кандидатов на должность главы местной администрации, и, в принципе, противоречит логике конкурсного отбора, так как само участие в нем свидетельствует о желании лица замещать публичную должность, следовательно, о готовности представить общественности информацию о себе, которая предусмотрена российским законодательством. Необязательно обнародовать весь объем сведений, поступающих в конкурсную комиссию. На федеральном уровне должно быть предусмотрено, что осуществляется обработка следующих персональных данных – фамилия, имя, отчество участника конкурса, его биография и профессиональные характеристики. Право определять объем сведений, которые необходимо довести до населения муниципального образования, должно быть предоставлено конкурсной комиссии. Таким образом, вовлечённость населения муниципального

---

<sup>1</sup> Макарец А. А. Проблемы правового регулирования обработки персональных данных кандидата в депутаты или на выборную должность // Избирательное право. 2014. № 2. С. 5.

образования в формирование организационных структур будет соответствовать демократическим принципам осуществления местного самоуправления.

Итак, порядок подачи документов для участия в конкурсе по отбору кандидатур для избрания на должность главы муниципального образования, не предусматривающий предварительного сбора подписей избирателей, гораздо проще, чем у кандидатов для избрания населением, и допускает неразглашения персональных данных, в отличие от кандидатов на должность главы местной администрации. Тем не менее, в силу повсеместного непонимания, в том числе, правоприменителями, разницы в статусе главы администрации как «сити-менеджера» и как главы муниципального образования, от участников конкурса часто требуют предоставить гораздо больше документов, чем при регистрации кандидатов на прямых выборах. Обязанность проверки достоверности представленных сведений на конкурсную комиссию Федеральным законом № 131-ФЗ не возложена, однако, по аналогии с полномочиями избирательной комиссии, можно предположить, что конкурсная комиссия вправе проверять сведения самостоятельно, а также с помощью запросов в различные компетентные органы и учреждения.

Если рассматривать проверку документов как первый этап конкурса, то итогом является признание данного лица соответствующим требованиям к кандидату на должность главы муниципального образования. Такое решение принимается в случае, если установлено: что лицо, подавшее заявление на участие в конкурсе, соответствует требованиям федерального законодательства к лицам, претендующим на должность главы муниципального образования; указанное лицо представило все необходимые документы, предусмотренные муниципальным правовым актом, регулирующим порядок проведения конкурса; подтверждено проверкой документов в компетентных органах отсутствие в представленных сведениях о лице заведомо ложной или недостоверной информации.

В ином случае, это будет являться основанием для недопуска кандидата ко второму этапу конкурса. Тогда соответствующее мотивированное решение

конкурсной комиссии в письменной форме направляется недопущенным кандидатам, которые вправе его обжаловать. Как уже отмечалось ранее, правом на обжалование решения конкурсной комиссии кандидаты пользовались многократно, в результате чего была сформирована соответствующая судебная практика, разъясняющая особенности конкурсного подхода для избрания главы муниципального образования и для назначения на должность главы местной администрации.

Так, на основании многочисленных судебных решений была сформулирована позиция о недопустимости требований для допуска к конкурсу, не относящиеся к числу тех, которые установлены Федеральным законом № 67-ФЗ и ограничивают пассивное избирательное право гражданина. По сути, конкурсный подход, то есть выбор кандидата на должность главы муниципального образования, наиболее соответствующего запросу муниципалитета с точки зрения его профессиональных компетенций, реализуется именно на втором этапе, которым является собеседование. Аналогичный подход можно применить к проверке документов на предмет соответствия кандидата на должность главы местной администрации установленным требованиям, в результате которой ему предоставляется допуск к участию в конкурсе, и проверку документов, которую осуществляет комиссия непосредственно в ходе конкурса. Последняя носит оценочный характер, отражая задачи конкурса, и относится к тем документам, которые подтверждают способность кандидата осуществлять полномочия на должности руководителя исполнительно-распорядительного органа.

Несмотря на то, что конкурсные комиссии в рамках конкурса оценивают полный пакет документов, предоставленных кандидатом, как то: копия страхового свидетельства, копии документов воинского учета и прочее, очевидно, что конкурсом в прямом смысле слова это не является. К конкурсу документов можно отнести те сведения, которые квалифицируют кандидата как наиболее подходящего для искомой должности, например, копии документов об образовании, трудовой книжки. В случае, если конкурс проходит в два этапа,

комиссия озвучивает основания, по которым кандидат не прошёл в следующий этап.

В связи с этим, те муниципальные образования, которые в положениях о проведении конкурса указывают, что конкурс собственно и состоит из проверки документов по результатам которой комиссия принимает решение о признании или непризнании участника конкурса кандидатом на должность главы муниципального образования,<sup>1</sup> не наделяют конкурсную комиссию теми полномочиями, которые соответствуют смыслу конкурса. Да, в Федеральном законе № 131-ФЗ не установлено, что к участникам конкурса обязательно предъявляются дополнительные требования к тем, что установлены Федеральным законом № 67-ФЗ к кандидатам на должность главы муниципального образования, однако, толковать это как возможность обойтись в работе конкурсной комиссии без состязательности и персональной оценки участников считаем ошибочным. Согласимся, что муниципально-правовое регулирование процедуры конкурса иногда содержит неточности и пробелы, и, как показывает практика, решения конкурсной комиссии подвергаются не только сомнению, но и обжалованию со стороны участников конкурса, тем не менее, конкурсная комиссия должна принимать на себя не только ответственность за признание или непризнание участников конкурса кандидатами на должность главы муниципального образования, но и обязательную роль в персональной оценке участников.

Только в этом случае работа конкурсной комиссии будет соответствовать цели конкурса, состоящей, как уже рассматривалось выше, в определении наиболее подходящих данному муниципалитету кандидатов на должность главы муниципального образования. Представляется, что сведение работы конкурсной комиссии лишь к проверке документов связано не только с опасением последующих судебных исков и протестов по поводу результатов конкурса, но и

---

<sup>1</sup> См., например: Об утверждении Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования городского округа «Воркута» - руководителя администрации муниципального образования городского округа «Воркута»: Решение Совета муниципального образования городского округа «Воркута» Республики Коми от 12 ноября 2019 г. № 686 (ред. от 17.12.2020) // Информационный вестник муниципального образования городского округа «Воркута». № 18. 13.11.2019 г.

с нежеланием представительного органа наделять конкурсную комиссию правом отсеивать потенциальных кандидатов, оставляя за собой возможность избрать на должность главы муниципального образования любого кандидата, не будучи связанными публичной оценкой его профессиональных знаний, умений, качеств, полученных в ходе проведения конкурса. В этой ситуации необходимо в соответствующих муниципально-правовых актах закрепить обязательную роль конкурсной комиссии в персональной оценке кандидатов на должность главы муниципального образования.

Рассматривая требования к кандидатам на должность главы местной администрации, уже упоминалось о том, что кандидату необходимо представить документы, подтверждающие его соответствие квалификационным требованиям. Также, претендуя на должность, которая относится к должностям муниципальной службы, гражданин Российской Федерации обязан представить в конкурсную комиссию следующие документы:

- сведения об адресах сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», на которых гражданин, претендующий на замещение должности муниципальной службы, размещали общедоступную информацию за три календарных года, предшествующих году поступления на муниципальную службу, а также данные, позволяющие его идентифицировать, согласно ст.15.1 Федерального Закона №25-ФЗ;

- заключение медицинской организации об отсутствии заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу или ее прохождению, по форме, установленной приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 14.12.2009 № 984Н «Об утверждении Порядка прохождения диспансеризации государственными гражданскими служащими Российской Федерации и муниципальными служащими, перечня заболеваний, препятствующих поступлению на государственную гражданскую службу Российской Федерации

и муниципальную службу или ее прохождению, а также формы заключения медицинского учреждения»<sup>1</sup>;

- сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, в установленном порядке.

Еще одним существенным отличием в конкурсных процедурах является то, что Федеральный закон № 131-ФЗ не обязывает конкурсную комиссию обеспечивать представителю органу муниципального образования альтернативность при назначении на должность главы местной администрации, а в качестве кандидатов для избрания на должность главы муниципального образования конкурсная комиссия должна представить не менее двух участников конкурса в представительный орган. Данное требование было внесено Федеральным законом от 2 июня 2016 года № 171-ФЗ<sup>2</sup>. В статью 36 Федерального закона № 131-ФЗ внесены изменения, согласно которым часть 2.1 данной статьи дополнена абзацем следующего содержания: представителю органу муниципального образования для проведения голосования по кандидатурам на должность главы муниципального образования представляется не менее двух зарегистрированных конкурсной комиссией кандидатов. Ограничение числа победителей конкурса также не может считаться законным. Так, в г. Красноярске, в первоначальной редакции муниципального правового акта, регулирующего порядок проведения конкурса по отбору кандидатур для избрания на должность главы муниципального образования, было закреплено, что два участника, получившие наибольшее количество итоговых баллов,

---

<sup>1</sup> Об утверждении Порядка прохождения диспансеризации государственными гражданскими служащими Российской Федерации и муниципальными служащими, перечня заболеваний, препятствующих поступлению на государственную гражданскую службу Российской Федерации и муниципальную службу или ее прохождению, а также формы заключения медицинского учреждения. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 14 декабря 2009 г. № 984н. // Российская газета. 22 января 2010 г. № 12.

<sup>2</sup> О внесении изменений в статью 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 02.06.2016 № 171-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 06.06.2016. № 23. ст. 3295.

считаются зарегистрированными кандидатами<sup>1</sup>. В последствии, от квотирования количества кандидатов отказались. Результаты конкурса могут быть обжалованы в судебном порядке.

Самое главное отличие в процедурах замещения должности главы муниципального образования и главы местной администрации без прямого участия населения заключается в последнем этапе – голосовании в представительном органе, то есть, непосредственно, в самом избрании (главы муниципального образования) и назначении (главы местной администрации). Несмотря на то, что сходство этого действия и в том, и в другом случае очевидно, избрание и назначение имеет свою специфику. Например, Федеральный закон № 131-ФЗ не указывает на необходимость конкурсной комиссией обеспечивать представительному органу муниципального образования альтернативность при назначении на должность главы местной администрации.

Для принятия решения о назначении на должность главы местной администрации требуется большинство (чаще всего) либо две трети голосов депутатов представительного органа, что закрепляется в уставах муниципальных образований. Результаты конкурса не обязывают депутатов избирать то лицо, которое получило максимальную оценку конкурсной комиссии и является победителем конкурса, а также нет и обязанности избрания кого-либо из представленных кандидатов, не зависимо от того, о какой должности идет речь. Так, при попытке обжаловать решение представительного органа муниципального округа Коньково г. Москвы (из трех кандидатов, набравших в конкурсе 24, 12 и 15 баллов, представительный орган назначил на должность не победителя), в апелляционном определении Московского городского суда от 18.11.2015 года №33-36187/2015 отмечено, что согласно правовым актам, не предусмотрена обязательность принятия решения Советом депутатов муниципального округа о назначении на должность главы администрации исключительно победителя конкурса, поэтому доводы апелляционной жалобы о

---

<sup>1</sup> Об утверждении Порядка проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы города Красноярска: Решение Красноярского городского Совета депутатов от 06.06.2017 № 18-218 (ред. от 19.03.2019) // Городские новости. № 66. 14.06.2017.



том, что на должность главы администрации должен быть назначен победитель конкурса, который определяется по наибольшему числу набранных баллов, являются несостоятельными.<sup>1</sup>

Данная ситуация подтверждает тот факт, что должность главы местной администрации не может не находиться под определённым политическим влиянием. В своё время, именно проблемы политического характера заставили Иркутскую область отказаться от назначения «сити-менеджера» в муниципалитетах, в том числе, из-за ситуации в муниципальном образовании г. Усолье-Сибирское. В январе 2012 г. возникла необходимость назначения нового «сити-менеджера», а в августе 2012 г. конкурсная комиссия представила трех кандидатов на должность главы администрации, но ни один кандидат на заседании думы г. Усолье-Сибирское не набрал 11 минимально необходимых голосов для утверждения кандидатуры. Решением местной Думы был объявлен повторный конкурс на замещение должности главы администрации муниципального образования города Усолье-Сибирское, в сентябре 2012 г.<sup>2</sup> Но не состоялось назначение главы администрации и во второй раз, поскольку снова ни один из кандидатов на этот пост, представленных конкурсной комиссией, не сумел набрать необходимого минимума голосов местных депутатов. Как отметил член конкурсной комиссии, депутат Законодательного Собрания Иркутской области, городские парламентарии подобными действиями выражают свое отношение к народу, который выбрал их: «Они совсем не думают о будущем своего города, так не должно быть». Только с третьей попытки, в ноябре 2012 г. на внеочередном заседании городской думы был назначен глава администрации, и почти 10 месяцев муниципальное образование было лишено руководителя исполнительно-распорядительного органа. Несмотря на то, что такие примеры негативно сказываются на восприятии конкурсных процедур со стороны населения муниципального образования, в сентябре 2019 г. в Иркутской области было принято решение вернуться к применению конкурсного подхода к

---

<sup>1</sup> URL: <https://mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/appeal-civil/details/b5b270f6-a640-497b-af00-ef1a3040a2b3>. Дата обращения 08.03.2022г.

<sup>2</sup> URL: <https://usolie-sibirskoe.ru/novosti1/1341-4> Дата обращения 18.12.2022.

замещению должности руководителя местного исполнительного органа и установить для городского округа г. Иркутск избрание главы муниципального образования по конкурсу.<sup>1</sup>

Сам порядок избрания устанавливается, помимо муниципального правового акта о проведении конкурса, уставом муниципального образования, и процедура голосования – регламентом представительного органа. На заседание, на котором планируется избрание главы муниципального образования, приглашаются все допущенные кандидаты, а их неявка не является основанием для переноса голосования. Присутствующим кандидатам могут быть заданы различные вопросы, предоставлено время на выступление (например, в соответствии с ч. 3 ст. 22.1 регламентом Смоленской районной Думы, каждому кандидату в алфавитном порядке предоставляется право для выступления продолжительностью не более 15 минут<sup>2</sup>), либо кандидатов депутатам представляет член конкурсной комиссии (например, в городском округе город Фролово это обязанность председателя конкурсной комиссии, а в его отсутствие – заместителя председателя конкурсной комиссии).

Само голосование может быть как открытым, так и закрытым, количество голосов, необходимых для избрания главы муниципального образования, устанавливается муниципальным правовым актом. Если при голосовании ни один из кандидатов не набрал необходимого числа голосов, многие муниципальные образования предусматривают проведение повторного голосования. Повторное голосование проводится на том же заседании, что и первое. Если кандидатов больше трех, то на повторное голосование выносятся две кандидатуры, набравшие большее число голосов.

Вероятность необходимости проведения повторного голосования выше в тех муниципальных образованиях, где для избрания на должность главы

---

<sup>1</sup> О внесении изменений в часть 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» закон Иркутской области от 18 сентября 2019 г. №75-ОЗ – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/3800201909190003> Дата обращения 08.12.2022.

<sup>2</sup> Об утверждении Регламента Смоленской районной Думы: Решение Смоленской районной Думы от 24.11.2009 № 144 (ред. от 30.05.2019) // Сельская правда. № 116. 19.12.2009.

муниципального образования требуется 2/3 голосов от общего числа депутатов, либо многие участники конкурса были рекомендованы в качестве кандидатов. Если ни один из кандидатов не набрал требуемого для избрания на должность главы муниципального образования числа голосов при голосовании или конкурс признан несостоявшимся, или все кандидаты, представленные конкурсной комиссией, сняли свои кандидатуры, представительным органом принимается решение о повторном проведении конкурса в сроки и порядке, установленные соответствующим правовым актом.

Лицо, которое по итогам голосования избрано главой муниципального образования, как правило, вступает в должность с момента принесения им присяги. Присяга как этап вступления в должность выборного должностного лица, характерна для многих высших должностей и имеет несколько функций. По мнению Т. С. Масловской, принесение присяги можно рассматривать как юридический факт (отправная точка для начала осуществления полномочий); как элемент заключения публичного политико-правового договора избранного должностного лица с народом; как основание наступления его позитивной конституционно-правовой ответственности.<sup>1</sup> Что касается главы муниципального образования, то, в условиях неучастия населения в процедуре его избрания, предназначение присяги как публичный договор с местным населением может носить лишь формальный характер и необходимо больше для начала отсчета срока полномочий.

Так, согласно ч. 3 ст. 35 Устава г. Иркутска,<sup>2</sup> в торжественной обстановке не позднее чем через пять дней со дня избрания мэра города городской Думой, мэр вступает в должность после принесения торжественной присяги: «Вступая в должность мэра города Иркутска, клянусь своей честью и совестью соблюдать Конституцию Российской Федерации, Устав Иркутской области, Устав города, уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, защищать демократический конституционный строй, интересы жителей города,

---

<sup>1</sup> Масловская Т.С. Принесение присяги при вступлении в должность//Государство и право. 2014. №12. С.94.

<sup>2</sup> Устав города Иркутска: принят решением ГД г. Иркутска от 20.05.2004 N 003-20-430537/4 // Ведомости органов городского самоуправления г. Иркутска. 2004. II квартал. с. 11.

добросовестно выполнять возложенные на меня обязанности мэра города Иркутска».

Между главой местной администрации и муниципальным образованием в лице главы муниципального образования после назначения заключается особое трудовое соглашение – «контракт». Общее понятие контракта конкретно не определено ни в Трудовом кодексе Российской Федерации<sup>1</sup>, ни в Федеральном законе № 131-ФЗ, ни в Федеральном законе № 25-ФЗ. В сфере муниципальной службы используются трудовые договоры. По смыслу трудового законодательства «трудовой договор» и «контракт» — понятия синонимичные, на практике все же они разнятся. В юридической литературе по этому вопросу ведется дискуссия.

Закон Российской Федерации от 25 сентября 1992 г. № 3543-1 «О внесении изменений и дополнений в Кодекс законов о труде РСФСР»<sup>2</sup>, впервые ввел в трудовое законодательство спаренное название трудовой договор (контракт). Трудовой контракт возник не для обслуживания каких-то специфических трудовых отношений, следовательно, это вид трудового договора. В Конституции Российской Федерации (п. 5 ст. 37) используется только понятие трудовой договор. Можно согласиться, что законодатель, не видя разницы между трудовым договором и трудовым контрактом, не стал загружать важный правовой акт синонимами. В действующем Трудовом кодексе Российской Федерации применяется сдвоенное определение «трудовой договор (контракт)». Эти понятия синонимичны, в нормативных источниках они употребляются как равнозначные понятия. Но между трудовым договором и контрактом можно провести как различие, так и найти сходство. Например, И. В. Бревольская отмечает, что общие черты контракта и трудового договора можно проследить по их связи с трудовой деятельностью. Но, в отличие от трудового договора в контракте стороной, осуществляющей наем работника, является не предприятие

---

<sup>1</sup> Трудовой Кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1), ст. 3.

<sup>2</sup> О внесении изменений и дополнений в Кодекс законов о труде РСФСР: Закон Российской Федерации от 25 сентября 1992 г. № 3543-1 // Российская газета. № 219. 06.10.1992. (утрат. силу)

или работодатель (собственник), а государственный или муниципальный орган управления.<sup>1</sup>

Есть мнение, что контракт это коммерческий договор по поводу купли-продажи рабочей силы и ее использования, обычно заключается с работником, обладающим уникальными, особенными способностями к выполнению определенной работы.<sup>2</sup> Контракт позволяет индивидуализировать трудовые условия с учетом особенностей квалификации работника, его деловых качеств, специфики выполнения работы. В нем характеризуются все этапы выполнения работы, права и обязанности работника и работодателя. В контракте могут устанавливаться особые меры ответственности за невыполнение обязанностей.

Как указывает Е. Е. Коломоец, сравнивая служебный контракт с государственным служащим и трудовой договор, «конститутивные признаки понятия трудового договора, как то: личный характер; определенная трудовая функция; подчинение правилам трудового распорядка, – в той же мере характерны и для служебного контракта».<sup>3</sup>

В заключение отметим, что процедура назначения на должность главы местной администрации фактически является поступлением на муниципальную службу, тем не менее, в результате анализа правовых норм, можно выделить следующие различия с процедурой поступления на иные должности муниципальной службы:

1. Заключению контракта с главой местной администрации обязательно предшествует открытый конкурс, для муниципального служащего его прохождение является альтернативным.

2. В отборе претендентов на должность главы местной администрации муниципального района, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением и внутригородского муниципального образования города федерального значения участвуют

---

<sup>1</sup> Бревольская И. В. Понятие трудового договора (контракта). М.: Теис., 2000.

<sup>2</sup> Кашанина Т. В., Кашанин А. В. Основы российского права., 2003, 3-е изд., перераб. и доп., С. 95.

<sup>3</sup> Коломоец Е. Е. Общее и особенное в трудовом договоре и служебном контракте, заключаемом с государственными гражданскими служащими: автореф. дис.. канд. юрид. наук. М., 2011. С. 7.

представители государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации (входят в состав конкурсной комиссии). В этом случае, помимо условий контракта по осуществлению полномочий по решению вопросов местного значения, установленных представительным органом муниципального образования, в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, условия контракта устанавливаются законом субъекта Российской Федерации.

3. Расторжение контракта возможно по основаниям, предусмотренным частью 10 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ.

Вопрос о расторжении контракта с главой местной администрации неоднократно обсуждался в юридической науке и является примером неоднозначной судебной практики. Можно сказать, что точку в споре о применении для расторжения контракта оснований, предусмотренных трудовым законодательством и законодательством о муниципальной службе, поставило Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 1 июня 2016 г. «Об оставлении решения Нижегородского областного суда от 09.02.2016 о признании не действующим в части решения городской Думы г. Нижнего Новгорода от 03.11.2010 № 57 «О контракте с лицом, назначаемым на должность главы администрации города Нижнего Новгорода»<sup>1</sup>. В указанном определении отмечено, что «частями 10 и 11 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ установлены перечень оснований досрочного прекращения полномочий главы местной администрации, осуществляемых на основе контракта, а также условия расторжения контракта по соглашению сторон или в судебном порядке на основании заявления компетентных лиц, которые являются исчерпывающими и не предусматривают возможности применения для прекращения трудового договора, оснований, предусмотренных нормами трудового законодательства, в

---

<sup>1</sup> URL: [http://www.vsrfl.ru/stor\\_pdf.php?id=1447394](http://www.vsrfl.ru/stor_pdf.php?id=1447394) Дата обращения 10.12.2022.

частности, статьей 278 Трудового кодекса Российской Федерации, а также законодательством о муниципальной службе».

Подводя итог, отметим, что общая цель перехода на модель с конкурсной системой назначения на должность руководителя исполнительно-распорядительного органа – повышение эффективности местного самоуправления, а непосредственно конкурс кандидатов на должность предназначен для определения лиц, наиболее соответствующих реализации этой цели. Такой подход к определению предназначения конкурса представляется верным и подлежит включению в муниципально-правовые акты, регулирующие порядок проведения конкурса. Механизм наделения полномочиями руководителя исполнительно-распорядительного органа состоит из двух этапов: конкурс по отбору кандидатур на эту должность и, собственно, выборы либо назначение, по результатам которых определяется лицо, ставшее главой муниципального образования или главой местной администрации. Несмотря на значительное сходство в правовом регулировании этих двух процедур, избрание и назначение имеют свою специфику, которая обусловлена различным правовым статусом и местом в системе органов местного самоуправления главы муниципального образования и главы местной администрации, а именно:

- различная основа правового регулирования организации и проведения конкурса: Федеральный закон № 67-ФЗ для избрания главы муниципального образования и Федеральный закон № 25-ФЗ для главы местной администрации;

- кандидатами на должность главы местной администрации являются все участники конкурса, а статус кандидата на замещение должности главы муниципального образования должности возникает после прохождения конкурса, что влечет за собой невозможность применения ограничений, предусмотренных избирательным законодательством для зарегистрированных кандидатов на выборах;

- по итогам конкурса, конкурсная комиссия должна обеспечить представительному органу альтернативное голосование по кандидатурам на

должность главы муниципального образования, которое не является обязательным для назначения на должность главы местной администрации;

- так как глава муниципального образования избирается представительным органом, следовательно, допускается проведение повторного голосования, предусмотренное избирательным законодательством Российской Федерации, при назначении на должность главы местной администрации данное правило не применяется;

- 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.

Несмотря на то, что определение выборного должностного лица местного самоуправления, содержащееся в Федеральном законе № 67-ФЗ, относит к таковым только главу муниципального образования, избранного населением, нормы названного закона только частично распространяются на избрание главы муниципального образования представительным органом из числа кандидатов, прошедших конкурсный отбор. Фактически, действие избирательного законодательства ограничивается требованиями о наличии у кандидатов пассивного избирательного права, а сама процедура его реализации существенно отличается, так, нет необходимости при выдвижении своей кандидатуры осуществлять сбор подписей в свою поддержку. И вопрос заключается не только в формальных различиях в процедуре выдвижения кандидатов, а в том, что при условии, когда само голосование осуществляет представительный орган, этап выдвижения становится единственным звеном, подтверждающим непосредственную связь лица с избирателями. Избирателями, независимо от способа голосования, всегда остаются местные жители, во всех других выборных способах замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа эта связь присутствует. В случае прямых выборов



главы муниципального образования, и в случае выборов из состава представительного органа, когда кандидат в депутаты заручается поддержкой жителей своего избирательного округа.

Существенным пробелом в правовом регулировании процедуры проведения конкурса по отбору кандидатур для избрания на должность главы муниципального образования является недоступность информации об участниках конкурса местному сообществу. Статус кандидата на выборах, а, следовательно, право конкурсной комиссии на доведение информации о личности кандидата возникает после его победы в конкурсе, до этого момента он имеет статус участника в конкурсе, на него не распространяется правило обработки персональных данных кандидатов на выборах и разглашение данных осуществляется только с письменного согласия. Проведенное исследование позволяет сделать вывод, что этот пробел подлежит устранению, так как, во-первых, распространение избирательного законодательства на процедуру выборов главы муниципального образования по конкурсу не является абсолютным и её правовое регулирование в значительной степени осуществляется иными правовыми актами, во-вторых, должность главы муниципального образования является публичной, имеет представительский характер, следовательно, лица, изъявившие желание участвовать в процедуре её замещения, должны быть согласны с необходимыми, обусловленными характером этой должности, ограничениями, и, в-третьих, в условиях отстраненности населения от избрания главы муниципального образования, отсутствие информации об участниках конкурса для замещения этой должности вызывает непонимание и недовольство местных жителей, что не должно остаться без внимания у законодателя, так как мнение населения должно быть основополагающим для правового регулирования местного самоуправления, что логично вытекает из природы этой формы власти народа. Следовательно, считаем необходимым дополнить часть 2.1 Федерального закона № 131-ФЗ следующим положением: «сведения об участниках конкурса, представленные

при их выдвижении, доводит до населения муниципального образования конкурсная комиссия, в установленном ею объеме».

Действительно, как показывает мировая практика, деятельность представительных и законодательных органов, зачастую не сводится только к принятию соответствующих их статусу нормативных актов, но и может быть связана с формированием иных органов власти, с замещением должностей. Однако, в условиях, когда замещение высшей должности местного самоуправления осуществляется без прямого участия населения, необходимо с особой внимательностью осуществлять правовое регулирование всех процедурных этапов, с целью предотвратить появление правовых норм, нацеленных не на совершенствование организационных основ местного самоуправления, а на усиление государственного контроля и ограничения прав населения на местное самоуправление, что не может соответствовать природе муниципальной власти, установленной в Конституции Российской Федерации и международных актах.

Профессионализации муниципальной власти – безусловная российская и зарубежная тенденция правового регулирования организационных основ местного самоуправления. На практике, на первое место при назначении на должность зачастую выходит не профессионализм и компетентность кандидата на должность главы местной администрации, а его готовность сотрудничать с определенными политическими силами, действовать в их интересах, а существующие правовые механизмы позволяют при организации конкурса преследовать цели, несовместимые с задачами рассматриваемого способа замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа.

На практике, на первое место при назначении на должность зачастую выходит не профессионализм и компетентность кандидата на должность руководителя исполнительно-распорядительного органа, а его готовность сотрудничать с определенными политическими силами, действовать в их интересах, а существующие правовые механизмы позволяют при организации конкурса преследовать цели, несовместимые с его предназначением.

Рассматривая названные в данном исследовании предложения как ключевые изменения правового регулирования моделей замещения должности руководителя местного исполнительно-распорядительного органа, можно прогнозировать дальнейшее увеличение числа муниципалитетов, заинтересованных в изменении организационных структур с привлечением профессионального руководителя исполнительно-распорядительного органа, так как профессионализации муниципальной власти – безусловная российская и зарубежная тенденция правового регулирования организационных основ местного самоуправления.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Местное самоуправление, будучи наиболее приближенной к населению формой осуществления народовластия, охватывает все сферы жизнедеятельности в государстве, то есть, фактически, является основой построения благоустройства общества и государства. Правотворческий процесс, направленный на совершенствование организации местного самоуправления, осуществляется непрерывно и законодатель, поддерживая демократическую природу муниципальной власти, устанавливает её новые структурные формы. Правовое регулирование организационных основ местного самоуправления отражает запрос общества на повышения уровня благосостояния местного населения, развития и прогресса в муниципальных образованиях.

Трансформация правового регулирования организации местного самоуправления в государстве происходит, испытывая влияние таких факторов, как форма государственного устройства, исторические традиции организации местного самоуправления, социально-экономическое развитие самоуправляющихся территорий и политика государства в отношении контроля местного самоуправления. Совершенствование организационных основ местного самоуправления, выражается в поиске и юридическом закреплении новелл организации местного самоуправления – системе органов и должностных лиц, в которой порядок формирования, замещения должности обуславливает их юридически установленное положение в общей организационной структуре и определяет собственную компетенцию каждого органа и должностного лица.

Поиск новых форм в организационной структуре местного самоуправления в последние годы связан с должностью руководителя исполнительно-распорядительного муниципального образования и отражает современные тенденции правового регулирования муниципального управления, заключающимся в том, что лицо, на которое возложено руководство исполнительно-распорядительным органом, должно обладать соответствующими должностными профессиональными знаниями и навыками. Многие страны имеют длительный опыт применения в муниципальном

управлении модели замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа, с включением в неё фигуры профессионального управляющего. Такая форма организации местного самоуправления основана на разделении политических и административных функций, которые закрепляются за должностным лицом в соответствии со способом замещения должности: конкурсный отбор вместо выборов лишает «сити-менеджера» представительских полномочий. А мэр, традиционно избираемый населением или представительным органом, не имеет исполнительно-распорядительных функций.

В России сущность данной конструкция была реализована через наделение главы администрации и главы муниципального образования различным правовым статусом. Глава администрации назначается на должность по конкурсу и является муниципальным служащим, с которым представительный орган заключает контракт, а глава муниципального образования – это выборное должностное лицо, которое может возглавлять местную администрацию или быть председателем представительного органа. Отличия в правовом статусе должностных лиц заключаются не только в способе замещения должности, но и в функциональных обязанностях, сроке полномочий, требованиях к кандидатам, основаниям прекращения полномочий, возрастных и иных ограничениях для руководителя исполнительно-распорядительного органа.

Однако, в связи с отсутствием четкого законодательного ограничения понятий «глава муниципального образования» и «глава местной администрации» в правовом регулировании и правоприменительной практике возникают противоречия, и местное сообщество часто не понимает роль руководителя исполнительно-распорядительного органа в организационной структуре муниципального образования, различия в статусе главы муниципального образования и в статусе главы местной администрации.

После ряда муниципальных реформ 2014-2015 гг., выборы главы муниципального образования, наделенного полномочиями руководителя исполнительно-распорядительного органа, могут осуществляться с

применением конкурсного подхода, когда представительный орган выбирает главу муниципального образования не из своего состава, а из числа кандидатов, которых утвердила конкурсная комиссия. Такая модель замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа имеет сходство с существующей в российском местном самоуправлении моделью назначения на должность главы местной администрации по конкурсу, в обоих случаях предусмотрено участие органов государственной власти в процедуре замещения должности, а в целом, избрание главы муниципального образования и назначение главы местной администрации происходит без прямого участия населения. В связи с внесением конституционных поправок в 2020 г. можно говорить о дальнейшей популяризации таких моделей замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа среди муниципальных образований.

В проведенном исследовании отмечается, что решением Конституционного Суда Российской Федерации и последующей отменой соответствующего положения Федерального закона № 131-ФЗ был подтвержден неоднозначный характер должности главы муниципального образования, который избран по конкурсу. Так, в этом случае он не может осуществлять одновременно полномочия главы администрации и председателя представительного органа, что допускается в сельских поселениях для глав муниципальных образований, избранных иными способами, предусмотренными законодательством. Также, установленная обязательная альтернативность способов замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа в сельских поселениях и их право при желании применять прямые выборы главы муниципального образования, со ссылкой на то, что сельские поселения наиболее приближенная к населению форма территориальной организации местного самоуправления, подтверждает, что именно прямые выборы больше соответствуют демократической природе местного самоуправления.

Допускается, что выборное должностное лицо не имеет профессиональных навыков, но, руководствуясь конституционными принципами народовластия и народного суверенитета, осуществляет местное самоуправление в точном соответствии с волей народа, его интересами и, соответственно, отвечает за свои действия перед теми, кто доверил ему столь высокий мандат. С другой стороны, профессионально подготовленный руководитель исполнительно-распорядительного органа может обеспечить эффективное решение вопросов местного значения.

В ситуации, когда используется система выборов без прямого участия населения, необходимо обратить внимание законодателя на правовое регулирование порядка замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа, чтобы не допустить превращения идеи профессионализации муниципальной власти в способ несанкционированного Конституцией Российской Федерации и международными нормами государственного контроля над местным самоуправлением. Так, в случае избрания главы муниципального образования из числа кандидатов, прошедших конкурсный отбор, отсутствует привычная законная процедура выдвижения кандидатов, сопровождающаяся, как правило, сбором подписей избирателей в поддержку кандидата, поэтому нет возможности установить наличие доверия со стороны электората.

Законодательное закрепление моделей замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования без прямого участия населения, на практике выявило ряд недостатков: отсутствие разграничения наименований разных по своей правовой природе должностей главы муниципального образования и главы местной администрации создает проблемы правоприменения при регулировании трудовых отношений, применении мер ответственности и т. д.; несогласованное на федеральном уровне единство предъявляемых требований к кандидатам на должность главы местной администрации и главы муниципального образования влечет нарушения действующего избирательного законодательства;

недостаточность специалистов, соответствующих нормативным требованиям к уровню образования и опыту работы (особенно в сельских поселениях) делает замещение должности руководителя исполнительно-распорядительного органа по конкурсу формальным и искажающим заложенный в данной модели смысл.

В правовом регулировании организации местного самоуправления, не отрицая обоснованность профессионализации муниципальной власти, необходимо придерживаться тех принципов, которые отражают его природу и согласно которым оно наиболее приближено к населению, следовательно, по мнению автора, правовое регулирование моделей замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования без прямого участия населением должно развиваться в следующем направлении:

1. Необходима унификация в нормативно-правовых актах требований к кандидатам на должность руководителя исполнительно-распорядительного органа, которая должна отражать реальные потребности муниципального образования в должном уровне профессионализма и компетенции, а также возможности для достойной оплаты труда. Реализации идеи конкурсного отбора лиц на основе их профессиональных и личных качеств нуждается в формировании соответствующих образовательных программ по подготовке глав местных администраций, созданию ассоциаций, союзов и иных организаций (по аналогии с международной ISMA), которые будут способствовать передаче профессионального опыта, поиску работы и иным формам взаимодействия, обеспечивая дальнейшее совершенствование правового регулирования организационных основ местного самоуправления:

2. Законодательные органы субъектов Российской Федерации, определяя структуру органов местного самоуправления для муниципальных образований, расположенных на их территории, должны учитывать не только показатели экономического и индустриального характера, а также политические и социальные факторы. Автором доказывается, что наиболее эффективно данная модель проявляет себя в небольших муниципалитетах, где профессионализм



руководителя исполнительно-распорядительного органа уравнивает отказ от его прямого избрания. Тогда как в крупных муниципалитетах, глава администрации, как профессиональный управляющий, тем не менее, сталкивается с необходимостью брать на себя роль политического лидера, вынужденного принимать ответственные решения и осуществлять функции, которыми он не может быть наделен без выборного мандата.

3. Конкурсная процедура, предусмотренная для избрания главы муниципального образования и для назначения главы местной администрации, в целях соблюдения конституционных принципов, в соответствии с природой местного самоуправления и недопущения решающего влияния органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления, нуждается в следующих законодательных корректировках:

- установить единые требования в отношении кандидатов на должность главы муниципального образования и главы местной администрации, касающиеся их профессиональных знаний и навыков;

- обязать всех участников конкурса предоставлять согласие на распространение персональных данных, сокрытие которых до окончания конкурса от населения муниципального образования не соответствует публичному характеру должности, на которую они претендуют и противоречат принципам местного самоуправления;

- привести в соответствие с новой редакцией Конституции Российской Федерации федеральные нормативные правовые акты, отменив право иностранных граждан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, на основании международного договора замещать должность руководителя исполнительно-распорядительного органа;

- конкретизировать принципы назначения членов конкурсной комиссии, установить правовое ограничение на исполнение данных полномочий лицам, имеющим близкое родство и иные связи с участниками конкурса;

- в случае равного количества членов комиссии, установить запрет на замещение должности её председателя, обладающего правом решающего голоса,

лицу, представляющему главу субъекта Российской Федерации, что исключает решающее участие органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления, названное недопустимым Конституционным Судом Российской Федерации.

- определить основные критерии оценки качеств участников конкурса, основанные на изучении характеризующих их документов, а также выявленных в ходе опросов, тестирований и иным способом, позволяющем точно и непредвзято оценить уровень профессиональной компетентности.

Поиск и юридическое закрепление новых моделей, предусматривающих различные способы замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа, может обеспечить доверие населения к органам управления, социальную и финансовую стабильность муниципалитетов, если результаты его деятельности будут очевидными не только для специалистов, но и для местных жителей. Представленное диссертационное исследование может стать основой для дальнейшего совершенствования организационной структуры местного самоуправления, позволяющей эффективно соединить концепцию народного представительства и профессионализацию муниципальной власти в моделях замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа без прямого участия населения.

**СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ****Международные договоры и нормативные правовые акты  
Российской Федерации**

1. Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.12.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // Российская газета. – 1993. – № 237.
2. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15 октября 1985 года). Конвенция ратифицирована Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.
3. Об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне: Конвенция Совета Европы от 5 февраля 1992 г. // Обнинск: Институт муниципального управления (серия «Документы Совета Европы»), 2005. – С. 32-38.
4. Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства (Москва, 7 сентября 1995 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 7. – Ст. 495.
5. Договор между Российской Федерацией и Киргизской Республикой о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Киргизской Республики, и граждан Киргизской Республики, постоянно проживающих на территории Российской Федерации (Бишкек, 13 октября 1995 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 9. – Ст. 786.
6. Договор между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия о союзничестве и интеграции (Подписан в г. Москве 18.03.2015) (ред. от 09.11.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 37. – Ст. 5126.

7. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 11. – Ст. 1416.

8. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ Часть 1. (ред. от 03.04.2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

9. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 03.04.2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

10. Трудовой Кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 197–ФЗ (ред. от 19.22.2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 3.

11. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 03.04.2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1 (часть I). – Ст. 1.

12. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (ред. от 18.03.2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 30. – Ст. 3012.

13. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138–ФЗ (ред. от 14.04.2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 46. – Ст. 4532.

14. О закрытом административно-территориальном образовании: Закон Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 (ред. от 15.04.2022 г.) // Ведомости Российской Федерации. – 1992. – № 33. – Ст. 1915.

15. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 03.04.2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

16. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 06.02.2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

17. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 28.12.2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

18. О персональных данных: Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 31 (1 ч.). – Ст. 3451.

19. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 02 июля 2007 г. № 25-ФЗ (ред. от 28.12.2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 10. – Ст. 1152

20. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 06.02.2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228.

21. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 06.02.2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2021. – № 52 (ч. 1). – Ст. 8973.

22. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 361-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011– № 49 (ч. 1). – Ст. 7039.

23. О внесении изменений в статью 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 02 июня 2016 г. № 171-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. – № 23. – Ст. 3295.

24. О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании»: Федеральный закон от 3 июля

2016 г. № 297-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. – № 27 (часть I). – Ст. 4230.

25. О внесении изменения в статью 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 30 октября 2018 г. № 384-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. – № 45 – Ст. 6839.

26. Об утверждении Порядка прохождения диспансеризации государственными гражданскими служащими Российской Федерации и муниципальными служащими, перечня заболеваний, препятствующих поступлению на государственную гражданскую службу Российской Федерации и муниципальную службу или ее прохождению, а также формы заключения медицинского учреждения. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 14 декабря 2009 г. № 984н. // Российская газета. – 2010. – № 12.

27. Об утверждении Инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне: Постановление Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2010 г. № 63 (ред. от 29.10.2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 7. – Ст. 762.

### **Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации**

28. Устав Забайкальского края: Закон Забайкальского края от 17 февраля 2009 г. № 125-33К (ред. от 08.07.2022 г.) // Забайкальский рабочий. – 2009. – 18 февр.

29. О языках народов Республики Бурятия: Закон Республики Бурятия от 10 июня 1992 г. № 221–ХП (ред. от 04.12.2020 г.) // Бурятия. – 23.06.1992. – № 119(276).

30. О языках в Республике Тыва: Закон Республики Тыва от 31.12.2003 г. № 462 ВХ–I (ред. от 21.11.2022 г.) // Тувинская правда. – 03.02.2004. – № 14.

31. О местном самоуправлении в Краснодарском крае: Закон Краснодарского края от 7 июня 2004 г. № 717-Кз (ред. от 17.02.2023 г.) // Кубанские новости. – 26.06.2004. – № 102.

32. О муниципальной службе в Республике Саха (Якутия): Закон Республики Саха (Якутия) от 11 июля 2007 г. 480-3 № 975-III (ред. от 14.06.2022 г.) // Якутские ведомости. – 4 августа 2007 г. – № 67.

33. Об отдельных вопросах муниципальной службы в Иркутской области: Закон Иркутской области от 15 октября 2007 г. № 88–ОЗ (ред. от 26.12.2022 г.) // Ведомости Законодательного собрания Иркутской области. – 22.10.2012. – № 34 (том 1).

34. О Реестре должностей муниципальной службы в Иркутской области и соотношении должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы Иркутской области: Закон Иркутской области от 15 октября 2007 г. № 89–ОЗ (ред. от 26.12.2022 г.) // Ведомости Законодательного собрания Иркутской области. – 22.10.2012. – № 34 (том 1).

35. О муниципальной службе в Алтайском крае: Закон Алтайского края от 7 декабря 2007 г. № 134-ЗС (ред. от 03.03.2023 г.) // Сборник законодательства Алтайского края. – декабрь 2007 г. – № 140. – ч.1.

36. О контракте с главой местной администрации. Закон Красноярского края от 15 марта 2010 г. № 10–4500 (ред. от 18.04.2019 г.) // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. – 05.04.2010 – № 13(384).

37. Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области: Закон Иркутской области от 30 мая 2014 № 54-ОЗ (ред. от 18.09.2019 г.) // Областная. – № 59. – 02.06.2014.

38. О порядке избрания глав муниципальных образований Алтайского края: Закон Алтайского края от 27 ноября 2014 г. № 92-ЗС (ред. от 11.05.2022 г.) // Алтайская правда. – 29.11.2014. – №249.

39. О требованиях к уровню профессионального образования, профессиональным знаниям и навыкам, являющимся предпочтительными для

осуществления главой муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления муниципальных образований Челябинской области, и о признании утратившими силу некоторых законов Челябинской области: Закон Челябинской области от 28 декабря 2016 года № 488-ЗО (ред. от 03.06.2022 г.) // Южноуральская панорама. – № 4. – 17.01.2017 – (спецвыпуск № 2).

40. О внесении изменений в часть 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» закон Иркутской области от 18 сентября 2019 г. №75-ОЗ // Ведомости Законодательного собрания Иркутской области. – 12.11.2019. – № 20.

#### **Муниципальные правовые акты**

41. Устав муниципального образования города Братска: Решение Думы города Братска от 31 июля 1998 № 187/ГД (ред. от 24.12.2021 г.) // Братские вести. – 22.12.2009. – № 54.

42. Устав города Иркутска: Решение ГД г. Иркутска от 20 мая 2004 № 003-20-430537/4 (ред. от 28.10.2021 г.) // Ведомости органов городского самоуправления г. Иркутска. – 2004. II квартал. – с. 11.

43. Об Уставе городского округа город Уфа Республики Башкортостан: решение Совета городского округа город Уфа Республики Башкортостан от 15 декабря 2005 г. № 3/6 (ред. от 22.12.2021 г.) // Вечерняя Уфа. – 28 декабря 2005 г. – № 248.

44. Устав муниципального образования город Шелехов: Решение Думы г. Шелехова от 26 декабря 2005 № 15 (ред. от 16.09.2021 г.) // Шелеховский вестник. – № 106. – 31.12.2005.

45. О принятии Устава муниципального образования городской округ город-курорт Сочи Краснодарского края: Решение Городского Собрания Сочи муниципального образования городской округ город-курорт Сочи



Краснодарского края от 29 октября 2020 г. № 44 (ред. от 28.12.2021 г.) // Новости Сочи. – № 161-162. – 11.11.2020.

46. О проведении конкурса на замещение должности муниципальной службы – главы администрации муниципального образования «Воловский район»: Решение Собрании представителей муниципального образования «Воловский район» Тульской области от 27 марта 2009 г. № 1–4. (ред. от 12.05.2009 г.) // Время и люди. – № 13. – 04.04.2009.

47. Об утверждении Регламента Смоленской районной Думы: Решение Смоленской районной Думы от 24 ноября 2009 г. № 144 (ред. от 29.04.2021 г.) // Сельская правда. – № 116. – 19.12.2009.

48. Об утверждении Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность Главы города Сочи: Решение Городского Собрании Сочи Краснодарского края от 30 июля 2015 г. № 110 (ред. от 25.04.2019 г.) // Новости Сочи. – 20 августа 2015 г. – №120.

49. Об утверждении Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатов на должность главы муниципального образования Верхнеднепровское городское поселение Дорогобужского района Смоленской области: Решение Совета депутатов Верхнеднепровского городского поселения Дорогобужского района Смоленской области от 09 сентября 2015 г. № 31 (ред. от 09.11.2018 г.) // Край Дорогобужский. – № 36. – 17.09.2015.

50. Об утверждении Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования «Город Архангельск»: Решение Архангельской городской Думы от 02 октября 2015 г. № 271 (ред. от 20.06.2018 г.) // Архангельск - город воинской славы. – № 71. – 12.10.2015.

51. Об утверждении Порядка проведения конкурса на замещение должности главы администрации муниципального образования «Октябрьское сельское поселение» Моркинского муниципального района: Решение Собрании депутатов муниципального образования «Октябрьское сельское поселение» от

05 мая 2016 г. № 60 – URL: <http://www.consultant.ru>. (Дата обращения 03.01.2023 г.)

52. Об утверждении Порядка проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы города Красноярск: Решение Красноярского городского Совета депутатов от 06 июня 2017 г. № 18-218 (ред. от 19.03.2019 г.) // Городские новости. – № 66. – 14.06.2017.

53. Об утверждении Положения об администрации Иркутского районного муниципального образования: распоряжение администрации Иркутского районного муниципального образования от 21 июля 2016 г. № 165 // Ангарские огни. – № 01. – 13.01.2017.

54. Положение о порядке и условиях проведения конкурса на замещение должности главы администрации муниципального образования «Багратионовский муниципальный район»: решение Совета депутатов МО «Багратионовский муниципальный район» от 07 октября 2016 г. № 13 // Новая жизнь. – № 40. – 08.10.2016

55. О порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования - мэра города Арзамаса: Решение Арзамасской городской Думы Нижегородской области от 25 ноября 2016 г. № 95 (ред. от 23.12.2020 г.) // Арзамасские новости. – № 101(3866). – 29.11.2016.

56. Об утверждении Положения о порядке и условиях проведения конкурса на замещение должности главы администрации муниципального образования – Александров-Невское городское поселение Александров-Невского муниципального района Рязанской области: решение Совета депутатов Александров-Невского городского поселения от 02 августа 2017 года № 168 – URL: <http://www.consultant.ru>. (Дата обращения 03.01.2023 г.)

57. О конкурсной комиссии и о порядке проведения конкурса на замещение должности Главы администрации муниципального образования сельское поселение «Зареченск» Кандалакшского района: решение Совета депутатов сельского поселения «Зареченск» от 22 августа 2017 г. № 42 – URL: <http://www.consultant.ru>. (Дата обращения 03.01.2023 г.)

58. Об утверждении Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы Южноуральского городского округа Челябинской области: Решение Собрании депутатов Южноуральского городского округа Челябинской области от 29 августа 2017 г. № 279 // Официальный Южноуральск. – № 34. – 01.09.2017.

59. Порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования Егорьевский район Алтайского края: Решение Егорьевского районного Совета депутатов от 30 августа 2017 г. № 43 (ред. от 27.10.2017 г.) //Сборник муниципальных правовых актов Егорьевского района Алтайского края. – № 92. – 14.09.2017.

60. О внесении изменений в решение Алейского городского Собрании депутатов от 23.03.2016 № 16 «Об утверждении Порядка проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования»: Решение Алейского городского собрания депутатов от 18 октября 2017 г. № 56 // Сборник муниципальных правовых актов муниципального образования город Алейск Алтайского края. – 30.10.2017. – № 7.

61. О Порядке проведения конкурса на замещение должности главы администрации городского поселения «Посёлок Борисовка» муниципального района «Борисовский район» Белгородской области: решение поселкового собрания городского поселения «Посёлок Борисовка» от 29 мая 2018 г. № 55-2-1 (ред. от 15.08.2018 г.) – URL: <http://www.consultant.ru>. (Дата обращения 03.01.2023 г.)

62. Об утверждении Положения «О порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы Ленинского внутригородского района городского округа Самара»: Решение Совета депутатов Ленинского внутригородского района городского округа Самара от 23 июня 2020 г. № 266 // Самарская Газета. – № 128(6565). – 25.06.2020

63. О порядке проведения конкурса на замещение должности главы администрации Яковлевского городского округа: решение Совета депутатов

Яковлевского городского округа от 19 ноября 2018 г. № 7 // Победа, специальный выпуск. – 20.11.2018.

64. Об утверждении порядка проведения конкурса по отбору кандидатур на должность Главы муниципального образования город Рубцовск Алтайского края: Решение Рубцовского городского Совета депутатов от 20.12.2018 № 225 // Местное время. – № 98. – 25.12.2018

65. Об утверждении Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы городского округа город Фролово Волгоградской области: Решение Фроловской городской Думы Волгоградской обл. от 25 декабря 2019 г. № 4/4 // Вперед. Документы. – № 2. – 25.01.2020

66. Об утверждении Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы Трехгорного городского округа: Решение Собрания депутатов города Трехгорного Челябинской области от 31 марта 2022 г. № 13 // Спектр. – № 25. – 05.04.2022.

67. Об утверждении Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования городского округа «Воркута» - руководителя администрации муниципального образования городского округа «Воркута»: Решение Совета муниципального образования городского округа «Воркута» Республики Коми от 12 ноября 2019 г. № 686 (ред. от 17.12.2020) // Информационный вестник муниципального образования городского округа «Воркута». – № 18. – 13.11.2019 г.

68. Об объявлении конкурса по отбору кандидатур на должность главы города Сочи: решение городского собрания Сочи от 8 июля 2019 г – URL: <http://www.gs-sochi.ru/dokumenty-resheniya/otbor-kandidatur-na-dolzhnost-glavy-goroda/detail/19009/> (Дата обращения 03.01.2023 г.)

69. Об утверждении Порядка проведения конкурса на замещение должности Главы Администрации Пряжинского национального муниципального района: решение Совета Пряжинского национального муниципального района от 30 июля 2019 г. № 36 – URL: <http://www.consultant.ru>. (Дата обращения 03.01.2023 г.)

70. О Регламенте работы администрации города Иркутска: распоряжение мэра г. Иркутска от 08 мая 2008 г № 031-10-457/8 (ред. от 11.05.2022 г.) // Ведомости органов местного самоуправления г. Иркутска. – 2008. – II квартал (часть 1).

### **Нормативные правовые акты, утратившие силу**

71. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 августа 1995 года №154-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 35. – ст. 3506.

72. Об основах муниципальной службы в Российской Федерации: Федеральный закон от 8 января 1998 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 12.01.1998. – № 2. – ст. 2244.

73. О внесении изменений и дополнений в Кодекс законов о труде РСФСР: Закон Российской Федерации от 25 сентября 1992 г. № 3543-1 // Российская газета. – № 219. – 06.10.1992.

74. О муниципальной службе: Закон республики Тыва от 12 января 2000 г. № 389 // Тувинская правда. – 21 октября 1999 г.

75. Об утверждении Положения о порядке проведения конкурса на замещение должности главы администрации Ангарского муниципального образования. Решение Думы Ангарского муниципального образования от 8 ноября 2010 г. № 05–03рД// Ангарские ведомости. – 16.11.2010. – № 45.

76. Об утверждении порядка проведения конкурса на замещение должности председателя администрации сельского поселения сумон Шеминский, положения о порядке назначения председателя администрации сельского поселения сумон Шеминский, типовой формы контракта с лицом, назначаемым на должность председателя администрации сельского поселения сумон Шеминский по контракту: Решение Хурала представителей сельского поселения сумон Шеминский Дзун–Хемчикского кожууна Республики Тыва от 24 января 2008 г. № 26 // Чаа орук. – 25.01.2008. – № 10.

77. О проведении конкурса на замещение должности муниципальной службы - главы администрации муниципального образования «Воловский

район». Решение Собрания представителей муниципального образования «Воловский район» Тульской области от 27 марта 2009 г. № 1-4. – URL: <http://www.consultant.ru>. (Дата обращения 03.01.2023 г.)

78. Об утверждении Положения «О порядке проведения конкурса на замещение должности Главы Администрации Ленинского внутригородского района городского округа Самара»: Решение Думы городского округа Самара от 27 августа 2015 г. № 650 // Самарская газета. – 29. 08. 2015. – № 100.

79. О назначении половины от общего числа членов конкурсной комиссии по проведению конкурса на замещение должности главы местной администрации внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципальный округ Рыбацкое: постановление Губернатора Санкт-Петербурга от 8 сентября 2017 года № 98-пг. – URL: [http://www.vsrf.ru/stor\\_pdf.php?id=1447394](http://www.vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1447394). Дата обращения 02.02.2023 г.

80. Об утверждении положения о порядке проведения конкурса на замещение должности Главы Администрации Ленинского внутригородского района городского округа Самара: решение Думы городского округа Самара от 17 августа 2018 г. № 161 // Самарская газета. – 18 августа 2018 г. – № 135.

81. Об утверждении Порядка проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы городского округа город Фролово Волгоградской области: Решение Фроловской городской Думы Волгоградской обл. от 18.04.2019 № 53/491 (ред. от 14.06.2019) // Вперед. Документы. – № 21. – 30.04.2019.

82. Об утверждении Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность Главы города Челябинска: Решение Челябинской городской Думы от 1 октября 2019 г. № 2/3 // Вечерний Челябинск. – № 74. – 02.10.2019.

### **Судебная практика**

83. По делу о проверке конституционности отдельных положений части первой статьи 92 Конституции Республики Башкортостан, части первой статьи 3 Закона Республики Башкортостан «О Президенте Республики Башкортостан» и

статей 1 и 7 Закона Республики Башкортостан «О выборах Президента Республики Башкортостан»: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 апреля 1998 г. // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 1998. – № 4.

84. По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 02 апреля 2002 г. № 7-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – № 3. – 2002.

85. 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: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011г. № 9-П // Российская газета. – 03.06.2011 г. – № 119.

86. По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 32-П // Российская газета. – 31.12.2012 г. – № 303.

87. По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5,1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах самоуправления в Российской Федерации» и частей 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного

самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П // Российская газета. – 14.12.2015. – № 282.

88. О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации: Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-З // Собрание законодательства Российской Федерации. – 23.03.2020. – № 12. – ст. 1855.

89. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Забродина Петра Ивановича: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 апреля 1997 г. № 60-О. – URL: [http://www.vsrf.ru/stor\\_pdf.php?id=1447394](http://www.vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1447394). – Дата обращения 11.12.2022 г.

90. По запросу Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея о проверке соответствия Конституции РФ п. 1 ст. 76 Конституции Республики Адыгея: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 13 ноября 2001 г. № 260-О // Российская газета. – 19.02.2002 г. – № 32 (2900).

91. Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Губернатора Тульской области о проверке конституционности подпункта 8 пункта 3 статьи 7 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2005 № 142-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2005. – № 5.

92. По жалобе гражданина Суринова Татевоса Романовича на нарушение его конституционных прав статьей 90 Уголовно-процессуального



кодекса Российской Федерации Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2008 г. № 193-О-П // Собрание законодательства Российской Федерации. – 5 мая 2008 г. – № 18. – ст. 2090.

93. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы главы муниципального образования «Мирный» Архангельской области на нарушение конституционных прав и свобод абзацами первым и третьим пункта 3 статьи 4 Закона Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании»: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2009 г. № 375-О-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – № 5. – 2009.

94. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Аверкиева Игоря Валерьевича, Ковина Виталия Сергеевича и других на нарушение их конституционных прав пунктом 1 части 2 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29 сентября 2011 года № 1319-О-О – URL: <http://www.consultant.ru>. – Дата обращения 03.01.2023 г.

95. По жалобе гражданина Шапошникова Александра Владиславовича на нарушение его конституционных прав абзацем вторым части 8 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 7 февраля 2012 г. № 275-О-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации – № 5. – 2012.

96. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Симона Александра Александровича на нарушение его конституционных прав положением пункта 1 части 2 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 23 ноября 2017 г. № 2547-О. – URL: [http://www.vsrf.ru/stor\\_pdf.php?id=1447394](http://www.vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1447394). – Дата обращения 11.12.2022 г.

97. По запросу губернатора Забайкальского края о проверке конституционности положений частей 1 и 2 статьи 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 января 2018 г. № 12-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – № 4. – 2018.

98. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 9 июля 2013 г. № 3369/13 по делу № А09-7558/2012; Постановление АС Северо-Кавказского округа от 29 октября 2014 г. по делу № А32-7642/2013. – URL: <http://www.fassko.arbitr.ru>. – Дата обращения 01.12.2022 г.

99. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 9 апреля 2008 г. № 74–Г08–23 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – № 11. – 2008 г.

100. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2009 г.: Постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 10 марта 2010 г. (ред. от 29.12.2010) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2010. – № 5.

101. Об оставлении решения Нижегородского областного суда от 09.02.2016 о признании не действующим в части решения городской Думы г. Нижнего Новгорода от 03.11.2010 № 57 «О контракте с лицом, назначаемым на должность главы администрации города Нижнего Новгорода»: Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 01 июня 2016 г. № 9-АПГ16-7. – URL: [http://www.vsrf.ru/stor\\_pdf.php?id=1447394](http://www.vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1447394). – Дата обращения 11.12.2022 г.

102. Об отказе в удовлетворении заявлений о назначении даты проведения внеочередных выборов главы городского округа – города Барнаул на 13 февраля 2011 г. и определении порядка проведения выборов: Определение

Верховного Суда Российской Федерации от 16 февраля 2011 № 51-Г11-10 – URL: <http://www.consultant.ru>. – Дата обращения 03.01.2023 г.

103. Об оставлении без изменения решения Архангельского областного суда от 01.04.2016, которым было отказано в удовлетворении заявления о признании частично недействующим Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования «Город Архангельск», утвержденного решением Архангельской городской Думы от 02.10.2015 № 271: Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 10 августа 2016 г. № 1-АПГ16-4 – URL: <http://www.consultant.ru>. – Дата обращения 03.01.2023 г.

104. О частичной отмене решения Ярославского областного суда от 16.02.2017 и удовлетворении требований о признании недействующими пп. 1, 2 п. 3.3 Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность мэра города Ярославля, утвержденного решением муниципалитета г. Ярославля от 08.11.2016 № 752: Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 24 мая 2017 г. № 8-АПГ17-7. – URL: <http://www.consultant.ru>. – Дата обращения 14.12.2022 г.

105. Об оставлении без изменения решения Челябинского областного суда от 12.02.2017, которым было отказано в удовлетворении заявления о признании недействующим пункта 17 Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы Троицкого муниципального района Челябинской области, утвержденного решением Собрания депутатов Троицкого муниципального района Челябинской области от 29.12.2015 № 985.: Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 07 июня 2017 г. № 48-АПГ17-6. – URL: <http://www.consultant.ru>. – Дата обращения 03.01.2023 г.

106. Об оставлении без изменения решения Алтайского краевого суда от 20.04.2017, которым удовлетворен административный иск о признании

недействующими отдельных положений пункта 6.3.1 Порядка проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования город Алейск Алтайского края, утвержденного решением Алейского городского собрания депутатов от 23.03.2016 № 16: Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 16 августа 2017 г. № 51-АПГ17-12. – URL: <http://www.consultant.ru>. – Дата обращения 03.01.2023 г.

107. Об оставлении без изменения решения Омского областного суда от 01.06.2017, которым были признаны недействующими пункт 3 части 1, пункты 1 и 2 части 5 статьи 10 решения Омского городского Совета от 15.02.2017 № 512 «О порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность Мэра города Омска»: Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 30 августа 2017 г. № 50-АПГ17-15 – URL: <http://www.consultant.ru>. – Дата обращения 03.01.2023 г.

108. Об оставлении без изменения решения Черемушкинского районного суда г. Москвы от 27 апреля 2015 года: Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 18 ноября 2015 г. № 33-36187/2015 – URL: <https://mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/appeal-civil/details/b5b270f6-a640-497b-af00-ef1a3040a2b3>. – Дата обращения 08.12.2022 г.

109. Об отмене решения Нижегородского областного суда от 26.12.2017 в части и признании недействующими отдельных положений решения Арзамасской городской Думы Нижегородской области от 25.11.2016 № 95 «О порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования - мэра города Арзамаса» и Порядка проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования - мэра города Арзамаса, утвержденного решением Арзамасской городской Думы Нижегородской области от 25.11.2016 № 95: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 22 ноября 2017 г. № 9-АПГ17-23 – URL: <http://legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-22112017-n-9-apg17-23/>. – Дата обращения 08.12.2022 г.

**Монографии, сборники, научные статьи**

110. Абрамова А. Глава местной администрации, замещающий должность по контракту: особенности правового статуса/ А. Абрамова // Власть. – 2011. – №3. – С. 104-106.
111. Авакьян С. А. Конституционное право: Энциклопедический словарь / Отв. ред. С. А. Авакьян. – Москва: ИНФРА, 2000.– 688 с.
112. Авакьян С. А. Организация государственной власти в России и зарубежных странах: учебно-методический комплекс / С. А. Авакьян, А. М. Арбузкин, И. П. Кененова и др.; рук. авт. кол. и отв. ред. С. А. Авакьян – Москва: Юстицинформ, 2014. – 692 с.
113. Авакьян С. А. Публичная власть и представительство: организационные, социальные и персоналистские начала (конституционно-правовой взгляд) / С. А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 11. – С. 20-30.
114. Авакьян С.А. Представительство в конституционном праве: вопросы теории и практики. Монография / С. А. Авакьян – М.: Юстицинформ, 2022. – 484 с.
115. Авдеенкова М. А., Дмитриев Ю. А. Понятие основ правового статуса человека и гражданина / М. А. Авдеенкова, Ю. А. Дмитриев // Право и жизнь.– 2004.– № 2. – С. 31-35.
116. Акчурина А.Р. Процедуры формирования органов государственной власти в Российской Федерации: современная проблематика / А.Р. Акчурина // Lex russica. – 2017. – № 10. – С. 187 - 195.
117. Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования. / С. С. Алексеев. – М.: Правоведение, 1999. – 700 с.
118. Андриченко Л. В., Постников А. Е. Правовые основы создания единой администрации поселения и муниципального района / Л.В. Андриченко, А.Е. Постников // Журнал российского права. – 2013. – № 7.– С. 17-27.
119. Ашлей П. Местное и центральное управление. Сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии и Соединенных Штатов. / Перси Ашлей

/ Пер. с англ. под ред. В. О. Дерюжинского. – Издательство О. Н. Поповой. Санкт–Петербург. – 1910 г. – 296 с.

120. Басик В. П. Эволюция правового статуса личности и его отражение в российской правовой науке/ В. П. Басик // Правоведение.– 2005.– №1. – С. 21-35.

121. Бахрах Д. Н. Административное право. Общая часть: учебник / Д. Н. Бахрах – Москва: Издательство БЕК, 1993.– 301с.

122. Бондарь С. Н. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституализация муниципальной демократии в России. / С. Н. Бондарь. – Москва: Норма, 2008. – 592 с.

123. Борзунова О. А., Краснов Ю. К. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный) / О. А. Борзунова, Ю. К. Краснов. – Москва: Юстицинформ, 2012. – 247 С.

124. Борисов А. Н. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25–ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный) / А. Н. Борисов – Деловой двор.– 2010 г. – 237 с.

125. Бревольская И. В. Понятие трудового договора (контракта). / И. В. Бревольская – Москва: Теис., 2000.

126. Булавина Д. В., Несмеянова С. Э. Образование муниципальных служащих в современной России: нормативное правовое регулирование. / Д. В. Булавина, С. Э. Несмеянова // Муниципалитет: экономика и управление. – 2017. – № 3. – С. 71-74.

127. Бялкина Т.М., Шугрина Е.С., Баженова О.И., Ялтонская Н.С., Вишневецкий А.С. Глава муниципального образования: теория, законодательство, правоприменение. Монография. / Т.М. Бялкина, Е.С. Шугрина, О.И. Баженова, Н.С. Ялтонская, А.С. Вишневецкий – М.: Юрлитинформ, 2018. – 240 с.

128. Варламова Н.В. Публичная власть: попытка концептуализации / Н.В. Варламова // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2019. – № 4 (84). – С. 18-26.
129. Вискулова В. В. О «конкурсном» порядке избрания глав муниципальных образований: некоторые обобщения двухлетней практики / В. В. Вискулова // Журнал российского права. – 2017. – № 6. – С. 26-37.
130. Власенко Н. А. Проблема достаточности и агрессивности правового регулирования / Н. А. Власенко // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД. – 2018. – № 1 (41). – С. 41-47.
131. Воеводин Л. В. Юридический статус личности в России. Учебное пособие. / Л.Д. Воеводин – Москва: ИНФРА, 1997. – 304 с.
132. Володин И. А. Модели организации местного самоуправления в зарубежных странах./ 15 лет Российской Конституции и развитие местного самоуправления. Сборник статей. – Москва, 2008. – С. 210-224.
133. Выдрин И. В. Муниципальное право России. Учебник / И.В. Выдрин. – Москва: Норма, 2012. – 256 с.
134. Гаррес Д. Расторжение контракта с главой местной администрации / Д. Гаррес // Законность. – 2009. – № 3. – С. 30-31.
135. Говоренкова Т. М. Читаем Велихова вместе. / Т. М. Говоренкова – Москва: Муниципальная власть., 1998. – 324 с.
136. Гончаров Л. А. Современный опыт развития местного самоуправления в Германии. / Л. А. Гончаров // Проблемы социальных и гуманитарных наук. – 2018. – № 3. – С. 163-167.
137. Государственная служба: теория и организация. Учебник. / Охотский Е. В., Игнатов В. Г, Лытов Б. В. и др. – Ростов-на-Дону: Феникс, 1998. – 640 с.
138. Гриценко Е. В. Муниципальная реформа в фокусе решений Конституционного Суда России: новое в материально-правовых и процессуальных подходах / Е. В. Гриценко // Сравнительное конституционное обозрение. – 2016. – № 5. – С. 43–71.

139. Джагарян Н. В. Конкурсный глава муниципального образования (местной администрации): особенности легитимации и проблемы совершенствования правового статуса / Н. В. Джагарян // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 6. – С. 66-72.

140. Джагарян А. А., Шевченко Н. В. Система и структура органов местного самоуправления: конституционное содержание и соотношение в контексте муниципальной реформы. / А. А. Джагарян, Н. В. Шевченко // Сравнительное конституционное обозрение. – 2008. – № 1. – С. 116-127.

141. Дитятковский М. Ю. О конституционной самостоятельности местного самоуправления / М. Ю. Дитятковский // Вестник Омского университета. Серия: «Право». – 2012. – № 2 (31). – С. 49-64.

142. Евдокимов В. Б., Старцев Я. Ю. Местные органы власти зарубежных стран: Правовые аспекты / В. Б. Евдокимов, Я. Ю. Старцев. – Москва: Спарк, 2001. – 250 с.

143. Елькина А. В. Формирование местной администрации в муниципальных образованиях Российской Федерации / А. В. Елькина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 8. – С.19-21.

144. Еремян В. В. Муниципальное право в странах Латинской Америки. История, теория, практика: Монография. Часть I: Мексика. / В. В. Еремян – Москва: Издательство РУДН, 1997. – 243 с.

145. Зарипов Ф. В., Никитенко И. Г. Модели организационной структуры местного самоуправления: законодательное регулирование и практика реализации. / Ф. В. Запиров, И. Г. Никитенко // Научный Татарстан. – 2010. – № 4. – С. 204-209.

146. Игнатенко В. В. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» /под ред. В. В. Игнатенко. – Иркутск: ИОГНИУ «Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского», 2009. – 1104 с.



147. Кабашов С. Ю. Организация муниципальной службы: Учебник / С. Ю. Кабашов. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: ИНФРА-М, 2017. – 391 с.
148. Кашанина Т. В, Кашанин А. В. Основы российского права. Учебник для вузов / Т. В. Кашанина, А. В. Кашанин – Москва: Издательство НОРМА, 2003.– 784 с.
149. Кеник К. И. Правовое регулирование труда государственных служащих в Республике Беларусь / К. И. Кеник // Трудовое право. – 2006. – № 8. – С. 15-23.
150. Киреева Е. Ю. Муниципальная служба: проблемы теории и практики: Монография / Е. Ю. Киреева – Москва: Издательство «РАГС», 2009. – 206 с.
151. Киреева Е.Ю., Нудненко Л.А. Конституционно-правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти в системе публичной власти /Е.Ю. Киреева, Л.А. Нудненко// Конституционное и муниципальное право. – № 3 – 2022. – С. 312-315.
152. Кирьянов А. Ю. О некоторых вопросах реализации принципа профессионализма и компетентности муниципальных служащих / А. Ю. Кирьянов // Государственная власть и местное самоуправление. – № 3 – 2012. – С. 36-40.
153. Кожевников О. А. О реестре должностей муниципальной службы в РФ. / Кожевников О. А. // Российский юридический журнал. – 2010. – № 1. – С. 56-60.
154. Кожевников О.А. Местное самоуправление как конституционная ценность: от истоков к современному состоянию / Кожевников О. А. // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2021. – № 4 (92). - С. 49-56.
155. Кокотов А.Н. Совершенствование конституционной модели местного самоуправления в России / А.Н. Кокотов // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2020. – № 4 (41). – С. 116-123.

156. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / Под ред. С. Е. Чаннова.– Москва: Ось–89, 2004. – 304 с.

157. Комментарий (постатейный) к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25–ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» / Под ред. А. Н. Козырина. – 2012. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения 03.12.2022).

158. Комментарий к Федеральному закону «О муниципальной службе в Российской Федерации». / Под ред. С. Е. Чаннова. – 2009. – URL: <http://base.garant.ru/> (дата обращения 03.12.2022).

159. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный / Осипова И. Н., Беляев М. А., Колесников А. В., Макаров А. О., Захарова Н. А. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – 2016.

160. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2021. – 752 с.

161. Конституционное право: университетский курс: учеб.: в 2 т. / ред.: А. И. Казанник, А. Н. Костюков. – Москва: Проспект, 2016. – Т. II. – 479 с.

162. Костюков А. Н. Народовластие и местное самоуправление: конституционные проблемы реализации / А. Н. Костюков // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2018. – № 4(33). – С. 30-37.

163. Кузнецов С. П. О проекте закона в новой редакции «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» / С. П. Кузнецов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2003. – №3. – С. 17-22.

164. Кузнецова С. А. К вопросу об определении понятия «правовой механизм» / С. А. Кузнецова // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. – № 1 (57). – С. 9-12.

165. Куличков А. С. Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления в системе муниципальной власти / А. С. Куличков // Административное и муниципальное право. – 2013. – №10. – С.948-953.

166. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. Учебник. / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев – Москва: Юрист, 1997. – 428 с.

167. Липатов Э. Г. и др. Комментарий к Федеральному закону «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный) / Под ред. С. Е. Чаннова – Москва: Ось-89, 2008. – 319 с.

168. Лупенко И. Ю. Институт ответственности в муниципальном праве / И. Ю. Лупенко // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – № 11. – С. 21-26.

169. Мазненков Д. И. Понятие выборов, их виды и социально-политическая роль. В сборнике: Конституционно-правовые механизмы защиты прав человека и гражданина в России и мире: Материалы международной научно-практической конференции. / Д. И. Мазненков – Москва, 2019. – С. 433-439.

170. Макаров И. И. Комиссия по проведению конкурса на должность главы местной администрации: формирование и состав / И. И. Макаров // Журнал российского права. – 2010. – № 5. – С.81-87.

171. Макарецв А. А. Проблемы правового регулирования обработки персональных данных кандидата в депутаты или на выборную должность / А. А. Макарецв // Избирательное право. – 2014. – № 2. – С. 5-10.

172. Малышева М. Н. Правовая природа муниципальной службы и правовое положение муниципального служащего Российской Федерации / М. Н. Малышева // Административное и муниципальное право.– 2011.– № 5.– С. 48-52.

173. Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование./ В. М. Манохин – Москва: Юристъ, 1997.– 296 с.

174. Масловская Т.С. Принесение присяги при вступлении в должность. / Т.С. Масловская // Государство и право. – 2014. – № 12. – С. 94-98.

175. Местные органы власти в США: организация управления и экономической деятельности. Сборник обзоров / Отв. ред.: Зарецкая С. Л., Капранова Л. Д. – Москва: Издательство ИНИОН РАН, 1996. – 134 с.

176. Миронов В. П. О структуре (системе) органов местного самоуправления с правами юридического лица / В. П. Миронов // Российский юридический журнал. – 2005. – № 3 (47). – С. 41-48.

177. Мирошниченко Н.Б. Комментарий к части первой статьи 131 Конституции РФ // Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий. 3-е изд. / Под ред. Б.Н.Топорнина. – М.: Юристъ, 2003. – С.765–766.

178. Муниципальное право России [Электронный ресурс]: курс лекций / Ю. В. Герасименко [и др.]. – Омск: Омская академия МВД России, 2013. – 228 с.– URL: <http://www.iprbookshop.ru/36012.html>. – ЭБС «IPRbooks». (дата обращения 17.12.2022).

179. Муравченко В. Б. Должности муниципальной службы / В. Б. Муравченко // Право и экономика. – 2009. – № 12. – С. 47-51.

180. Нарутто С. В. Полномочия главы местной администрации / С. В. Нарутто // Глава местной администрации. – 2012. – №4. – С. 51-53.

181. Нарутто С.В., Шугрина Е.С. Муниципальная демократия: от теории к практике: монография. / С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина – М.: Юрлитинформ, 2020. – 272 с.

182. Научно–практический комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / Под ред. В. В. Володина. – Саратов: ГОУ ВПО СГАП, 2005.– 348 с.

183. Некрасов С. И. Экстерриториальная компетенция в территориальной организации публичной власти. / С. И. Некрасов // Lex Russica. – № 1. – январь 2017 г. – С. 140-153.

184. Нудненко Л.А., Тхабисимова Л.А., Цапко М.И. Тенденции правового регулирования муниципальной демократии в Российской Федерации.

/ Л.А. Нудненко, Л.А. Тхабисимова, М.И. Цапко– М.: Юрлитинформ, 2020. – С. 18 - 23.

185. Остапович И. Ю. Конституционный Суд Российской Федерации и проблемы «преобразования» Конституции России в области формирования местного самоуправления / И. Ю. Остапович // Вестник СГЮА. – 2017. – № 3. – С. 46-50.

186. Постовой Н. В., Таболин В. В., Черногор Н. Н. Муниципальное право России: учебник / Н. В. Постовой, В. В. Таболин, Н. Н. Черногор: под ред. Н. В. Постового. – ИД «Юриспруденция; Москва; 2016. – 456 с.

187. Праскова С. В. О правовом регулировании ограничений и запретов, связанных с замещением государственных должностей субъекта Российской Федерации / С. В. Праскова // Вестник Института законодательства им. Сперанского. – 2010. – № 4. – С. 11-19.

188. Праскова С. В. К вопросу о содержании правового статуса муниципального служащего / С. В. Праскова // Вестник Сибирской академии права, экономики и управления. – 2010. – № 1. – С. 49–53.

189. Пресняков М. В. Условия реализации права на равный доступ к государственной службе / М.В. Пресняков // Конституционное развитие России. Межвузовский сборник научных статей. - Саратов: Издательство ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2005, – Вып. 6. – С. 178-184.

190. Проблемы совершенствования муниципальной службы в России: Комментарии законодательства. / Братановский С. Н., Епифанов А. Е., Санеев В. А. – СПС «КонсультантПлюс», 2012.

191. Селихова О. Г. Особенности правового статуса органов местного самоуправления / О. Г. Селихова // Российский юридический журнал. – 2016. – №5. – С. 123-134.

192. Сергеев А. А. Проблемы конституционно–правовой ответственности в системе местного самоуправления / А. А. Сергеев // Конституционно–правовая ответственность: Проблемы России, опыт

зарубежных стран. Научное издание. – Москва: Издательство МГУ, 2001. – С. 359-365.

193. Соловьев С. Г. Ответственность глав муниципальных образований / С. Г. Соловьев // Законность. – 2005. – № 8. – С. 48-50.

194. Соловьев С. Г. Модели организации системы муниципальной власти: проблемы теории и практики / С. Г. Соловьев // Муниципальное право. – 2006. – №1. – С.44-47.

195. Соловьев С.Г. Самостоятельность муниципального уровня власти в единой системе российской публичной власти: внутрисистемное конституционное противоречие или потенциально достижимая цель. / С.Г. Соловьев // Современное право. – 2021. – № 10. - С. 11-16.

196. Сыроватская Л. А. Трудовые отношения и трудовое право / Л. А. Сыроватская // Государство и право. – 1996. – № 7. – С. 75-81.

197. Теория государства и права Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько – Москва: Юрист, 2001. – 776 с.

198. Упоров И.В., Яблонский И.В. Институт муниципальных должностей: эволюция и правовое регулирование (в контексте законопроекта о местном самоуправлении) / И.В. Упоров, И.В. Яблонский // Общество и право. – 2022. – № 1 (79). – С. 133-138.

199. Упоров И.В. Глава местной администрации в системе органов местного самоуправления: от единоначалия к коллегиальности? / И.В. Упоров // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2022. – № 1-2 (64). – С. 154-158.

200. Чаннов С. Е. Актуальные проблемы расторжения контракта с главой местной администрации / С. Е. Чаннов // Журнал российского права. – 2009. – № 5,. – С. 76–84.

201. Чаннов С. Е. Как уволить главу местной администрации? / С. Е. Чаннов // Справочник кадровика. – № 2 – 2010. – С. 58-68.

202. Черкасов А. И. Местное самоуправление: зарубежный опыт: Учебное пособие / А. И. Черкасов. – Москва: Московский экономическо-правовой институт, 2000. – 41 с.

203. Чихладзе Л. Т. Новые тенденции формирования органов местного самоуправления в Российской Федерации. / Л. Т. Чихладзе //Юридическая наука. – 2017. – № 1. – С. 42-51.

204. Чуксина В. В. Правозащитная деятельность государства в области прав человека в условиях глобальной стандартизации прав человека / В. В. Чуксина // Вопросы российского и международного права. – 2018. – Т.8. – № 4А. – С. 17-22.

205. Шапаров А. Е. Предоставление избирательных прав гражданам: практика и тенденции. С. 182. / А. Е. Шапаров // ПОЛИС. Политические исследования. – 2011. – №1. – С. 177-189.

206. Шкатулла В. И., Сытинская М. В., Надвикова В. В. Комментарий к Федеральному закон от 2 марта 2007 г. № 25–ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» / Под ред. В. И. Шкатуллы – СПС «ГАРАНТ», 2011.

207. Штатаина М. А. Административное право в странах Латинской Америки. Стабилизация управления и обеспечение общественного развития / М. А. Штатаина – Москва: Издательство РУДН, 1994. – 144 с.

208. Шугрина Е. С. Муниципальное право Российской Федерации. Учебное пособие / Е. С. Шугрина – Москва: Норма, 2014. – 576 с.

209. Шугрина Е. С. Судебная защита местного самоуправления. /Е. С. Шугрина – Москва: Норма, 2010. – 336 с.

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

211. Шугрина Е. С. Некоторые особенности правового статуса главы муниципального образования в материалах судебной практики / Е. С. Шугрина // Юридическое образование и наука. – 2018. – № 10. – С. 37-47.

212. Шугрина Е.С. Гарантии деятельности главы муниципального образования в материалах судебной практики / Е. С. Шугрина // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2019. – № 1. – С. 5 - 13.

### **Диссертации и авторефераты диссертаций**

213. Бегларян Г. М. Особенности правового статуса главы муниципального образования, замещающего должность главы местной администрации (на примере Челябинской области): автореферат дис... кандидата юридических наук.: 12.00.02 / Гоар Мурадовна Бегларян. – Челябинск: Южно-Уральский государственный университет, 2012. – 22 с.

214. Волченко В. Н. Институт пассивного избирательного права при выборах в органы государственной власти в Российской Федерации: автореф. дис... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Валерия Наильевна Волченко. – Ростов на Дону, 2003. – 22 с.

215. Елькина А. В. Местная администрация в системе местного самоуправления в Российской Федерации: вопросы правового регулирования и статуса: автореф. дис... кандидата юридических наук: 12.00.02/ Александра Вячеславовна Елькина. – Екатеринбург, 2013. – 22 с.

216. Карев Д. А. Принципы организации и функционирования муниципальной службы в Российской Федерации: автореф. дис... кандидата юридических наук: 12.00.02/Дмитрий Александрович Карев. – Пенза, 2020. – 22 с.

217. Козбаненко В. А. Правовое обеспечение статуса государственных гражданских служащих: Теоретико–административные аспекты: автореф дис... доктора юридических наук: 12.00.14 / Виктор Анатольевич Козбаненко. – Москва, 2003. – 50 с.

218. Колесников Н.В. Правовые вопросы функционирования муниципальной службы в субъектах Российской Федерации: автореф.... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Николай Владимирович Колесников.– Саратов, 2000. – 171 с.



219. Колесников А. В. Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти: организационно-правовые аспекты: Дис... доктора юридических наук: 5.1.2 / Андрей Владимирович Колесников.– Саратов, 2022. – 64 с.

220. Коломоец Е. Е. Общее и особенное в трудовом договоре и служебном контракте, заключаемом с государственными гражданскими служащими: автореф. дис... кандидата юридических наук. 12.00.05 / Елена Евгеньевна Коломоец. – Москва, 2011. – 26 с.

221. Олейников О. В. Разграничение полномочий в структуре органов местного самоуправления Российской Федерации автореферат дис... кандидата юридических наук: 12.00.02/ Олег Владимирович Олейников. – Волгоград, 2005 – 31 с.

222. Осиночкина Е. В. Правовой статус муниципального служащего: становление, понятие и механизм реализации: дис... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Евгения Васильевна Осиночкина. – Казань, 2006. – 224 с.

223. Пешин Н. Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений: автореферат дис... доктора юридических наук: 12.00.02 / Николай Леонидович Пешин. – Москва, 2012. – 48 с.

224. Сергеев А.А. Конституционно-правовые аспекты организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации: автореферат дис... доктора юридических наук: 12.00.02 / Алексей Аронович Сергеев. – Москва, 2012. – 43 с.

225. Щепачев В.А. Формирование конституционной концепции местного самоуправления и проблемы её реализации в законодательстве Российской Федерации: автореферат дис... доктора юридических наук: 12.00.02/ Виктор Александрович Щепачев. – Москва, 2014. – 35 с.

226. Шамсутдинов Р. Х. Правовой статус главы муниципального образования (по материалам Приволжского федерального округа): автореферат

дис.... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Ренат Харрасович Шамсутдинов. – Казань: Казанский (Приволжский) Федеральный университет, 2012. – 25 с.

227. Шугрина Е. С. Организационные основы местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Екатерина Сергеевна Шугрина. – Новосибирск, 1997. – 24 с.

### **Словари, энциклопедии, справочники**

228. Ожегов С. И. Словарь русского языка / Под ред. Н. Ю. Шведовой. – 16-е изд., исправленное. – Москва: Русский язык., 1984. – 750 с.

229. Управление персоналом. Энциклопедический словарь. / Под ред. А. Я. Кибанова. – Москва: НОРМА – ИНФРА-М., 1998. – 459 с.

230. Российская социологическая энциклопедия / Под ред. Г. В. Осипова. – Москва: НОРМА – ИНФРА-М., 1999. – 672 с.

231. Большой юридический словарь / [В. А. Белов и др.]; Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е.Крутских. - 2. изд, перераб. и доп. - Москва : ИНФРА-М, 2003. - 703 с.

### **Иные материалы**

232. Аналитические материалы по вопросу реализации в муниципальных образованиях Российской Федерации модели организации системы органов местного самоуправления, предусматривающей «сити–менеджера» (главу местной администрации, назначаемого по контракту). 11 апреля 2011 г. Министерство регионального развития – URL: <http://www.gosman.ru/about?news=13290> – Дата обращения 04.12.2022 г.

233. В Туркмении возобновилась охота на владельцев паспортов РФ: от россиян требуют «явиться с повинной» – URL: <http://www.newsru.com/world/27sep2011/turkmenpassport.html> – Дата обращения 12.12. 2022 г.

234. Выборы депутатов Думы города Иркутска шестого созыва. Итоги голосования. – URL: <http://www.irkutsk.izbirkom.ru/arkhiv-vyborov-i-referendumov/vybory-2014/vybory-deputatov-dumy-goroda-irkutska/> – Дата обращения 10.12. 2022 г.

235. Развитие федеративных отношений и местного самоуправления. Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год – URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> Дата обращения 10.12. 2022 г.

236. Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации за 2016 год. Доклад Министерства юстиции РФ – URL: [http://minjust.ru/sites/default/files/1\\_25\\_0.doc](http://minjust.ru/sites/default/files/1_25_0.doc). – Дата обращения 10.12. 2022 г.

237. Информационно-аналитические материалы о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2018 г. – начало 2019 г.). Доклад Министерства юстиции РФ – URL: <http://minjust.ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/doklad-o-sostoyanii-i-osnovnyh> – Дата обращения 10.12. 2022 г.

238. Информация о ходе реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в 2007 году. Доклад Министерства регионального развития // Муниципальное право – №1 – С. 2-22.

239. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: учеб. пособие. – Москва: Инфотропик Медиа, 2012. – 640 с.

240. Конституции стран мира. Конституция швейцарской конфедерации. – URL: <http://legalns.com/> – Дата обращения 15.12. 2022 г.

241. Конкурс на замещение должности главы администрации города Усолья-Сибирского. – URL: <https://usolie-sibirskoe.ru/novosti1/1341-4> – Дата обращения 04.12. 2022 г.

242. Методические рекомендации по формированию организационной структуры местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) в Иркутской области (Одобрены областной комиссией по реформе местного самоуправления 29.12.2005) // Вестник Комитета по труду. – 2005. – № 7-8.

243. Мнение Судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н. С. Бондаря – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_law\\_189899/8b6d4af337c6cb18b4e18f3b5da62e376a331fee/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_189899/8b6d4af337c6cb18b4e18f3b5da62e376a331fee/) – Дата обращения 11.12. 2022 г.

244. Муниципальная карта России: точки роста. Исследование Комитета гражданских инициатив – URL: <http://komitetgi.ru/analytics/4102/> – Дата обращения 20.12. 2022 г.

245. Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации. – URL: <https://kremlin.ru/events/president/news/62582> – Дата обращения 16.12. 2022 г.

246. Примерный устав города. Национальная лига городов (США). // Муниципальное право. – 1999. – №1. – С.81–93.

247. Письмо Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 29 января 2013 г. № 3.20-24/57 – URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru> – Дата обращения 05.12. 2022 г.

248. «Совесть Европы» в действии: 350 решений Европейского суда по правам человека: Компендиум практики Европейского Суда по правам человека / отв. Ред. М. Т. Тимофеев, Н. М. Секретарева. – Москва: Институт права и публичной политики, 2019. – 1396 с.

### **Иностранные монографии, сборники, научные статьи**

249. Cordero Torres, Jorge Martín. El City Manager. Una experiencia en México: Tijuana y Техосо. / Torres Cordero, Martín Jorge // Provincia. – núm. 28. – Julio-diciembre, 2012. – P. 41–59.

250. G. Marcou. Les collectivites locales dans les constitutions des Etats unitaires en Europe / Marcou Gérard // Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel. – 2014. – № 1 (42). – P. 63-87.

251. G. Marcou. Le représentant territorial de l'État et le fait régional dans les États européens / Marcou Gérard // Revue française d'administration publique. – 2010. – № 3. – P. 183-205.

252. Folz, David H. et Reem Abdelrazek. Professional Management and Service Levels in Small U.S. Communities». / David H. Folz, Abdelrazek Reem // The American Review of Public Administration. – 2009. – 39 (5). – P. 553–569.

253. Parsons T. Power and the Social System / Power / ed. by S. Lukes. – Oxford: Blackwell, 1986. – P. 94-143.

254. Plunkett, Thomas J. City management in Canada: the role of the chief administrative officer. / T. J. Plunkett – Toronto, Ont.: Institute of Public Administration of Canada. – 1994. – 78 p.

### **Иные иностранные материалы**

255. Alan Ehrenhalt. The Mayor–Manager Conundrum. Governing. October 2004. – URL: <http://www.governing.com/topics/mgmt/Mayor–Manager–Conundrum.htm> – Дата обращения 04.12. 2022 г.

256. Compilation of Venice Commission opinions concerning constitutional and legal provisions for the protection of local self-government – URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2016\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2016)002-e) – Дата обращения 15.12. 2022 г.

257. Guide du maire. Le portail de l'Etat au service des collectivités. – URL: [http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/guide\\_du\\_maire\\_entier.pdf](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/guide_du_maire_entier.pdf) – Дата обращения 12.12. 2022 г.

258. Rodolphe Parent. Qui décide dans les municipalités du Québec? Gouvernement et gouvernance. Oct 30, 2018.. – URL: <http://www.vrm.ca/qui-decide-dans-les-municipalites-du-quebec/> – Дата обращения 01.12. 2022 г.

259. The ICMA Code of Ethics. International City/County Management Association. – URL: <https://icma.org/documents/icma-code-ethics-amended-june-2018>. – Дата обращения 01.12. 2022 г.

260. Local and regional democracy in the Russian Federation. Report Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the European Charter of Local Self-Government (Monitoring Committee). – URL: <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-the-russian-federation-monitoring-comm/1680973ba5> – Дата обращения 03.12. 2022 г.

261. Loi relative aux droits et libertes des communes, des departements et des regions: Loi № 82-213 du 2 mars 1982. – URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000880039> – Дата обращения 15.12. 2022 г.

262. Premier Rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale. Cités et Gouvernements Locaux Unis. – URL: [https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLDI\\_%20FR.pdf](https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLDI_%20FR.pdf). – Дата обращения 15.12. 2022 г.