

Научная статья

УДК: 342.8

DOI: 10.17150/1819-0928.2022.23(2).218-225



## Замещение должности главы местной администрации по конкурсу: российский опыт

**Анжелика Размиковна Шастина***Байкальский государственный университет, Иркутск, Россия*  
shastina.ar@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-3680-8602>

### АННОТАЦИЯ

Должность главы местной администрации, руководящего исполнительно-распорядительной деятельностью по решению вопросов местного значения, занимает особое место в организационной системе муниципального образования. В статье рассматривается необходимость и обоснованность внедрения в российскую практику местного самоуправления организационной модели, предусматривающей замещение должности руководителя местной администрации на основании конкурса. Обсуждается история возникновения конкурса и должности «сити-менеджер» в муниципальном управлении США, исследуется генезис развития вопроса в российском законодательстве. Указывается на различные обстоятельства, препятствующие положительной оценке конкурса для замещения ключевой должности местного самоуправления со стороны научного сообщества и муниципалитетов-практиков (отсутствие права на уровне местного самоуправления самостоятельно принимать решение о применении конкурсного избрания главы муниципального образования или назначения главы местной администрации, фактическое неучастие населения в процедуре замещения должности, что противоречит природе местного самоуправления, и иные).

С учетом видов муниципальных образований анализируются статистические данные Министерства юстиции Российской Федерации на предмет фактической реализации предусмотренных муниципальным образованием организационных моделей с использованием конкурса для замещения должности руководителя местной администрации.

Рассматриваются особенности и недостатки конкурса как способа избрания главы муниципального образования: требования к кандидатам на должность, обусловленные разной природой должностей, момент приобретения статуса кандидата, количество кандидатур, представляемых представительному органу, наличие или отсутствие индивидуального документа, оформляющего должностные обязанности. Делается вывод о необходимости унификации конкурсных процедур и требований к кандидатам на должность главы местной администрации.

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

глава муниципального образования, глава местной администрации, конкурс, сити-менеджер, замещение должности

### ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Шастина А.Р. Замещение должности главы местной администрации по конкурсу: российский опыт // Академический юридический журнал. 2022. Т. 23, № 2. С. 218–225. DOI: 10.17150/1819-0928.2022.23(2).218-225.

Original article

## Filling the position of the local administration head by competition: Russia's experience

**Angelica R. Shastina***Baikal State University, Irkutsk, Russia*  
shastina.ar@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-3680-8602>

### ABSTRACT

The position of the head of the local administration, in whose hands is the management of the activities of the executive and administrative body for resolving issues of local importance and the implementation of certain state powers and other powers of local self-government, occupies a special place in the organizational system of local self-government. The article considers the necessity and validity of the introduction of an organizational model into Russian local self-government, which provides for the filling of the position of the head of the local administration on the basis of a competition. The history of the competition and the position

© Шастина А.Р., 2022

of «city manager» in the municipal administration of the USA is discussed, a legal assessment of the foreign experience of introducing professional managers into the local government system is given, the genesis of the development of the issue in Russian legislation is investigated.

Various circumstances are pointed out that prevent a positive assessment of the competition for the filling of a key position of local self-government by the scientific community and municipal practitioners (municipalities lack the right to independently make a decision on the application of the competitive election of the head of the municipality or the appointment of the head of the local administration, the actual non-participation of the population in the procedure of filling the position, which contradicts the nature of local self-government, and others).

Taking into account the types of municipalities, the statistical data of the Ministry of Justice of the Russian Federation are analyzed for the actual implementation of organizational models provided by the municipality using a competition to fill the position of the head of the local administration.

The features and disadvantages of the competition as a way of electing the head of a municipality are considered. The article formulates proposals for improving legislation in the direction of unification of competitive procedures and requirements of professionalism and competence for candidates for the position of head of a municipality and head of a local administration.

#### KEYWORDS

the head of the municipality, the head of the local administration, competition, city-manager, position filling

#### FOR CITATION

Shastina A.R. Filling the position of the head of the local administration by competition: Russia's experience. *Akademicheskij yuridicheskij zhurnal = Academic Law Journal*. 2022;23(2):218–225. (In Russian). DOI: 10.17150/1819-0928.2022.23(2).218-225.

#### Введение

Российские законодатели длительное время находятся в поиске оптимальных структурных форм организации муниципальной власти. Нормативная база, регулирующая основы организации местного самоуправления, неоднократно изменялась, подстраиваясь под решение политических, правовых, административных, экономических и социальных вопросов местного значения, количество которых за последние годы многократно возросло. В целях повышения эффективности осуществления исполнительно-распорядительной деятельности по решению вопросов местного значения идет непрерывное совершенствование модели главы местной администрации. Поскольку именно этот орган общей компетенции, осуществляющий организационно-распорядительные и исполнительные полномочия по решению вопросов местного значения, отнесенных к ведению муниципального образования [1, с. 161], обеспечивает благоприятные условия жизнедеятельности населения.

Глава руководит местной администрацией на принципах единоначалия, и потому именно это должностное лицо несет политическую ответственность перед государством и населением за эффективность осуществления местной власти. Существенные различия в географических, демографических, социально-экономических и иных характеристиках муниципального образования предопределяют многовариантность статуса и порядка формирования этого ключевого должностного лица местного самоуправления.

В настоящее время идет активная работа над новым законом об организации местного самоуправления в Российской Федерации<sup>1</sup>. И в этой связи представляется особенно важным проанализировать имеющийся российский опыт в реализации различных моделей главы местной администрации, а на основе полученных результатов определить оптимальные подходы для регулирования статуса и порядка формирования руководителя местного исполнительно-распорядительного органа.

#### Обоснование проблемы

Как известно, главой местной администрации в Российской Федерации может являться либо глава муниципального образования, либо лицо, назначаемое на указанную должность по контракту. При этом вариант «сити-менеджера» пришел в Россию достаточно поздно.

Например, в США «сити-менеджер» был впервые назначен в начале XX века, и в правовых актах закреплена так называемая организационная модель «совет — управляющий». Сама идея конкурса для замещения должности руководителя местного исполнительно-распорядительного органа заключается в том, чтобы определить наиболее подходящего с профессиональной точки зрения кандидата. И.А. Володин связывает

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти : Законопроект № 40361-8 // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 06.04.2022).

создание этой модели с предпринятыми в начале XX века усилиями по борьбе с широко развитой коррупцией в органах местного самоуправления, которые формировались на основе всеобщих выборов. 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 [2, с. 216]. Модель «сити-менеджера» позволяла успешно бороться с этой проблемой.

Однако технократический подход к выбору руководителя местной администрации не может быть воспринят только с положительной стороны, так как речь идет о ключевой должности муниципального управления. Это должностное лицо по своей роли в организационной структуре местного самоуправления призвано выполнять не только управленческие, но и представительские функции, реализуя полученный от местного сообщества мандат.

Недовольство конкурсным замещением должности руководителя местного исполнительного органа звучало сразу после его появления — в начале XX века [3, с. 81]. Суть критики сводилась к недемократичности (в сравнении с выборами) конкурсного назначения, что не соответствует самой природе местного самоуправления — самой близкой к населению форме публичной власти [4, с. 554]. Однако институт «сити-менеджеров» стал достаточно популярен в США, а вскоре и за их пределами.

Россия восприняла этот опыт только на современном этапе развития публичной власти: полноценное закрепление конкурса для назначения на должность главы местной администрации было осуществлено в действующем Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ). Исходя из его первоначальной редакции, муниципалитетам предоставлялся выбор: дать возможность руководить исполнительной деятельностью прямо или косвенно избранному должностному лицу — главе муниципального образования либо возложить эти полномочия на муниципального служащего, назначенного по конкурсу. Однако

уже в 2014 году<sup>3</sup> усмотрение муниципальных образований было существенно ограничено: право выбора модели организации органов местного самоуправления перешло к субъектам Российской Федерации. В настоящий момент именно региональный закон устанавливает способы или способ замещения должности руководителя местной администрации — либо главой муниципального образования и порядок его избрания, либо главой местной администрации, назначенного по контракту.

Такое положение вещей в свое время вызвало неоднозначную реакцию правоведов и правоприменителей, так как в соответствии со статьей 131 Конституции РФ<sup>4</sup> «структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно» [5, с. 105; 6; 7]. Однако анализ материалов судебной практики показывает, что для правоприменительных органов довольно сложным является вопрос о том, что такое структура органа местного самоуправления и как она может или должна меняться [8, с. 42].

Как указывает М.Ю. Дитятковский, «самостоятельность — это основной принцип функционирования местного самоуправления, который используется в определении этого института» [9, с. 49]. По мнению экспертов Совета Европы<sup>5</sup>, изменения, внесенные в российское законодательство о местном самоуправлении в 2014 и 2015 годах, поставили муниципалитеты в положение, при котором фактически утрачено такое их право, так как право определять структуру и организацию местных органов власти — оно передано региональным властям. В связи с этим Конституционный Суд РФ напомнил, что Конституция РФ прямо не называет главу муниципального образования в числе избираемых населением напрямую органов и должностных лиц публичной власти и не определяет какой-либо

<sup>3</sup> О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федер. закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 22. Ст. 2770.

<sup>4</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. с изм., одобр. в ходе общерос. голосования 01 июля 2020 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001>.

<sup>5</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: 03.04.2022).

<sup>2</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 06 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

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<sup>6</sup>. Как отмечает И.Ю. Остапович, «Конституционный Суд РФ, осуществляя «преобразовательную» функцию, создавал необходимые и сбалансированные конституционно-правовые условия для формирования органов местного самоуправления» [10, с. 48].

С учетом правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом РФ, были установлены требования, которыми должны руководствоваться субъекты РФ при принятии законов, регулирующих вопросы определения порядка избрания глав муниципальных образований.

Затем в 2015 году в статье 36 Федерального закона № 131-ФЗ был предусмотрен новый способ избрания глав муниципальных образований — избрание депутатами представительного органа муниципальных образований из числа претендентов, представленных конкурсной комиссией<sup>7</sup>. И если главы муниципальных образований, избираемые на выборах или из числа депутатов, могут либо возглавлять местные администрации, либо исполнять обязанности председателей представительных органов, то главы, избранные по конкурсу, исключительно возглавляют местные администрации.

Конкурсная модель не нашла в науке поддержки [11; 12, с. 27]. По мнению Л.Т. Чихладзе, данный институт подрывает основы муниципального представительства, так как исключает участие населения в выборе главы муниципального образования [13, с. 48].

<sup>6</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 РФ от 01 дек. 2015 г. № 30-П // Российская газета. 2015. № 282.

<sup>7</sup> О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : Федер. закон от 03 февр. 2015 г. № 8-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 6. Ст. 886.

Таким образом, на сегодняшний день глава местной администрации может назначаться (избираться) на должность как будучи главой муниципального образования, так и не являясь таковым. Но конкурсное замещение должности главы муниципального образования и должности главы местной администрации имеет совершенно разную природу. В этой связи важно оценить опыт реализации обеих моделей в современной России.

#### ***Текущая практика конкурсного замещения должности главы местной администрации***

Рассматриваемый способ определения руководителя местного исполнительно-распорядительного органа часто не находил поддержки ни среди российских специалистов и практиков в сфере местного самоуправления, ни среди населения муниципальных образований. Тем не менее, изучая данные, опубликованные Министерством юстиции РФ по результатам ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления<sup>8</sup>, можно сделать вывод, что к 2021 году в России подавляющее большинство муниципальных образований закрепили в своих уставах именно конкурсную процедуру для избрания на должность руководителя местной администрации.

Так, согласно положениям уставов 1593 муниципальных районов 873 главы муниципальных образований избираются по конкурсу; 506 глав — избираются из депутатов и становятся председателями представительных органов, следовательно, по конкурсу назначаются главы администраций. 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. 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. В соответствии с уставами 16 235 сельских поселений в 5570 сельских поселений главы муниципальных образований избираются по конкурсу и в 2539 — главы местных администраций по конкурсу назначаются.

Итого, конкурс для замещения должности руководителя местной администрации применяют примерно 85% муниципальных районов, 92% го-

<sup>8</sup> Доклад Министерства юстиции РФ. (данные за 2020 г.). URL: <http://minjust.ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/doklad-o-sostoyanii-i-osnovnyh> (дата обращения 10.04.2022).



родских округов, 77% городских поселений и почти 50% сельских поселений. Очевидна тенденция смещения приоритетов в процедуре замещения должности руководителя местной администрации в сторону конкурса как основного способа определения кандидатуры для избрания или назначения.

Справедливости ради отметим, что решение о выборе конкретной формы организационной модели муниципалитеты принимают не всегда самостоятельно, а руководствуясь предписаниями региональных законов.

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>9</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.

Стоит обратить внимание, что возможное сочетание конкурсного способа избрания глав сельских поселений с одновременным выполнением обязанностей главы администрации и председателя представительного органа (разрешенная и распространенная практика для сельских поселений), определено как недопустимое Федеральным законом от 30 октября 2018 года № 384-ФЗ<sup>10</sup> в контексте одной из правовых позиций, сформулированных Конституционным Судом РФ (в связи с тем, что главы муниципалитетов, избираемые по конкурсной системе, не имеют действующего мандата, полученного непосредственно от населения, и не могут осуществлять функции представи-

телей населения в представительных органах муниципальных образований) и в 2019–2020 годах было исключено из уставов почти всех сельских поселений, в которых оно ранее содержалось. По этой причине «популярность» конкурсного избрания в сельских поселениях оказалась самой низкой среди всех видов муниципальных образований, если можно так сказать, когда речь идет о половине сельских поселений.

Таким образом, по состоянию на начало 2021 года большинство российских муниципалитетов либо избрали глав муниципальных образований из кандидатов, прошедших конкурсный отбор, либо назначили по конкурсу глав местных администраций.

#### *Сравнение конкурса при избрании главы муниципального образования и назначении главы местной администрации*

Несмотря на преобладание конкурсного подхода как способа формирования главы местной администрации, процедуры конкурсного замещения должности главы муниципального образования и должности «сити-менеджера» не тождественны. Они имеют ряд процедурных проблем и особенностей. Сравним назначение главы местной администрации по контракту с проведением конкурса для замещения главы муниципального образования.

Во-первых, глава муниципального образования вне зависимости от способа замещения этой должности относится к муниципальным должностям, тогда как должность главы местной администрации, назначаемого по контракту, относится к должностям муниципальной службы. Эти должности не только различны по своей природе в системе публичных должностных лиц Российской Федерации, но и характеризуются разными требованиями к лицам, их замещающим.

К кандидатам на должность главы муниципального образования распространяются предусмотренные российским законодательством избирательные цензы (абзац второй части 2.1 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ). На основании многочисленных судебных решений была сформулирована позиция о недопустимости применения к кандидатам требований, выходящих за рамки пассивного избирательного права. Единственное отступление от правил избрания высшего должностного лица муниципального образования заключается в том, что условиями конкурса могут быть предусмотрены требования к профессиональному образованию и (или) профессиональным знаниям и навыкам,

<sup>9</sup> Доклад Министерства юстиции РФ. (данные за 2020 г.). URL: <http://minjust.ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/doklad-o-sostoyanii-i-osnovnyh> (дата обращения: 10.04.2022).

<sup>10</sup> О внесении изменения в статью 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федер. закон от 30 окт. 2018 г. № 384-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2018. № 45. Ст. 6839.

которые являются предпочтительными для осуществления главой муниципального образования полномочий по решению вопросов местного значения (абзац седьмой части 2.1 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ).

В то время как к главе местной администрации, назначаемому по контракту, предъявляются все квалификационные требования, предусмотренные законодательством о муниципальной службе.

Это различие представляется наиболее существенным. Так, отсутствие профессиональных требований к кандидатам на выборные должности обусловлено обеспечением равного пассивного избирательного права и заменой профессионального отбора поддержкой избирателей. Однако глава муниципального образования, избираемый представительным органом по результатам отбора конкурсной комиссией, не имеет ни прямой связи с избирателями, ни жестких профессиональных цензов. В результате именно этот способ формирования главы местной администрации представляется наименее конкурентным: кандидат может не иметь поддержки избирателей и не быть профессиональным управленцем, но, имея политическую поддержку определенной местной элиты, стать лицом, отвечающим за осуществление исполнительно-распорядительной деятельности по решению вопросов местного значения.

Во-вторых, следует обратить внимание на момент получения лицом статуса кандидата в конкурсе.

Лица, подавшие заявку на участие в конкурсе на замещение должности главы местной администрации как должности муниципальной службы, признаются кандидатами на эту должность. В то время как согласно действующим муниципально-правовым актам статус зарегистрированного кандидата на выборах главы муниципального образования получают только те лица, которые уже прошли конкурсный отбор. Иначе говоря, кандидаты, зарегистрированные конкурсной комиссией, еще не являются кандидатами на должность главы муниципального образования.

По этой причине, например, в городе Сочи информация о кандидатах не разглашалась, со ссылкой на Федеральный закон «О персональных данных»<sup>11</sup>, до дня выборов, и стала доступной только о тех лицах, которые выиграли конкурс и получили статус зарегистрированных кандидатов. Так как для опубликования персональных данных всех

участников конкурса, еще не являющихся кандидатами на должность, необходимо их согласие, а на выборах главы города Сочи при подаче заявки на участие ни один из участников конкурса не подписал согласия на раскрытие информации о себе.

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 города Сочи (и не только), и можно согласиться с тем, что информация о лицах, претендующих на ее замещение, является средством обеспечения объективной оценки их личности и должна быть доступна местным жителям [14, с. 5].

В третьих, еще одним существенным отличием в конкурсных процедурах является то, что Федеральный закон № 131-ФЗ не обязывает конкурсную комиссию обеспечивать представителю органа 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 (абзац девятой части 2.1 статьи 36).

Наконец, существенное различие имеет оформление служебных отношений. В отношении главы муниципального образования, как и иных муниципальных должностей, пока концептуально не сложилось представление о необходимости индивидуального правового акта, оформляющего должностные обязанности (контракта, договора и т. п.). В то время, как между главой местной администрации, назначаемым по контракту, 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 РФ, ни в Федеральном законе № 131-ФЗ, ни в законодательстве о муниципальной службе. Но по смыслу действующего законодательства и правоприменительной практики это трудовой договор, имеющий определенные особенности.

Обобщая эти различия, можно сделать предположение, что вряд ли они являются результатом сознательной политики законодателя. Скорее, речь идет об обычной несогласованности ситуационно принятых норм. Однако конкурс как процедура замещения должности главы местной администрации должен иметь общую природу и сходные правовые последствия.

<sup>11</sup> О персональных данных : Федер. закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3451.

### Выводы

Официальная позиция авторов муниципальных реформ последних лет — это стремление к повышению эффективности местного самоуправления и оказанию качественных публичных услуг населению. В связи с этим конкурс, как способ поиска наиболее профессионального кандидата на должность руководителя местной администрации, становится объективной необходимостью. С учетом того, что в российской муниципальной практике очевиден отход от прямого избрания главы муниципального образования, конкурсная процедура для замещения данной должности нуждается в существенной корректировке.

В настоящее время в муниципальной науке единогласно отмечается основной недостаток такого избрания — отсутствие в нем прямого участия населения. По нашему мнению, выдвижение кандидатуры для избрания, не сопровождающееся сбором подписей населения в ее поддержку, тем не менее должно соответствовать демократическим принципам осуществления местного самоуправления. В этой связи на законодательном уровне требуется решить вопрос о статусе лиц, изъявивших желание участвовать в конкурсе по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования. Информация о них, включая персональные данные, должна быть доступна местному сообществу, и ее раскрытие необходимо предусмотреть в фе-

деральном законодательстве с момента представления документов в конкурсную комиссию, аналогично с конкурсом на замещение должности главы местной администрации по контракту.

В целях реализации предназначения конкурса как инструмента профессионализации муниципального управления необходимо унифицировать конкурсный подход к избранию главы муниципального образования и назначению главы местной администрации в части, касающейся требований профессионализма и компетентности к кандидатам на должность. Изучив требования к кандидатам, в настоящее время нельзя утверждать, что избрание главы муниципального образования по конкурсу гарантирует его должный профессионализм и компетенцию, таким образом, можно поставить под сомнение не только выборный, но и профессиональный характер должности главы муниципального образования, избранного из числа кандидатов, прошедших конкурсный отбор.

Отметим, что положения выше упоминавшегося законопроекта «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» в части рассматриваемого в данном исследовании вопроса существенно отличаются от действующих законодательных норм. Изучение и прогнозирование дальнейшего развития муниципальной теории и практики с учетом положений законопроекта заслуживает отдельных научных изысканий.

### СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Выдрин И.В. Муниципальное право России : учебник / И.В. Выдрин. — Москва : Норма, 2009. — 368 с.
2. Володин И.А. Модели организации местного самоуправления в зарубежных странах / И.А. Володин // 15 лет Российской Конституции и развитию местного самоуправления: сб. ст. / под ред. А.Е. Балобанова, Э. Маркварта, Е.С. Шугриновой. — Москва, 2008.
3. Эшли П. Местное и центральное управление. Сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии и Соединенных Штатов / П. Эшли. — Санкт-Петербург : О.Н. Попова, 1910. — 296 с.
4. Folz D.H. Professional Management and Service Levels in Small U.S. Communities / D.H. Folz, R. Abdelrazek // The American Review of Public Administration. — 2009. — Vol. 39, no. 5. — P. 553–569.
5. Андриянов В.Н. Слово о Конституции: размышления к 20-летию со дня принятия / В.Н. Андриянов. — EDN SAWPPT // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). — 2014. — № 2. — С. 102–108.
6. Демешко И.В. Концептуализация понятия «избирательная система» через призму постнеклассической юридической рациональности в российском конституционном праве / И.В. Демешко. — DOI 10.17150/2411-6262.2016.7(1).18 // Baikal Research Journal. — 2016. — Т. 7, № 1.
7. Елькина Н.В. Реформа местного самоуправления как необходимое условие развития экономики (на примере Иркутской области) / Н.В. Елькина. — DOI 10.17150/2411-6262.2015.6(4).10 // Baikal Research Journal. — 2015. — Т. 6, № 4.
8. Шугрина Е.С. Самостоятельно ли население в определении структуры органов местного самоуправления / Е.С. Шугрина. — EDN VEAJVV // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 12. — С. 41–51.
9. Дитятковский М.Ю. О конституционной самостоятельности местного самоуправления / М.Ю. Дитятковский. — EDN PFRDJZ // Вестник Омского университета. Серия: Право. — 2012. — № 2 (31). — С. 49–64.
10. Остапович И.Ю. Конституционный Суд Российской Федерации и проблемы «преобразования» Конституции России в области формирования местного самоуправления / И.Ю. Остапович. — EDN ZBPVGL // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2017. — № 3. — С. 47–54.

11. Корсун К.И. Избрание глав муниципальных образований по конкурсу: ограничение народной власти или совершенствование института муниципального представительства? / К.И. Корсун. — EDN XNIXIZ. — DOI 10.37973/KUI.2021.83.16.004 // Вестник Казанского юридического института МВД России. — 2021. — Т. 12, № 1. — С. 22–27.
12. Вискулова В.В. О «конкурсном» порядке избрания глав муниципальных образований: некоторые обобщения двухлетней практики / В.В. Вискулова. — EDN YPLVPX // Журнал российского права. — 2017. — № 6 (246). — С. 26–37.
13. Чихладзе Л.Т. Новые тенденции формирования органов местного самоуправления в Российской Федерации / Л.Т. Чихладзе. — EDN YKVBRL // Юридическая наука. — 2017. — № 1. — С. 42–51.
14. Макаревич А.А. Проблемы правового регулирования обработки персональных данных кандидата в депутаты или на выборную должность / А.А. Макаревич. — EDN XQXRCH // Избирательное право. — 2014. — № 2. — С. 5–10.

#### REFERENCES

1. Vydrin I.V. *Municipal Law Russia*. Moscow, Norma Publ., 2009. 368 p.
2. Volodin I.A. Models of local self-government organization in foreign countries. In Balobanov A.E., Markvart E., Shugrinova E.S. (eds). 15 years of the Russian Constitution and the development of local self-government. Moscow, 2008. (In Russian).
3. Ashley P. *Local and Central Government: A Comparative Study of England, France, Prussia, and the United States*. London, J. Murray, 1906. 396 p. (Russ. ed.: Ashley P. *Local and Central Government: A Comparative Study of England, France, Prussia, and the United States*. Saint-Petersburg, O.N. Popova Publ., 1910. 296 p.).
4. Folz D.H., Abdelrazek R. Professional Management and Service Levels in Small U.S. Communities. *The American Review of Public Administration*, 2009, vol. 39, no. 5, pp. 553–569.
5. Andriyanov V.N. Pondering the Constitution: the 20th anniversary of adoption. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii (Baykalskiy gosudarstvennyy universitet ekonomiki i prava) = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy (Baikal State University of Economics and Law)*, 2014, no. 2, pp. 102–108. (In Russian). EDN: SAWPPT.
6. Demeshko I.V. Conceptualization of concept «electoral system» in terms of post-non- classical legal rationality in Russian constitutional law. *Baikal Research Journal*, 2016, vol. 7, no. 1. (In Russian). DOI: 10.17150/2411-6262.2016.7(1).18.
7. Elkina N.V. The local government reform as a necessary condition for economic development (on the example of Irkutsk oblast). *Baikal Research Journal*, 2015, vol. 6, no. 4. (In Russian). DOI: 10.17150/2411-6262.2015.6(4).10.
8. Shugrina E.S. Is the population independent in determining the structure of the local government authorities? *Aktual'nye problemy rossiyskogo prava = Topical Problems of Russian Law*, 2015, no. 12, pp. 41–51. (In Russian). EDN: VEAJVI.
9. Dityatkovsky M.Ju. About constitutional independence of local government. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya: Pravo = Herald of Omsk University. Series: Law*, 2012, no. 2, pp. 49–64. (In Russian). EDN: PFRDJZ.
10. Ostapovich I.Yu. Constitutional court of the Russian Federation and the problem of «conversion» of the Constitution of Russia in the field of formation of local self-government. *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii = Bulletin of Saratov State Law Academy*, 2017, no. 3, pp. 47–54. (In Russian). EDN: ZBPVGL.
11. Korsun K.I. Election of heads of municipalities on a competitive basis: restriction of people's power or improvement of the institution of municipal representation? *Vestnik Kazanskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii = Bulletin of the Kazan Law Institute of MIA Russia*, 2021, vol. 12, no. 1. (In Russian). EDN: XNIXIZ. DOI: 10.37973/KUI.2021.83.16.004.
12. Viskulova V.V. About a «competitive» order of municipality heads election: two years' practice generalization. *Zhurnal rossiyskogo prava = Russian Law Journal*, 2017, no. 6, pp. 26–37. (In Russian). EDN: YPLVPX.
13. Chikhladze L.T. New trends in the formation of local governments in the Russian Federation. *Yuridicheskaya nauka = Legal science*, 2017, no. 1, pp. 42–51. (In Russian). EDN: YKVBRL.
14. Makartsev A.A. Problems of legal regulation of the processing of personal data of a candidate for deputy or for an elected position. *Izбирatel'noe pravo = Electoral law*, 2014, no. 2, pp. 5–10. (In Russian). EDN: XQXRCH.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Анжелика Размиковна Шастина** — старший преподаватель кафедры правового обеспечения национальной безопасности Института государственного права и национальной безопасности. Байкальский государственный университет. 664003, Россия, Иркутск, ул. Ленина, 11; Researcher ID: ABE-5016-2021.

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Angelica R. Shastina** — senior lecturer, Department of Legal Support of National Security, Institute of State Law and National Security. Baikal State University. 11, Lenin st., Irkutsk, Russia, 664003; Researcher ID: ABE-5016-2021.

Поступила в редакцию / Received 11.03.2022

Доработана после рецензирования / Revised 26.05.2022

Принята к публикации / Accepted 30.05.2022