

Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2024. № .2 (109). С. 75–81.
Vestnik of the East Siberian Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2024.
Vol. no.2. (109). P. 75–81.

**5.1.2. Публично-правовые
(государственно-правовые) науки.**

Научная статья

УДК 342.55

DOI: 10.55001/2312-3184.2024.40.52.007

**В ПОИСКАХ ОПТИМАЛЬНОЙ МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИИ
МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ: ПРОБЛЕМЫ КОНКУРСНОГО ИЗБРАНИЯ
ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

Шастина Анжелика Размиковна

Байкальский государственный университет, Иркутск, Россия, shastina.ar@gmail.com

Введение. В статье рассматриваются организационно-правовые проблемы конкурса для избрания на должность главы муниципального образования, которые подлежат устранению путем внесения изменений в соответствующие нормативно-правовые акты.

Материалы и методы. Нормативную основу исследования составили положения Конституции РФ, а также федеральные законы и муниципально-правовые акты, закрепляющие порядок организации и проведения конкурса для избрания на должность главы муниципального образования. Методологическую основу исследования составили взаимосвязанные между собой общенаучные и частнонаучные методы диалектического познания правовой действительности. Системно-структурный метод позволил осмыслить замещение должности как элемент организации местной власти, сравнительно-правовой метод позволил выявить особенности в закреплении порядка организации и проведения конкурса для замещения должности главы муниципального образования и главы местной администрации.

Результаты исследования позволили обосновать возможность совершенствования процедуры конкурса для избрания на должность главы муниципального образования до принятия и вступления в силу законопроекта о местном самоуправлении, принятого Государственной Думой РФ в первом чтении.

Выводы и заключения. Планируемые изменения способов избрания главы муниципального образования не должны препятствовать совершенствованию конкурса для отбора кандидатов на эту должность, закреплённого в действующем российском законодательстве. Устранение выявленных пробелов правового регулирования организации и проведения конкурса позволит повысить не только эффективность муниципальной власти, но и доверие местного населения к альтернативным прямым выборам способам замещения значимых для муниципалитетов должностей.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальная власть, глава муниципального образования, избрание на должность, конкурс

Для цитирования: Шастина А. Р. В поисках оптимальной модели организации муниципальной власти: проблемы конкурсного избрания главы муниципального образования // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. Иркутск : Восточно-Сибирский институт МВД России 2024. № 2 (109). С. 75–81.

DOI: 10.55001/2312-3184.2024.40.52.007

5.1.2. Public law (state legal) sciences

Original article

IN SEARCH OF AN OPTIMAL MODEL FOR THE ORGANISATION OF MUNICIPAL POWER: PROBLEMS OF COMPETITIVE ELECTION OF THE HEAD OF A MUNICIPALITY

Anzhelika R. Shastina

Baikal State University, Irkutsk, Russian Federation, shastina.ar@gmail.com

Introduction: the article considers organisational and legal problems of the contest for election to the position of the head of a municipal entity, which are to be eliminated by amending the relevant legal acts.

Materials and Methods: the normative basis of the study was formed by the provisions of the Constitution of the Russian Federation, as well as federal laws and municipal legal acts that set out the procedure for organising and holding a contest for election to the position of the head of a municipality. The methodological basis of the study was formed by interrelated general scientific and private-scientific methods of dialectical cognition of legal reality. The system-structural method made it possible to comprehend the replacement of office as an element of the organisation of local government, the comparative-legal method made it possible to identify the peculiarities in the establishment of the procedure for organising and holding a competition for the position of the head of a municipal entity and the head of local administration.

The Results of the Study made it possible to substantiate the possibility of improving the procedure of competition for election to the position of the head of a municipal entity before the adoption and entry into force of the draft law on local self-government adopted by the State Duma of the Russian Federation in the first reading.

Findings and Conclusions: the planned changes in the methods of electing the head of a municipality should not hinder the improvement of the competition for the selection of candidates for this position, as enshrined in the current Russian legislation. The elimination of the identified gaps in the legal regulation of the organisation and conduct of the contest will make it possible to increase not only the efficiency of municipal government, but also the confidence of the local population in alternative ways of filling positions of importance to municipalities through direct elections.

Keywords: local self-government, municipal government, head of municipal formation, election to office, competition.

For citation: Shastina A.R. V poiskah optimal'noj modeli organizacii municipal'noj vlasti: problemy konkursnogo izbraniya glavy municipal'nogo obrazovaniya [In search of an optimal model for organizing municipal government: problems of competitive election of the head of a municipality]. Vestnik Vostochno-Sibirskogo institute MVD Rossii – Vestnik of the East Siberian Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2024. no. 2 (109), pp.75–81.

DOI: 10.55001/2312-3184.2024.40.52.007

В целях совершенствования организации муниципальной власти за последние годы в России были реализованы законодательные изменения, затронувшие способы замещения должности главы муниципального образования [1, с. 117]. С 2020 г. в Конституции Российской Федерации установлено единство системы публичной власти, и 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» (далее – Законопроект), который предусматривает реформу местного самоуправления в рамках конституционных новелл [2, с. 134]. Законопроектом предусмотрен вариант избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

В случае принятия вышеназванного документа произойдут концептуальные изменения в отношении статуса главы муниципального образования, а именно, как указано в ч. 19 ст. 19 Законопроекта: «в соответствии с принципом единства системы публичной власти глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, одновременно замещает государственную должность субъекта Российской Федерации и муниципальную должность». Нельзя не согласиться с правоведами, высказывающими сомнения относительно соответствия такой концепции положениям ст. 12 Конституции Российской Федерации [3, с. 41; 4; 5, с. 163], тем не менее такая трансформация муниципальной власти представляется логичной и продолжает взятый российским законодателем курс на минимизацию участия населения в процедуре избрания высшего должностного лица муниципального образования.

Новый способ замещения должности главы муниципального образования может сменить предусмотренное действующим Федеральным законом № 131-ФЗ избрание представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, которое, если обратиться к статистическим отчетам, стало самым популярным способом избрания глав в таких муниципалитетах, как муниципальные районы и городские округа.¹

Напомним, что решение о выборе конкретной модели избрания главы муниципального образования муниципалитеты принимают не самостоятельно с 2014 г. Каковы же причины отказа от столь популярного способа избрания главы муниципального образования в новом Законопроекте? Действительно, конкурсное избрание главы муниципального образования выявило ряд процедурных недостатков, изучение и устранение которых необходимо в силу того, что принятие и вступление в силу нового закона о местном самоуправлении откладывается по объективным причинам.

Так, например, для устранения пробелов правового регулирования необходимо обратить внимание на статус участников конкурса, которые не являются кандидатами на должность главы муниципального образования (что логично, так как суть конкурса и состоит в выявлении лиц, которые могут стать кандидатами). Казалось бы, это не должно иметь большого значения, так как специфика данных выборов не предполагает реализации норм, предусмотренных избирательным законодательством для зарегистрированного кандидата на выборах: нет необходимости осуществлять

¹ Развитие федеративных отношений и местного самоуправления. Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год // Министерство юстиции Российской Федерации : сайт. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения 12. 01. 2024)

предвыборную агитацию, создавать избирательный фонд и т. д. Однако это привело к тому, что участники таких конкурсов отказывались дать согласие о размещении публичной информации о себе, ссылаясь на положения Федерального закона «О персональных данных»², который предусматривает такую обязанность только для зарегистрированных кандидатов.

Так, для избрания главы города Сочи 10 сентября 2019 г. в конкурсную комиссию поступили заявки от 18 кандидатов, и ни один из них не дал согласия на раскрытие информации о себе.³ Однако, 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 сохраняет свое представительское предназначение, в силу чего та информация, которая дает представление об участниках конкурса, возможность объективно оценить, насколько они готовы стать главой муниципалитета, должна быть доступна местному населению. [6, с. 32]

Также сложившаяся ситуация 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 необходимо было предусмотреть, 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, будет реализована вовлеченность населения муниципального образования в формирование организационных структур, что соответствует демократическим принципам осуществления местного самоуправления.

Справедливости ради, отметим, что от участников конкурса часто требуют предоставить гораздо больше документов, чем при регистрации кандидатов на прямых выборах, это связано с реализацией идеи профессионализации муниципальной власти в лице главы муниципального образования. Обязанность проверки достоверности представленных сведений на конкурсную комиссию Федеральным законом № 131-ФЗ не возложена, что фактически является еще одним недостатком рассматриваемой конкурсной процедуры.

Очевидно, что предоставляемые участниками конкурса сведения должны быть достоверными, и, можно предположить, что конкурсная комиссия вправе проверять (и проверяет) сведения самостоятельно, а также с помощью запросов в различные компетентные органы и учреждения, по аналогии с полномочиями избирательной комиссии, которая «обращается с представлением о проверке достоверности данных и сведений ... в соответствующие органы, учреждения и организации, которые обязаны сообщить о результатах проверки сведений» (ч. 6 ст. 33 Федерального закона № 67-ФЗ

² О персональных данных: Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ // СЗ РФ. 31.07.2006. № 31 (1 ч.). ст. 3451.

³ Отбыл срок: почему мэром Сочи хотят стать 18 человек, но не Пахомов. РБК. 30 августа 2019 г. URL: <https://kuban.rbc.ru/krasnodar/30/08/2019/5d68a7a99a79471c17ed8e9f> (дата обращения 12. 01. 2024)

«Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁴).

Из-за отсутствия комиссии по проведению конкурса для избрания главы муниципального образования в перечне субъектов, обладающих правом получения рассматриваемой информации, нет гарантии, что компетентные органы подтвердят или опровергнут запрашиваемые сведения, или сделают это в разумные сроки. Фактически, действующее законодательство закладывает возможность для участия в конкурсе лица, сообщившему о себе ложные сведения, подтвержденные документами, которые остались непроверенными.

Например, в ходе проверки документов в участии в конкурсе в 2015 г. в Перми было отказано лицу, представившему недостоверные сведения об имуществе,⁵ в 2020 г. в Благовещенске⁶ несколько участников представили недостоверные сведения, не указав, что являются учредителями ряда коммерческих организаций и не были допущены до второго этапа конкурса. В данных случаях комиссия смогла проверить заявленные сведения, хотя фактически это является доброй волей соответствующего компетентного органа, который предоставляет достоверную информацию.

Несмотря на то, что конкурсные комиссии в рамках конкурса оценивают полный пакет документов, предоставленных кандидатом, очевидно, что конкурсом в прямом смысле слова это не является. 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 образования⁷, не наделяют конкурсную комиссию теми полномочиями, которые соответствуют смыслу конкурса.

Да, в Федеральном законе № 131-ФЗ не закреплено, что к участникам конкурса обязательно предъявляются дополнительные требования по отношению 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 следует считать ошибочным. Несмотря на то, 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 [7], 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.

⁴ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

⁵ Нарушение аппарата // Коммерсант: Прикамье. 16 октября 2015 г. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2832822> (дата обращения 12. 01. 2024)

⁶ Двое кандидатов допущены ко второму этапу конкурса на пост мэра Благовещенска // Тасс.ру. 14.07.2020. URL: <https://tass.ru/politika/8962063> (дата обращения 12. 01. 2024)

⁷ 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». 13.11.2019. № 18.

Только в этом случае работа конкурсной комиссии будет соответствовать цели конкурса, состоящей 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 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 представляется необходимым закрепление обязательной роли конкурсной комиссии в персональной оценке кандидатов на должность главы муниципального образования в соответствующих муниципально-правовых актах.

Таким образом, выявленные в данном исследовании недостатки конкурса для избрания на должность главы муниципального образования подлежат устранению для более эффективного применения рассматриваемой модели организации муниципальной власти. Количество муниципалитетов, заинтересованных в привлечении профессионального руководителя, неуклонно растет, а профессионализация муниципальной власти – безусловная российская и зарубежная тенденция правового регулирования организационных основ местного самоуправления, обусловленная возросшим объемом функций и задач, решение которых возложено в том числе на высшее должностное лицо местного самоуправления. Цель реализации рекомендованных изменений действующих нормативно-правовых актов, регулирующих конкурсное избрание, состоит не только в укреплении доверия местного населения к конкурсу, как к способу отбора кандидатов на ключевую должность муниципального образования, но и в целом повышении качества местного самоуправления.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Кокотов, А. Н. Совершенствование конституционной модели местного самоуправления в России // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2020. № 4 (41). С. 116–123.
2. 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. 133–138.
3. Бялкина, Т. М. Должностные лица местного самоуправления: действующее законодательство и новеллы законопроекта о новой муниципальной реформе // Конституционализм и государственное устройство. 2022. № 3(27). С. 36–42.
4. Елькина, Н. В. Реформа местного самоуправления как необходимое условие развития экономики (на примере Иркутской области) // Baikal Research Journal. 2015. Т. 6, № 4.
5. Колодина, Е. А. Исследование тенденций развития местного самоуправления в современной России // Известия Байкальского государственного университета. 2017. Т. 27. № 2. С. 162–170.
6. Макарецев, А. А. Проблемы правового регулирования обработки персональных данных кандидата в депутаты или на выборную // Избирательное право. 2014. № 2. С. 5–10.
7. Буханцов, В. В., Комарова, М. В., Шалак, А. В. Аутентичное понимание правового статуса главы муниципального образования как источник повышения качества управления в постсоветской России // Baikal Research Journal. 2018. Т. 9. № 4. С. 16.

REFERENCES

1. Kokotov A.N. Sovershenstvovanie konstitutsionnoi modeli mestnogo samoupravleniya v Rossii [Improvement of the constitutional model of local self-government in Russia]. Vestnik Sibirskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii – Vestnik of the Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2020, no. 4 (41), pp. 116-123.
2. Uporov I.V., Yablonskii I.V. Institut munitsipal'nykh dolzhnostei: evolyutsiya i pravovoe regulirovanie (v kontekste zakonoproekta o mestnom samoupravlenii) [Institute of municipal posts: evolution and legal regulation (in the context of the draft law on local self-government)]. Obshchestvo i pravo – Society and Law. 2022, no. 1 (79), pp. 133-138.
3. Byalkina T. M. Dolzhnostnye litsa mestnogo samoupravleniya: deistvuyushchee zakonodatel'stvo i novelty zakonoproekta o novoi munitsipal'noi reforme [Officials of local self-government: current legislation and novelties of the draft law on a new municipal reform]. Konstitutsionalizm i gosudarstvovedenie – Constitutionalism and state studies. 2022, no. 3(27), pp. 36-42.
4. El'kina N. V. Reforma mestnogo samoupravleniya kak neobkhodimoe uslovie razvitiya ekonomiki (na primere Irkutskoi oblasti) [Reform of local self-government as a necessary condition for economic development (on the example of the Irkutsk region)]. Baikal Research Journal. 2015, vol. 6, no. 4.
5. Kolodina E. A. Issledovanie tendentsii razvitiya mestnogo samoupravleniya v sovremennoi Rossii [Research of trends in the development of local self-government in modern Russia]. Izvestiya Baikal'skogo gosudarstvennogo universiteta – Proceedings of the Baikal State University. 2017.vol. 27, no. 2, pp. 162–170.
6. Makartsev A. A. Problemy pravovogo regulirovaniya obrabotki personal'nykh dannykh kandidata v deputaty ili na vybornuyu [Problems of legal regulation of personal data processing of a candidate for deputy or for election]. Izbiratel'noe pravo – The right to vote. 2014, no. 2, pp. 5-10.
7. Bukhantsov V. V., Komarova M. V., Shalak A. V. Autentichnoe ponimanie pravovogo statusa glavy munitsipal'nogo obrazovaniya kak istochnik povysheniya kachestva upravleniya v postsovetskoj Rossii [Authentic understanding of the legal status of the head of a municipality as a source of improving the quality of management in post-Soviet Russia]. Baikal Research Journal. 2018, vol. 9, no. 4, pp. 16.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Шастина Анжелика Размиковна, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры правового обеспечения национальной безопасности. Институт государственного права и национальной безопасности Байкальского государственного университета, 664003, Россия, г. Иркутск, ул. Ленина, д. 11.

ORCID: 0000-0003-3680-8602

ResearcherID: ABE-5016-2021

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Shastina Anzhelika Razmikovna, Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Department of Legal Support of National Security, Institute of State Law and National Security, the Federal State Budget Educational Institution of Higher Education «Baikal State University», Lenin St.11, Irkutsk, Russia. 664003.

ORCID: 0000-0003-3680-8602

ResearcherID: ABE-5016-2021

Статья поступила в редакцию 26.12.2023; одобрена после рецензирования 26.01.2024; принята к публикации 29.03.2024.

The article was submitted 26.12.2023; approved after reviewing 26.01.2024; accepted for publication 29.03.2024.