

**ВЫБОРЫ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ:
ПРАВОВЫЕ МОДЕЛИ**

© 2019

А.В. Моисеев, старший преподаватель кафедры «Конституционное и административное право»*В.Ю. Моисеева*, кандидат экономических наук,
доцент кафедры «Конституционное и административное право»
Тольяттинский государственный университет, Тольятти (Россия)

Ключевые слова: муниципальное образование; глава муниципального образования; представительный орган муниципального образования; муниципальные выборы; сход граждан; городской округ; муниципальный район; городской округ с внутригородским делением; городское поселение; сельское поселение.

Аннотация: Одной из актуальных и активно обсуждаемых проблем в сфере местного самоуправления являются выборы глав муниципальных образований. Наибольшее количество споров и нареканий со стороны научной общественности вызывает такой способ избрания высшего должностного лица муниципального образования, как избрание представительным органом муниципального образования по результатам конкурсного отбора.

Проведен анализ способов избрания главы муниципального образования, закрепленных в Федеральном законе № 131-ФЗ. Особое внимание уделено рассмотрению конкурсного способа избрания главы муниципального образования, его тождественности с процедурой назначения главы местной администрации. Проведенный анализ действующего федерального, регионального и местного законодательства позволил выделить правовые модели избрания высших должностных муниципальных образований для муниципальных образований верхнего и нижнего территориальных уровней.

Установлено, что главы муниципальных образований верхнего территориального уровня, т. е. городских округов и муниципальных районов, избираются альтернативно и безальтернативно. Главы городских округов с внутригородским делением избираются безальтернативным способом – представительным органом муниципального образования по результатам конкурсного отбора или представительным органом муниципального образования из своего состава. Альтернативный способ избрания глав внутригородских муниципальных образований в городах федерального значения предусмотрен законами субъектов Российской Федерации. Главы муниципальных образований нижнего территориального уровня избираются также альтернативно и безальтернативно.

Сделан вывод о том, что в организации органов местного самоуправления все чаще можно заметить государственное присутствие, которое отражается в числе прочего и в избрании высшего должностного лица муниципального образования посредством конкурсного отбора.

ВВЕДЕНИЕ

Проблема проведения выборов высшего должностного лица муниципального образования является достаточно актуальной, она активно обсуждается и изучается научной общественностью, о чем можно судить по большому количеству посвященных ей публикаций.

Предметом научных дискуссий являются как в целом итоги муниципальной реформы, предоставившей право субъектам Российской Федерации самостоятельно устанавливать порядок выборов высшего должностного лица муниципального образования [1; 2], так и отдельные ее вопросы, в том числе проблемы ограничения прямых выборов высшего должностного лица муниципального образования [3], установление региональным законодательством единственного и безальтернативного способа избрания главы муниципального образования [4; 5], проблемы правового регулирования отдельных законодательно установленных способов избрания глав муниципальных образований [6–8]; анализируются отдельные модели способов избрания глав муниципальных образований в конкретных субъектах РФ [9–11] и др. При этом исследователи дают достаточно противоречивые оценки установленным федеральным законодательством возможным моделям избрания глав муниципальных образований. По мнению одних ученых, способ избрания высшего должностного лица муниципального образования представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам

конкурса по отбору кандидатов на должность главы муниципального образования, лишает местное население самостоятельности в определении структуры органов местного самоуправления [5; 9], а само местное самоуправление в целом не производно от волеизъявления населения, так как зависит от решения федерального законодателя. В связи с этим остается открытым вопрос: относится ли местное самоуправление к институту гражданского общества, или это все-таки одна из ступеней властной вертикали [3]. Другие ученые признают существующую в настоящее время систему способов избрания глав муниципальных образований как одно из условий, обеспечивающих комплексное развитие муниципального образования [12], позволяющих снизить финансовые издержки муниципальных бюджетов [10].

Цель работы – исследование правовых моделей избрания высшего должностного лица муниципального образования, закрепленных в федеральном, региональном и муниципальном законодательстве.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЙ

Законные способы избрания высшего должностного лица муниципального образования приведены в ч. 2 ст. 36 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) [13]. Согласно названной части таких способов три: 1) избрание на муниципальных

выборах; 2) избрание представительным органом муниципального образования из собственного состава депутатов; 3) избрание представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса по отбору кандидатов на должность главы муниципального образования.

Следует заметить, что третий из указанных выше способов избрания главы муниципального образования, т. е. по конкурсу, был введен Федеральным законом от 3 февраля 2015 года № 8-ФЗ. При этом по сей день, как в теории, так и на практике данный способ избрания главы муниципального образования вызывает множество споров и вопросов.

Прежде всего, некоторые ученые считают, что избрание главы муниципального образования представительным органом местного самоуправления на основе конкурсного отбора не является избранием как таковым [7; 14]. Свое мнение они обосновывают, ссылаясь на позицию Конституционного [15] и Верховного судов РФ [16; 17], которые, в свою очередь, считают, что органы местного самоуправления, призванные обеспечить формирование и выражение воли народа, могут быть сформированы только посредством муниципальных выборов либо путем вхождения в состав формируемого органа лиц из числа ранее избранных населением на муниципальных выборах.

Вместе с тем, если обратиться к нормам ч. 2 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ, то местную администрацию может возглавлять как глава муниципального образования, так и лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса. В пп. 5 ч. 2 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ также указано, что если глава муниципального образования избран представительным органом местного самоуправления по результатам конкурса, то он может возглавлять только местную администрацию. Если же высшее должностное лицо муниципального образования избрано другим способом, т. е. посредством проведения муниципальных выборов или представительным органом муниципального образования из своего состава, то оно может как исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования, так и возглавлять местную администрацию. Из приведенных законоположений следует вывод о том, что в зависимости от способа формирования, т. е. избрания главы местного самоуправления, определяется его место в структуре органов местного самоуправления, что, согласно позиции Конституционного суда РФ, выраженной в постановлении от 18 мая 2011 года № 9-П, не соответствует статьям 12, 130 и ч. 1 ст. 131 Конституции РФ. Однако в постановлении от 1 декабря 2015 года № 30-П Конституционный суд РФ скорректировал пределы самостоятельности местного населения в определении структуры органов местного самоуправления, признав нормы ч. 4, 5, 5.1 ст. 35 и ч. 2, 3.1 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ не противоречащими Конституции РФ. Данный вывод Конституционный суд РФ пояснил тем, что указанные нормы Федерального закона № 131-ФЗ имеют своей целью обеспечить реализацию государственных и местных интересов на территории конкретного муниципального образования [18]. Более того, Консти-

туционный суд РФ, ссылаясь на ранее вынесенное определение № 1319-О-О, указал на то, что в Конституции РФ нигде не прописано, что глава муниципального образования является органом, избираемым населением, что предполагает необходимость дополнительного законодательного регулирования данного вопроса [19].

Однако такая позиция Конституционного суда РФ не представляется убедительной, так как процедура избрания главы муниципального образования представительным органом местного самоуправления посредством конкурсного отбора, по сути, аналогична процедуре назначения главы местной администрации, которым также может являться высшее должностное лицо муниципального образования. Идентичность указанных процедур избрания и назначения главы муниципального образования и главы местной администрации подтверждается также возможностью предъявления к кандидатам дополнительных требований, что следует из положений ч. 2.1 ст. 36 и ч. 4 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ. Иными словами, в данном случае правильнее говорить не об избрании главы муниципального образования, а о его назначении посредством конкурсного отбора. Верховный суд РФ также признает недопустимым совмещение конкурсного способа избрания главы муниципального образования представительным органом местного самоуправления с такими способами, как избрание посредством муниципальных выборов и избрание представительным органом из числа лиц депутатского корпуса [20]. Таким образом, правоприменители считают, что если высшее должностное лицо муниципального образования было определено в результате проведения конкурса, то такое должностное лицо не является избранным.

Кроме того, изложенная в постановлении от 1 декабря 2015 года № 30-П позиция Конституционного суда РФ была оценена как приспособляющая Конституцию РФ к федеральному и региональному законодательству [21], и эта позиция не помогла научной ответственности прийти к единому мнению.

Так, авторы работы [9], размышляя об итогах «конкурсного» порядка избрания глав муниципальных образований на примере Кировской области, пришли к выводу о том, что областное руководство оказывает влияние на конкурсные комиссии, выдвигающие кандидатуры на пост главы муниципального образования, с целью недопущения независимых кандидатов, отсюда возникают сомнения в беспристрастности самой конкурсной комиссии, и, как результат, процедура избрания главы муниципального образования затянута из-за невозможности представителей различных политических сил прийти к единому мнению. В итоге получается двоякая ситуация, когда, с одной стороны, субъект РФ заинтересован в подконтрольном ему способе избрания главы муниципального образования с целью реализации экономических и социальных преобразований без учета мнения местного населения. С другой стороны, такое положение вызывает недовольство представительного органа местного самоуправления и местного населения, которые по факту устранены от участия в избрании высшего должностного лица муниципального образования. В целом же получается, что реформа направлена не на оптимизацию местного самоуправления, а на увеличение размеров государственного присутствия в решении

вопросов формирования органов местного самоуправления. Местное самоуправление фактически встраивается в вертикаль государственной власти, что приводит к его вытеснению [22].

На местах также неоднозначно воспринимают конкурсный способ избрания главы муниципального образования, о чем свидетельствуют многочисленные судебные споры [23–25].

Несмотря на существующие в правовой доктрине и на практике дискуссии относительно легально закрепленных возможных способов избрания высшего должностного лица муниципального образования, практика их реализации в законодательстве субъектов Российской Федерации позволяет выделить несколько правовых моделей избрания глав муниципальных образований. При этом важно отметить, что правовые модели избрания глав муниципальных образований регулируются региональным законодательством с учетом требований, изложенных в постановлении Конституционного суда РФ от 1 декабря 2015 года № 30-П относительно возможности применения альтернативного или безальтернативного порядка избрания высшего должностного лица муниципального образования.

Прежде всего, Конституционный суд РФ в постановлении от 18 мая 2011 года № 9-П разделил все муниципальные образования в зависимости от объема публичных функций и задач государственного значения на муниципальные образования верхнего и муниципальные образования нижнего территориальных уровней. К муниципальным образованиям верхнего территориального уровня относятся городские округа и муниципальные районы, а нижнего – городские и сельские поселения.

Для муниципальных образований верхнего территориального уровня допускается возможность установления как альтернативного, так и безальтернативного порядка избрания высшего должностного лица муниципального образования. В целом можно выделить следующие правовые модели избрания высшего должностного лица муниципальных образований верхнего территориального уровня, т. е. муниципальных районов и городских округов:

1) альтернативный порядок избрания глав муниципальных образований:

– в уставах закрепляются все три способа избрания главы муниципального образования (муниципального района или городских округов), предусмотренные ч. 2 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ;

– в уставах закрепляются два способа избрания глав муниципальных районов или городских округов из предусмотренных ч. 2 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ;

2) безальтернативный порядок избрания глав муниципальных образований:

– посредством конкурсной системы избрания;

– представительным органом муниципального образования из депутатского состава;

– посредством прямых муниципальных выборов;

– посредством закрепления основного способа избрания глав муниципальных образований и исключительного способа избрания для одного или нескольких конкретных муниципальных образований. Например, в Иркутской области основным способом избрания главы муниципального образования – муниципальные выбо-

ры. Исключением является избрание главы городского округа Иркутск представительным органом муниципального образования из депутатского состава. В Томской области основным способом избрания – конкурсная система избрания, исключение установлено для городского округа Томск – муниципальные выборы. В Калининградской области основным способом избрания – представительным органом муниципального образования из депутатского состава, исключение для городского округа Калининград – конкурсный способ избрания. В Республике Башкортостан – основным способом избрания – представительным органом муниципального образования из состава депутатов, исключение для ЗАТО Межгорье – на конкурсной основе. В Мурманской области основным способом избрания – представительными органами муниципального образования из своего состава, исключения для глав пяти ЗАТО – посредством конкурсного отбора;

– посредством закрепления разных способов избрания глав городских округов и муниципальных районов (Республика Карелия, Хабаровский край, Псковская область, Ненецкий автономный округ).

Несколько отличаются модели избрания глав городских округов с внутригородским делением. Так, в соответствии с региональным законодательством главы городских округов с внутригородским делением и главы внутригородских районов (Республика Дагестан, Самарская область, Челябинская область) избираются безальтернативным способом: представительным органом муниципального образования по результатам конкурсного отбора; представительным органом муниципального образования из своего состава.

В законах субъектов Российской Федерации предусмотрены альтернативные модели избрания глав внутригородских муниципальных образований в городах федерального значения (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь) – посредством муниципальных выборов или представительным органом муниципального образования из своего состава. При этом уставы городов федерального значения предусматривают безальтернативный способ избрания главы конкретного внутригородского муниципального образования, т. е. один способ из указанных в законе соответствующего субъекта Российской Федерации (городе федерального значения).

Что касается муниципальных образований нижнего территориального уровня, т. е. городских и сельских поселений, то для них предусмотрены альтернативные способы избрания глав муниципальных образований. Для городских поселений предусмотрены следующие альтернативные способы избрания глав муниципальных образований: в законодательстве субъекта Российской Федерации закрепляются все три способа избрания главы городского поселения, предусмотренные ч. 2 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ; в законодательстве субъекта Российской Федерации закрепляются два способа избрания главы городского поселения из предусмотренных ч. 2 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ, одним из которых, как правило, являются муниципальные выборы.

Исключением являются городские поселения, сопоставимые с городскими округами и подпадающие под критерии, сформулированные в законе соответствующего субъекта РФ (например, численность жителей,

административный статус поселения, расположение территориальных органов исполнительной власти, федеральных судов, мировых судей, государственных предприятий и т. п., финансово-экономические показатели поселения, особенности статуса поселения или территории его расположения, наличие опасных объектов), для которых может быть установлен только безальтернативный порядок избрания главы муниципального образования.

Для таких городских поселений на практике законами субъектов Российской Федерации установлены следующие безальтернативные модели избрания главы муниципального образования: непосредственным органом муниципального образования из числа депутатского состава; по конкурсу; на муниципальных выборах.

Для сельских поселений законодательством субъектов РФ предусмотрены как альтернативные, так и безальтернативные модели избрания высшего должностного лица.

Так, законами субъектов Российской Федерации устанавливаются альтернативные модели избрания глав сельских поселений (три или два из трех способов избрания главы сельского поселения, предусмотренных ч. 2 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ), из которых в уставе сельского поселения должен быть закреплен только один конкретный способ избрания главы сельского поселения (безальтернативная модель избрания главы сельского поселения).

В некоторых субъектах Российской Федерации на уровне регионального законодательства установлены безальтернативные модели избрания глав сельских поселений:

– посредством только муниципальных выборов для всех сельских поселений (Чукотский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ), большинства сельских поселений (Краснодарский край, Иркутская область, Новгородская область), для части сельских поселений (Республика Саха (Якутия));

– посредством избрания представительным органом муниципального образования по результатам конкурсного отбора (Краснодарский край);

– посредством избрания представительным органом муниципального образования из числа депутатов (Калужская область).

Следует обратить внимание на то, что в п. 1 ч. 2 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрен такой способ избрания глав муниципальных образований, как сход граждан. Подобный способ избрания глав муниципальных образований выделен законодателем для малочисленных городских и сельских поселений, в которых полномочия представительных органов осуществляют сходы граждан.

В целом, по данным Минюста России на 1 марта 2019 года, из 21 245 избранных глав муниципальных образований представительным органом муниципального образования из своего состава депутатов избраны 8 763 главы муниципального образования, что составляет 41,3 % от общего числа избранных глав муниципальных образований; 6 944, т. е. 32,7 % всех избранных глав муниципальных образований, избраны по конкурсу; 5 470, т. е. 25,7 %, – на муниципальных выборах; 68 глав (0,3 %) – на сходах [26].

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ И ВЫВОДЫ

Таким образом, проведенный анализ действующего федерального, регионального и местного законодательства позволяет сделать вывод о том, что законы субъектов Российской Федерации устанавливают как альтернативные, так и безальтернативные способы избрания глав муниципальных образований. При этом уставы конкретных муниципальных образований, в случае если в законе соответствующего субъекта РФ закреплен альтернативный способ избрания главы муниципального образования, устанавливают безальтернативный способ. По большей части (67 %) главы муниципальных образований избираются либо представительным органом муниципального образования из своего состава депутатов, либо на муниципальных выборах. При этом растет количество глав муниципальных образований, избранных по конкурсу (32,7 %), что свидетельствует о еще большем присутствии государства в организации органов местного самоуправления. А это, в свою очередь, ставит под вопрос природу местного самоуправления, которое все больше становится одной из ступеней властной вертикали, переставая быть институтом гражданского общества.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Боброва Н.А. Итоги муниципальной реформы – 2014 // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2018. № 1. С. 27–31.
2. Баженова О.И. Современные проблемы организации муниципальной власти в городских округах: состояние и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 54–66.
3. Тарабан Н.А. Местное самоуправление в России: институт гражданского общества или ступень властной вертикали // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 3. С. 44–49.
4. Шастина А.Р. Защита прав местного самоуправления: полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации по отрешению от должности главы местной администрации // Правозащитная деятельность органов государственной власти: проблемы и перспективы: материалы круглого стола с международным участием. Иркутск: БГУ, 2012. С. 166–169.
5. Слободчикова С.Н. К вопросу о конституционно-правовой регламентации принципа свободных выборов в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 4. С. 11–15.
6. Вискулова В.В. О «конкурсном» порядке избрания глав муниципальных образований: некоторые обобщения двухлетней практики // Журнал российского права. 2017. № 6. С. 26–37.
7. Киселева Н.В., Гречина Л.А. Глава муниципального образования: к вопросу о конкурсном отборе на должность // Консультант-Плюс: справочно-правовая система.
URL: consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CJI&n=104731#02789395597047537.
8. Коростелева М.В. Проблемы правового регулирования избрания главы муниципального образования // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 3. С. 11–14.

9. Михайлова М.В., Побаев И.А. Размышления по итогам применения «конкурсного» порядка избрания глав муниципальных образований в Кировской области // Административное и муниципальное право. 2018. № 2. С. 33–44.
10. Малышенко В.А. О некоторых аспектах избирательного законодательства в Республике Бурятия // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 9. С. 44–45.
11. Телегин А.В. Новая модель формирования органов местного самоуправления на территории Курской области // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 1. С. 11–14.
12. Ирхин И.В. Правовой статус главы муниципального образования: актуальные проблемы поиска оптимума // Журнал российского права. 2016. № 3. С. 18–27.
13. РФ. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
14. Шугрина Е.С. Некоторые особенности правового статуса главы муниципального образования в материалах судебной практики // Юридическое образование и наука. 2018. № 10. С. 37–47.
15. РФ. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2011 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова» // Вестник Конституционного суда РФ. 2011. № 4. С. 1–3.
16. РФ. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 02.11.2016 г. № 58-АПГ16-9 // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL: legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-02112016-n-58-apg16-9/.
17. РФ. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 01.02.2017 г. № 53-АПГ16-31 // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL: legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-01022017-n-53-apg16-31/.
18. РФ. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 г. № 30-П «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 организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 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» // Вестник Конституционного суда РФ. 2016. № 2. С. 1–3.
19. РФ. Определение Конституционного Суда РФ от 29.09.2011 г. № 1319-О-О «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»» // Консультант-Плюс: справочно-правовая система. URL: consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121285/.
20. РФ. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 02.11.2016 г. № 58-АПГ16-9 // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL: legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-02112016-n-58-apg16-9/.
21. Васильев В.И. К вопросу о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. 2017. № 1. С. 80–91.
22. Костюков А.Н. Контрреформа местного самоуправления как государственная политика унижения городских округов // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 61–64.
23. РФ. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 04.10.2017 г. № 53-АПГ17-36 // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL: legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-04102017-n-53-apg17-36/.
24. РФ. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 22.11.2017 г. № 9-АПГ17-23 // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL: legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-22112017-n-9-apg17-23/.
25. РФ. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 16.08.2017 г. № 51-АПГ17-12 // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL: legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-16082017-n-51-apg17-12/.
26. Доклад о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации // Министерство юстиции Российской Федерации. URL: minjust.ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/doklad-o-sostoyanii-i-osnovnyh.

REFERENCES

1. Bobrova N.A. Results of the Municipal Reform of 2014. *Munitsipalnaya sluzhba: pravovye voprosy*, 2018, no. 1, pp. 27–31.
2. Bazhenova O.I. Modern Problems of Municipal Power Organization in City Districts: Condition and Prospects. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2016, no. 7, pp. 54–66.
3. Taraban N.A. Local self-government in Russia: a civil society institution or a step in the power vertical? *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie*, 2018, no. 3, pp. 44–49.
4. Shastina A.R. The defense of rights of local self-government: enforcement powers of a high authority of a constituent entity of the Russian Federation for the impeachment of the head of local administration. *Pravozashchitnaya deyatelnost organov gosudarstvennoy vlasti: problemy i perspektivy: materialy kruglogo*

- stola s mezhdunarodnym uchastiem*. Irkutsk, BGU Publ., 2012, pp. 166–169.
5. Slobodchikova S.N. On the constitutional law regulation of the principle of free elections in Russia. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie*, 2019, no. 4, pp. 11–15.
 6. Viskulova V.V. About a “Competitive” Order of Municipality Heads Election: Two Years’ Practice Generalization. *Zhurnal rossiyskogo prava*, 2017, no. 6, pp. 26–37.
 7. Kiseleva N.V., Grechina L.A. The head of municipal entity: the question of competitive selection for the position. *Konsultant-Plyus: spravochno-pravovaya sistema*. URL: consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CJI&n=104731#02789395597047537.
 8. Korosteleva M.V. Issues of Legal Regulation of Election of a Municipality Head. *Munitsipalnaya sluzhby: pravovye voprosy*, 2016, no. 3, pp. 11–14.
 9. Mikhaylova M.V., Pibaev I.A. The reflection summarizing the results of application of a “competitive” procedure of election of heads of municipal entities in Kirov region. *Administrativnoe i munitsipalnoe pravo*, 2018, no. 2, pp. 33–44.
 10. Malysenko V.A. On separate issues of electoral legislation in the republic of Buryatia. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie*, 2017, no. 9, pp. 44–45.
 11. Telegin A.V. New Model of Local Authorities Formation within the Kursk Region. *Munitsipalnaya sluzhba: pravovye voprosy*, 2016, no. 1, pp. 11–14.
 12. Irkhin I.V. Legal Status of the Head of the Municipality: Actual Problem of Finding the Optimum. *Zhurnal rossiyskogo prava*, 2016, no. 3, pp. 18–27.
 13. RF. Federal Law of 06.10.2003 No. 131-FZ (ed. of 02.08.2019) “Concerning the General Principles of the Organization of Local Government in the Russian Federation”. *Sobranie zakonodatelstva RF*, 2003, no. 40, st. 3822.
 14. Shugrina E.S. Some Peculiarities of the Legal Status of the Head of a Municipal Entity in the Materials of Judicial Practice. *Yuridicheskoe obrazovanie i nauka*, 2018, no. 10, pp. 37–47.
 15. RF. The RF Constitutional Court judgment of 18.05.2011 No. 9-P “In the case of verification of constitutionality of the provisions of paragraph 1 of part 4 and part 5 of article 35 of Federal Law “Concerning the General Principles of the Organization of Local Government in the Russian Federation” in respect of appeal of the citizen N.M. Savostiyanov”. *Vestnik Konstitutsionnogo suda RF*, 2011, no. 4, pp. 1–3.
 16. RF. Appellation decision of Judicial Chamber on Administrative Cases of the Supreme Court of the RF of 02.11.2016 No. 58-APG16-9. *Zakony, kodeksy i normativno-pravovye akty Rossiyskoy Federatsii*. URL: legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-02112016-n-58-apg16-9/.
 17. RF. Appellation decision of Judicial Chamber on Administrative Cases of the Supreme Court of the RF of 01.02.2017 No. 53-APG16-31. *Zakony, kodeksy i normativno-pravovye akty Rossiyskoy Federatsii*. URL: legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-01022017-n-53-apg16-31/.
 18. RF. The RF Constitutional Court judgment of 01.12.2015 No. 30-P “In the case of verification of constitutionality of the provisions of parts 4, 5 and 5.1 of article 35, parts 2 and 3.1 of article 36 of Federal Law “Concerning the General Principles of the Organization of Local Government in the Russian Federation” and part 1.1 of article 3 of Law of Irkutsk region “Concerning some issues of formation of local government bodies of municipal entities of Irkutsk region” in respect of request of the group of State Duma Deputies”. *Vestnik Konstitutsionnogo suda RF*, 2016, no. 2, pp. 1–3.
 19. RF. The RF Constitutional Court judgment of 29.09.2011 No. 1319-O-O “Concerning the refusal to hear an appeal of the citizens Averkiev Igor Valerievich, Kovin Vitaly Sergeevich, etc. against violation of their constitutional rights by paragraph 1 of part 2 of article 36 of Federal Law “Concerning the General Principles of the Organization of Local Government in the Russian Federation”. *Konsultant-Plyus: spravochno-pravovaya sistema*. URL: consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121285/.
 20. RF. Appellation decision of Judicial Chamber on Administrative Cases of the Supreme Court of the RF of 02.11.2016 No. 58-APG16-9. *Zakony, kodeksy i normativno-pravovye akty Rossiyskoy Federatsii*. URL: legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-02112016-n-58-apg16-9/.
 21. Vasilev V.I. On the Territorial Levels Issue of Local Government. *Zhurnal rossiyskogo prava*, 2017, no. 1, pp. 80–91.
 22. Kostyukov A.N. Counter-reform of local self-government as a state policy of humiliation of urban districts. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2015, no. 2, pp. 61–64.
 23. RF. Appellation decision of Judicial Chamber on Administrative Cases of the Supreme Court of the RF of 04.10.2017 No. 53-APG17-36. *Zakony, kodeksy i normativno-pravovye akty Rossiyskoy Federatsii*. URL: legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-04102017-n-53-apg17-36/.
 24. RF. Appellation decision of Judicial Chamber on Administrative Cases of the Supreme Court of the RF of 22.11.2017 No. 9-APG17-23. *Zakony, kodeksy i normativno-pravovye akty Rossiyskoy Federatsii*. URL: legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-22112017-n-9-apg17-23/.
 25. RF. Appellation decision of Judicial Chamber on Administrative Cases of the Supreme Court of the RF of 16.08.2017 No. 51-APG17-12. *Zakony, kodeksy i normativno-pravovye akty Rossiyskoy Federatsii*. URL: legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-16082017-n-51-apg17-12/.
 26. The report on the status and main directions of development of local government in the Russian Federation. *Ministerstvo yustitsii Rossiyskoy Federatsii*. URL: minjust.ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/doklad-o-sostoyanii-i-osnovnyh.

THE ELECTIONS OF A HIGH AUTHORITY OF MUNICIPAL ENTITY: LEGAL MODELS

© 2019

A.V. Moiseev, senior lecturer of Chair “Constitutional and Administrative Law”

V.Yu. Moiseeva, PhD (Economics), assistant professor of Chair “Constitutional and Administrative Law”
Togliatti State University, Togliatti (Russia)

Keywords: municipal entity; head of municipal entity; representative body of municipal entity; municipal elections; citizens meeting; city district; municipal district; city district with intercity division; town settlement; rural settlement.

Abstract: The elections of heads of municipal entities are one of the relevant and much-debated problems in the sphere of local self-government. The election of high authority of a municipal entity by the representative body of the municipal entity based on the results of competitive selection causes many disputes and complaints of the scientific community.

The authors carried out the analysis of the ways of electing the head of a municipal entity embodied in Federal Law No.131-FZ. The analysis focuses on the consideration of the competitive method of electing the head of a municipal entity, its identity with the procedure for appointing the head of a local administration. The analysis of current federal, regional, and local legislation allowed identifying the legal models for the election of high authorities of municipal entities for the municipal entities of the upper and lower territorial levels.

The analysis identified that the heads of municipal entities of the upper territorial level, i. e. city districts and municipal districts are elected alternatively and non-alternatively. The heads of city districts with the intercity division are elected by clear-choice elections by the representative body of a municipal entity based on the results of competitive selection or by the representative body of a municipal entity from among its members. The laws of constituent entities of the Russian Federation provide for the alternative way to elect the heads of intercity municipal entities in federal cities. The heads of municipal entities of the lower territorial level are elected alternatively and non-alternatively as well.

The authors conclude that the state increasingly frequently participates in the organization of local self-government bodies, and among other things, this participation is reflected in the election of the high authority of a municipal entity through the competitive selection.