



Министерство образования и науки Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Иркутский государственный университет»  
(ФГБОУ ВО «ИГУ»)  
Педагогический институт  
Кафедра социально-экономических дисциплин  
Институт социальных наук  
Кафедра государственного и муниципального управления

**В.В. Буханцов, М.В. Комарова**

**ИНСТИТУТ ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ**

Учебное пособие

**Иркутск 2017**

**УДК 351/354**  
**ББК 60.8**  
**Б 94**

*Рекомендовано к печати Учебно-методическим советом  
Педагогического института  
Иркутского государственного университета*

Рецензенты:

*Решетников В.А.*, доктор философских наук, профессор

*Журавлёва И.А.*, кандидат философских наук, доцент

**Б 94 Буханцов В.В., Комарова М.В.** Институт главы муниципального образования в системе публичной власти Российской Федерации: учебное пособие / В.В. Буханцов, М. В. Комарова. - Иркутск: Изд-во «Аспринт», 2017. – 160 с.  
**ISBN 978-5-4340-0192-2**

Учебное пособие подготовлено в соответствии с Федеральным государственным образовательным стандартом для изучения дисциплин «Основы государства и права», «Основы государственного и муниципального управления».

В учебном пособии анализируется институт главы муниципального образования в контексте местного самоуправления и муниципального управления. Рассматривается история и современное состояние органов местного самоуправления, анализируются правовой статус главы МО, его полномочия, эволюция и проблематика избрания, качественные характеристики глав муниципальных образований Иркутской области.

Пособие предназначено для бакалавров направления подготовки 44.03.05 «Педагогическое образование», 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление», студентов смежных направлений, изучающих дисциплины «Политология», «Правовое регулирование сферы управленческой деятельности государственных органов», «Современное российское общество: состояние, проблемы, перспективы», «Основы государственного управления и его правовое регулирование», «Проблемы становления гражданского общества в современной России», преподавателей, а также практиков государственного и муниципального управления.

**ISBN 978-5-4340-0192-2**

УДК 351/354  
ББК 60.8

© Буханцов В.В., Комарова М.В., 2017  
© ФГБОУ ВО «ИГУ», 2017

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Введение</b> .....	3
<b>Глава 1. Институт главы местного самоуправления в истории России</b> .....	8
1.1. Институт местного самоуправления: от Киевской Руси до пресечения династии Рюриковичей. ....	8
1.2. Местное самоуправление в эпоху Романовых. ....	19
1.3. Советский период местного самоуправления. ....	29
<b>Глава 2. Правовой статус и порядок избрания главы муниципального образования в современной России</b> .....	41
2.1. Правовой статус главы муниципального образования в постсоветской России .....	41
2.2. Порядок избрания глав муниципальных образований в Российской Федерации .....	54
<b>Глава 3. Институт главы муниципального образования в системе публичной власти Иркутской области</b> .....	84
3.1. Выборы мэра столицы Приангарья в постсоветский период ..	84
3.2. Особенности корпуса глав муниципальных образований в Иркутской области .....	99
<b>Заключение</b> .....	116
<b>Список литературы</b> .....	121
<b>Приложение</b> .....	135

## ВВЕДЕНИЕ

Местное самоуправление задумывалось реформаторами после распада СССР как третий уровень публичной власти в нашей стране, призванный послужить прочным мостом между государственной властью и населением на местах для решения насущных каждодневных проблем муниципального сообщества и способствующий децентрализации власти. При этом само местное самоуправление закреплялось в 131 федеральном законе как двухуровневая система, но в неизменном виде просуществовало всего десять лет, до принятия ФЗ 136 в 2014 году. За столь непродолжительное время стали очевидными недостатки и изъяны, требовавшие корректировки. Это в первую очередь дисбаланс государственного управления и местного самоуправления, во многих случаях искусственность механического деления территориального управления на два уровня в пику советской практике, финансовая несостоятельность практически всех муниципалитетов, профессиональная несостоятельность выборных руководящих кадров на местах.

В качестве мер лечения детских болезней муниципального управления были выбраны возвратное укрепление вертикали власти и новые модели выборов глав муниципальных образований. В ряде случаев, как часто бывает в России, особенно постсоветского периода, лечение оказывается хуже самой болезни.

Другая актуальная проблема – это применение исторического опыта управления в современных условиях. Попытки возвращения к жизни институтов дореволюционной России и в ещё большей степени заимствования западных образцов и механизмов, особенно при отрицании и игнорировании близких нам по времени и часто по духу советских достижений, показали свою несостоятельность. В данной работе мы тщательно анализируем все этапы управления и самоуправления, избегая идеологической предвзятости и априорных гипотез.

На наш взгляд, в силу российской ментальности, исторической специфики, в частности известного волюнтаризма власти всех уровней во все эпохи, а также тотального возрастания роли субъективных факторов развития социальных систем, важнейшим институтом власти и управления, в том числе на уровне местного самоуправления, являются должностные лица. Это определило тему данного сочинения.

Исследование института главы муниципального образования имеет довольно длительную историю, но по-прежнему вызывает интерес. Среди учёных, которые специально занимались этим вопросом в последнее время, правоведы [50; 60; 67; 84; 115; 117; 124], философы [75], историки [122], социологи [56]. Однако единого понимания у обществоведов и правоведов нет, что закономерно в силу целого ряда причин.

Здесь и различное мировоззрение, и методология, а часто её отсутствие, особенно на высшем, гносеологическом уровне. Идеологическая предвзятость и конъюнктурность. Фрагментарность и изолированность от историко-социального контекста.

При изучении досоветского периода самоуправления актуальными остаются труды дореволюционных мыслителей, общественных деятелей и историков-классиков К.С. Аксакова, И.Д. Беляева, А.Д. Градовского, С.М. Соловьёва, К.Д. Кавелина, М.Н. Каткова, Б.Н. Чичерина, М.К. Любавского, В.О. Ключевского, А.О. Немировского, П.В. Киржанова, В.Ф. Владимирского-Буданова. Эмигрировавшего за рубеж после революции И. Л. Солоневича. Советских авторов, таких как Б.Д. Греков, В.Д. Иванов, Б.А. Рыбаков, Н.А. Троицкий, В.Р. Кабо. Постсоветская историография представлена обобщающей коллективной работой Н.В. Постового, В.В. Таболина, Н.Н. Черногора, статьями А.Н. Бурова, К.Н. Локшиной, К.В. Лена.

Анализ историографии с неизбежностью приводит к выводу о значительной специфике институтов главы местного самоуправления и местного самоуправления в целом в доромановский и романовский периоды отечественной истории при их естественной внутренней неоднородности.

Советский период местного самоуправления – пожалуй, на сегодняшний день, наиболее обделённый научным вниманием, несмотря на его источниковедческую полноту. Можно говорить о своеобразном идейно-политическом табу. Немногие авторы, например, А. Костюкова, его отрицают вслух. Другие предпочитают обходить. В коммунистической и околокоммунистической публицистике он также не исследуется. Подразумевается, что всё уже сделано в советский период науки, теоретически опирающийся на ленинское наследие. Понятно, что такое положение вещей потребовало от нас основательного анализа основополагающих документов советского периода.

Современный период самоуправления представлен, что вполне ожидаемо, обширным комплексом научной литературы. В том числе посвящённой непосредственно институту главы муниципального образования. Среди исследователей статуса главы муниципального образования – Бялт В.С., Голованова Е.А., Демидов А.В., Джафарова А.А., Жамборов А.А., Ирхин И.В., Кива-Хамзина Ю.Л., Михнёва С.В., Саломаткин А.С., Слюсаренко Т.В., Устинова О.Ю., Шамсутдинов Р.Х. Порядок избрания рассмотрели в своих работах Бабошин О.А., Бабун Р.В., Газизова Л.И., Звягольский А.Ю., Зотов В.Б., Селютина Е.Н., Соловьёв Е.В., Туровский Р.Ф., Широков А.Н.

В то же время становление института главы муниципального образования в Иркутской области остаётся темой исключительно журналистики, в которой можно выделить разве что Ю.В. Пронина.

Во многом именно состояние научно-литературной базы определило структуру и характер данной работы. Те вопросы, по которым есть большая историография, рассматриваются с учётом практически всего корпуса литературных источников при их соответствующей внутренней и внешней критике и с привлечением, при необходимости, юридических памятников. По проблематике, слабо разработанной в науке, основным источником, естественно, стали документы и материалы, в первую очередь юридического происхождения.

Объектом исследования в данной работе выступает региональная административно-политическая элита, изучением которой мы занимаемся многие годы [127-143]. Элементом в институциональной системе власти и управления является институт главы муниципального образования. Институт главы муниципального образования в Иркутской области как предмет нашего исследования предполагает постановку и решение проблемы выявления путей, методов и механизмов привлечения к управленческой деятельности в муниципальных образованиях лучших и обладающих соответствующим потенциалом кадров.

Таким образом, структура пособия определяется совокупность взаимосвязанных вопросов: выявление качественных периодов в истории института главы местного сообщества; особенности становления и эволюции института главы муниципального образования в рамках выявленных периодов; характер рекрутирования и функционирования местного главы в каждый исторический период с целью выявления возможностей использования опыта в современных реалиях; статус главы муниципального образования с учётом его противоречивого понимания в научной литературе и на основе Конституции Российской Федерации и соответствующего законодательства; анализ уже имеющегося модельного опыта избрания глав муниципальных образований в Российской Федерации; процесс трансформации выборов мэра региональной столицы и возможная корреляция между порядком его избрания и эффективностью управления городом; специфика корпуса глав муниципальных образований Иркутской области.

Методологической основой, в широком значении, данной работы выступает субъектно-пространственный подход (активистский, деятельностный) как конкретизация системно-диалектической методологии научного исследования применительно к обществу. Как следствие, место экономического детерминизма в качестве теории высшего уровня занимает теория факторов. Принцип историзма и социальной обусловленности, а также объективности, как внутренней непротиворечивости

и корректного использования источников, составляют второй уровень нашей методологии (метода познания). Третий уровень – методы исследования – включает в себя общенаучные (структурно-системный, исторический, логический, метод классификации) и специальные методы: синхронный, хронологический, периодизации (диахронный), сравнительно-исторический, ретроспективный, актуализации, формально-логический и метод изучения эффективности действия правовых норм (при анализе законодательных актов, вне зависимости от их хронологии и уровня).

При изучении конкретных вопросов темы мы учитывали теоретические конструкции о сущности (природе) местного самоуправления и его соотношении с государственным управлением Р.В. Бабуна, В.Б. Зотова, А.Н. Широкова.

Проблематика пособия, сочетающая в себе столь широкие временные рамки и все уровни анализа, с неизбежностью порождает его исследовательский характер. В частности, со всей очевидностью становится понятна несостоятельность утверждений о тотальном отсутствии демократических начал в местной российской жизни и фискально-прикладном характере института главы местного управления. Даже в период позднепетровского времени местный глава исполнял не только государственные функции, но и решал задачи местного управления. В то же время на деятельность главы самым непосредственным образом всегда влиял социальный строй и общегосударственные цели. Советский период с точки зрения местного самоуправления отличается единством управленческой системы, демократическим централизмом и близостью руководящих кадров к населению. Утверждение о поглощении местной жизни общегосударственными задачами является голословным, как показывает наше исследование.

Также работа показала отсутствие связи между порядком избрания должностного лица и его эффективностью как руководителя. Гораздо большую роль играет понимание статуса главы муниципального образования, представляющего собой не привилегии, а полномочия для исполнения управленческих функций в интересах местного сообщества и для решения делегируемых государственных задач. В работе даётся собственное определение понятия.

Анализируются качественные характеристики глав муниципальных образований области, делается вывод о слабости и неподготовленности большинства из них к работе, а, следовательно, необходимости системы подготовки и переподготовки руководящих кадров, которая до сих пор носит формальный характер.

# ГЛАВА 1. ИНСТИТУТ ГЛАВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ИСТОРИИ РОССИИ

## 1.1. Институт местного самоуправления: от Киевской Руси до пресечения династии Рюриковичей

В самом общем виде, на уровне философско-мировоззренческой рефлексии, можно утверждать, что идея государственного единства народа, с одной стороны, и самоуправление как низовая народная организация, с другой стороны, являются атрибутивными характеристиками общества любой сложности. Что собственно и подтверждается археологическими, историческими и историко-юридическими источниками и признаётся специалистами по местному самоуправлению и муниципальному управлению [83, с.63].

Преемственность в развитии отечественных социальных институтов можно проследить с начала – середины второго тысячелетия до н. э., когда славянская языковая семья выделяется из ранее общего индоевропейского массива [114]. Вплоть до организационного воплощения восточнославянской государственности в форме Древней Киевской Руси, основным алгоритмом и способом существования и проявления социальности было самоуправление, что, так или иначе, свойственно всем этносам, занимающимся охотой, рыболовством, оседлым скотоводством и земледелием. Функции главы общности возлагаются на старейшину, как наиболее авторитетного члена коллектива [49, с.43-48]. Н.В. Постоной, опираясь на труды К.С. Аксакова, И.Д. Беляева, Б.Д. Грекова, В.Д. Иванова, С.М. Соловьёва, этот начальный период характеризует, как «время становления и развития общинного строя у славян, объединения производственных общин в союзы общин и городские поселения, разделения власти на центральную и местную» [109, с.41-42]. При этом он различает самоуправление в родовой общине и в территориальной. Н.В.



Постовой пишет: «Самоуправление вообще существовало у древних славян еще при родовом устройстве. Местное же самоуправление зарождается тогда, когда появляются союзы общин, объединившиеся на основе экономических и политических интересов, на определенной территории и образовавшие вертикальное соподчинение власти, например, в Греции, Риме, Сербии и т.д.» [109, с.41]. Нам такая градация представляется законной. Но вот со следующим утверждением Н.В. Постового, что «у славян община зарождается со времен разложения родового строя и переселения их с побережья Дуная на русские земли» [109, с.42], мы согласиться не можем. Первая форма человеческой общности может связываться как с родовой, так и с общинной коллективностью. Но с точки зрения динамики, саморегуляции общества предпочтительней позиция, по которой «первобытная община это естественно сложившийся коллектив, который возник одновременно с возникновением самого человеческого общества, с возникновением производства, это форма организации совместного хозяйства первобытного социума, ведущий производственный коллектив первобытного общества» [74, с.3]. Именно ранняя община, которая объединяет две и более семей, регулирует род, а не наоборот, община создаёт род. Здесь, на уровне родовой общины, кристаллизуется изначальный опыт управления как самоуправления, естественно, без выделения особой управленческой деятельности и управленцев, как особой категории членов общины.

В позднепервобытной или соседской общине саморегуляция выходит на новый более высокий уровень. Соседские общины объединяются в племена, возникает потребность в выделении управленческого труда в качестве самостоятельного. Важнейшим критерием отбора в процессе выборов органов управления выступает личностное превосходство. Однако выборные органы остаются подконтрольны народному

собранию. А в общине? В каждой общине, которая входит в племя, существует система, базирующаяся на тех же принципах. На следующей ступени организации, в межплеменном объединении, союзе племён, предыдущие элементы управления сохраняются. Так складывается догосударственная потестарность, при которой жёсткое оформленное разделение между управляющими и управляемыми отсутствует.

На Руси потестарность в качестве общинно-вечевого строя жизни особенно ярко выражена в эпоху военной демократии и в период складывания Древней, Киевской, державы, представлявшей собой федерацию (конфедерацию) городских волостей. «Значительную самостоятельность вече» в Киевский период и большое значение тысяцких, посадников и других выборных земских должностей отмечали многие историки, в том числе первые специалисты в области местного управления [53, с.89]. При этом именно городские и сельские общины изначально признавались наиболее приспособленными к непосредственному участию общинников в управлении [53, с.8].

Иную позицию по отношению к русской общине земского (9 – 13 веков) или первого периода истории русского государственного права (в терминологии В.Ф. Владимирского-Буданова) занимал крупнейший либеральный государствовед Б.Н. Чичерин. Он признавал территориально-производственную общину в городах, на него ссылается Н.В. Пустовой в своём содержательном анализе истории местного самоуправления: «Б. Чичерин считал, что выгоды, т.е. положение членов общины, зависят от ее имущественного состояния. По его утверждению, как частная корпорация община имела свое имущество, свое хозяйство, свой бюджет, улицы, дороги, водные пути, здания. Она владела также землей. По существу, общине принадлежало имущество, предназначенное для общественных потребностей. Наличие имущества как раз и яв-

лялось основой властных полномочий общины, с помощью которых она осуществляла свои функции. Б. Чичерин рассматривал общину как местный союз в отношении к своим членам, как юридическое лицо, владеющее имуществом, как центр управления» [109, с.47-48]. Но это относится только к городской общине, сельской общины в эти века на Руси, по Б.Н. Чичерину, вообще не было: «В древней России, пока крестьяне свободно переходили с места на место, общинного владения, с постоянными переделами земли, не было. В частных имениях новые поселенцы садились каждый на отдельном участке, по договору с владельцем. Черные же земли, не состоявшие в частном владении, принадлежали князю, который взимал тягло, то есть подати и повинности, с поселенных на них крестьян» [123].

Мы не можем согласиться с умозрительно-теоретическим отрицанием сельской общины на Руси в начальный период. Сельская община по времени предшествует городской, она объединяет жителей деревни. Община-вервь даже в 11 – 12 веках сочетала родовые (семейные) начала и соседские (территориальные). Городская община, как правило, не только возникает позже сельской, но имеет сложную структуру, состоит из улиц, а в крупных городах, таких как Киев, Новгород Великий и Псков, и концов. Улицы и концы – административные единицы, самоуправляемые общины. Производственные общины включали в себя представителей различных ремёсел, торговцев и купцов. Таким образом, городское самоуправление начинается с улицы и завершается городским вече.

Уже в это время самоуправление выступает в двух основных формах: непосредственной и представительной демократии. Сходки, собрания, вече – прямое непосредственное самоуправление, в ходе которого решаются главные общие вопросы и выбираются должностные лица,

представляющие выборщиков и исполняющие управленческие функции в общественных интересах: старосты, сотники, десятские и «добрые люди» [47, с.102].

Компетенция самоуправляющихся общин определялась их составом и уровнем. В круг вопросов, которые решались вервью, входили переделы (перераспределение) земельных наделов, охрана и поддержка правопорядка, судебные разбирательства, исполнение наказаний, распределение податей [68, с.13].

В городе компетенции, круг прав и обязанностей подчинялись принципу демократического централизма. Лучше всего по источникам права можно реконструировать вечевой строй Господина Великого Новгорода. Вече выбирало, сменяло и контролировало должностных лиц. В его ведении находились налоги, их установка и распределение. Вече было высшей судебной и внешнеполитической инстанцией, оно объявляло войну и заключало мир. Призывало князей, заключало с ними договоры и изгоняло в случае нарушении договорных обязательств. Если вече выполняло высшие законодательные, представительские, финансовые, военные и дипломатические функции, то посадники и тысяцкие были высшей выборной исполнительной властью. Они проводили вечевые решения в повседневную деловую, производственную, общественную жизнь. Что касается прямой демократии на низших уровнях городской организации, то она, встраиваясь в систему решений более высокого уровня, приближала их к городской повседневности. Улицы и концы выбирали своих десятских, уличных и кончанских старост, правили суд по сугубо местным делам, решали производственные вопросы, регулировали профессиональные споры и противоречия, помогали своим в ремесленных, промысловых, торговых делах, обустроивали место жительства.

Летописи наполнены городскими вечевыми рассказами. Причём их значение, вместе с политическим значением городов, неуклонно возрастало, особенно в 11 и последующих веках. Горожане проявляли себя как настоящие граждане, местные патриоты, ответственные за судьбу родного города. В то же время вечевые собрания отражали многие противоречия, периодически раздиравшие общественную ткань, главные из которых проистекали из социально-классового неравенства и непримиримости интересов простых горожан, знати и князей [54, с. 486].

Таким образом, институты местного самоуправления и его главы существовали в том или ином виде на протяжении всей отечественной истории, начиная с Руси изначальной, известной только по археологическим и фольклорным памятникам. Письменные источники позволяют проследить такие формы общественной самоорганизации населения, как местное, производственное, сословное, корпоративное самоуправление.

Применительно к 9 – 12 векам можно говорить о целой системе местного управления, многоэлементной и многоуровневой, источником которой и её субъектами выступали свободные жители, составляющие сельские и городские общины. Благодаря летописям мы знаем о вечевом строе русских волостных городов Киевской Руси, таких как Киев, Господин Великий Новгород, Псков, Чернигов, Смоленск, Полоцк, Белгород, Тверь, Владимир.

Однако с формированием и выделением из общего для всего восточного славянства Киевского государства нового государственного ядра на Северо-Востоке Русской равнины, Владимиро-Суздальской Руси, с ярко выраженными тенденциями к авторитарному сверхцентрализованному правлению, демократические тенденции в административно-управленческой системе стали затухать. Определённой и важной вехой

в изменении строя русской жизни стало княжение Андрея Боголюбского [77, с.318-334].

В 13 веке на руинах Древней Киевской Руси складываются два больших государства, оба русские, Московское и Литовско-Русское. Второе не входит в круг наших научных изысканий. А вот в Московской Руси в период монгольского данничества местное самоуправление продолжало слабеть, особенно в городах, где вече исчезает, оставаясь, как и посадничество, только в боярских республиках, а в других землях sporadически возвращаясь только в виде восстаний. При этом монгольское влияние не стоит преувеличивать. Русская московская земля не находилась под прямым управлением извне. Вся полнота власти в местных делах оставалась в руках своих князей. Как отмечает М.Ф. Владимирский-Буданов, «кроме уплаты дани, единственное непосредственное отношение ханов к русскому государственному праву состоит в утверждении князей на их княжеских столах» [47, с.125]. Поэтому мы не можем согласиться с теми исследователями, кто, в том числе в вопросе местного самоуправления, преувеличивают значение «ордынского фактора» как такового, как это делает А.Н. Буров [42] или К.Н. Локшина [81]. Негативные последствия для всех проявлений русской жизни татарского нашествия состояли в сокращении городского населения, материальном оскудении, в оправдании подчинения любой власти, которая бралась защищать от степняков, например, литовской.

По мере развития в Суздальской Северной Руси главной характеристикой для всех общин становится тягло (финансовые обязательства перед государством) и общинное землевладение. По территориально-производственному признаку они делятся на два больших разряда: посады и слободы (торговые общины) и волости (земледельческие общины). Москва составляла исключение. Она состояла из множества об-

щин: древнего происхождения сотен и появившихся позднее слобод на окраинах города. Вне зависимости от происхождения, названия, принадлежности к сельской или городской местности, каждая община имела одни и те же признаки и основания для существования в виде общинного землевладения, круговой поруки в оплате податей и исполнении трудовых и хозяйственных повинностей, выборного управления (самоуправления). В сельской местности общину составляли несколько сёл и деревень с одним административным центром. Такая община или союз называлась волостью. Именно волость, то есть всё крестьянское население вместе, в совокупности, а не великий князь, была собственником земли. На всю волость выбиралось и управление.

На более высоких уровнях административно-территориального деления и власти с падением вечевого строя самоуправления не было вплоть до середины 16 века. До этого времени государственное управление состояло в системе кормления с наместниками и волостелями во главе. При этом помимо собственно государственных целей кормление предусматривало удовлетворение частных интересов представителей правящего класса, которых «жаловали», то есть назначали наместниками и волостелями. При пожаловании бывших удельных князей, или служилых царей татарских власть могла передаваться лицам одной и той же семьи, но не наследственно, а исключительно по воле государя. В противном случае, то есть при пожаловании не столь знатных лиц, наместничество обычно длилось три года.

В 16 веке, когда государство достигло значительной степени единства и равнозначности провинций, бывших удельных владений, наместничество сначала было стеснено специальными органами самоуправления, под названием «губных» учреждений, а потом полностью заменено общим земским самоуправлением. При этом инициатива в организации

самоуправления принадлежала местным сообществам, измученным преступностью. С 30-х годов 16 века для борьбы с разбоем и судебного преследования вводятся выборные губные власти. Постепенно они становятся повсеместными: сначала в городах, в волостях, а затем и в каждом уезде, а также в отдельных частных, монастырских вотчинах.

Губными должностными лицами были выбираемые общинниками из грамотных дворян или детей боярских губной староста, старосты, десятские и лучшие люди (пять или шесть человек). Впоследствии старосты, десятские и лучшие люди стали именоваться целовальниками, а их количество сократилось до четырёх, но к ним добавилась должность губного дьяка. Все вместе они составляли учреждение под названием губная изба.

Выборы происходили на съездах, в которых участвовали князья, дети боярские, лица духовного звания, крестьяне. Губного старосту и губного дьяка избирали все социальные классы, а губных целовальников только сошные люди. Вначале все должностные лица избирались бессрочно, затем целовальников стали менять ежегодно. Участие в выборах было обязательным [47, с. 209].

Постепенно круг обязанностей губной избы расширялся. Вначале поимка лихих людей, суд только над разбойниками. Потом – и над татями, убийцами, поджигателями, заведование тюрьмами. Как итог: губная изба собрала в своих руках всё местное управление.

В 1555 году Иван IV повсеместно отменяет кормления, объясняя решение просьбами с мест: «Что наперёд сего жаловали есмя бояр своих... – городы и волости давали им в кормление, – и нам от крестьян челобитья великия и доука была беспрестанная, что наместники... чинят им продажи и убытки великия. И мы, жалеючи крестьянство... наместников, волостелей и праветчиков от городов и от волостей отста-



вили... велели есми во всех городах и волостях учинити старост излюбленных, кому меж крестьян управу чинити» [82, с.222].

Земские власти составили весьма разветвлённую систему управления и местного самоуправления. До конца унифицированной системы не сложилось. Но в структуру земского самоуправления повсеместно входили такие должностные лица, как излюбленные головы, в дальнейшем именуемые старостами, сначала несколько, а впоследствии один на округ, земский дьяк и земские судьи, или целовальники, или лучшие люди, в количестве от двух до десяти человек. Полицейские функции возлагались на выборных в каждой общине пятидесятских и сотских. Срок, на который выбирались должностные лица, не был фиксированным. Население всегда могло переменить «выборного». Компетенция земских властей включала все сферы управления: экономическую, финансовую, полицейскую, судебную. В делах судебных и полицейских разграничение полномочий между губными и земскими властями складывалось стихийно.

В целом можно утверждать, вслед за И. Солоневичем, что, как и в Киевской, в средневековой Руси местное самоуправление играло важную роль, и в определённой степени было противовесом центральной власти. Он напоминает, что «габеас корпус акт», гарантировавший личную и имущественную безопасность, в России появился на 120 лет раньше, чем в Англии. Кроме того, И. Солоневич указывает на отсутствие в Москве бюрократической солидарности, что открывало большие возможности для ограничения царских ставленников на кормлении. Таким образом, подводит итог И. Солоневич, московское земское и губное самоуправление не имело себе равных в мире вплоть до середины или даже конца 19 века [119, с.340]. Этот вывод представляется логичным и аргументированным.

## Вопросы и задания для обсуждения

1. С какого исторического времени можно проследить преемственность в развитии отечественных социальных институтов?
2. Можно ли говорить о принципиальной разнице между самоуправлением в родовой общине и территориальной?
3. Назовите критерии отбора в процессе выборов органов управления в общине?
4. В чём состоит специфика управления в потестарности?
5. Согласны ли Вы с взглядами Б. Чичерина на русскую общину земского периода?
6. Что собой представляла непосредственная демократия удельного периода?
7. Какие должностные лица выбирались на сходах, собраниях и вече?
8. Какова компетенция верви?
9. Какие функции выполняло вече древнерусских городов?
10. Чем занимались городские выборные администраторы?
11. Признаки и основания общины в Северо-Восточной Руси.
12. Что такое кормление?
13. В чём преимущество выборных губных властей над наместничеством в форме кормлений?
14. Как и кем избирались губной староста, губной дьяк, губной целовальник?
15. Динамика обязанностей губной избы.
16. Структура и функции сложившегося земского самоуправления.
17. Согласны ли Вы с утверждением И. Солоневича о московском земском и губном самоуправлении?

## Литература

1. Буров А.Н. Местное самоуправление в России: Исторические традиции и современная практика /А.Н. Буров // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2001. – № 3. – С.157 – 169.
2. Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. / М.Ф. Владимирский-Буданов – Ростов-на-Дону: Изд-во «Феникс», 1995. – 640 с.
3. Гидденс Э. Социология. / Э. Гидденс – М.: Едиториал УРСС, 1999. – 704 с.
4. Градовский А.Д. История местного управления в России. / А.Д. Градовский – СПб.: Печатня В. Головина, 1868. – 527 с.
5. Греков Б.Д. Киевская Русь. /Б.Д. Греков – М.: Учпедгиз, 1949. – 512 с.

6. Исаев И.А. История государства и права России. / И.А. Исаев – М.: Юрист, 1996. – 544 с.
7. Кабо В.Р. Первобытная доземледельческая община. / В.Р. Кабо – М.: Наука, 1986. – 303 с.
8. Ключевский В.О. Сочинения: в 9-ти т. Т.1. Курс русской истории. Ч.1. / В.О. Ключевский – М.: Мысль, 1987. – 430 с.
9. Локшина К.Н. Местное самоуправление в России: самобытная история формирования (до начала XX в.) [Электронный ресурс] Научная электронная библиотека «Киберленинка»: сайт. – URL: // <http://cyberleninka.ru/article/n/mestnoe-samoupravlenie-v-rossii-samobytnaya-istoriya-formirovaniya-do-nachala-xx-v> (дата обращения: 02.02.2017)
10. Любавский М.К. Лекции по древней русской истории до конца XVI века. 4-е изд. /М.К. Любавский – М.: Изд-во «Лань», 2000. – 480 с.
11. Малько А.В. Муниципальное право России: учебник для бакалавров. / А. В. Малько, С. В. Корсакова. – 3-е изд., перер. и доп. – М.: Юрайт, ИД Юрайт, 2015. – 409 с.
12. Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. /Н.В. Постовой, В.В. Таболин, Н.Н. Черногор; под ред. Н.В. Постового. – М.: ИД «Юриспруденция», 2015. – 448 с.
13. Рыбаков Б.А. Киевская Русь и русские княжества XII – XIII вв. / Б.А. Рыбаков – М.: Наука, 1993. – 592 с.
14. Солоневич И.Л. Народная монархия. /И.Л. Солоневич – М.: «Феникс», 1991. – 512 с.
15. Чичерин Б.Н. Курс государственной науки, 3 тома - Москва, Типография т-ва И.Н. Кушнерев и К, 1894 г. / Том I. Общее государственное право / Книга пятая. Управление / Глава V. Местные органы [Электронный ресурс] Сайт Конституции Российской Федерации: сайт. – URL:// <http://constitution.garant.ru/science-work/pre-revolutionar/3948892/chapter/35/> (дата обращения: 02.02.2017)

## **1.2. Местное самоуправление в эпоху Романовых**

Сложившаяся при Иване Грозном система местного самоуправления, включавшая две подсистемы: на уровне округов, обнимавших подчас целые уезды, но большей частью волости, и губ – несмотря на известное дублирование полицейских функций, в целом оказалась весьма эффективной. По крайней мере, полное упразднение кормлений и повсеместная замена их на приказно-воеводское управление, исходившее не из частных интересов «сытости» кормленщиков, а государевых (гос-

ударственных) задач, не привело к пересмотру принципов, институтов и функций местного самоуправления. Более того, главной причиной внедрения воеводств были обстоятельства смутного времени, то есть фактически местное земско-губное самоуправление стало предпосылкой и основой для собирания военных сил, укрепления центростремительных тенденций российских провинций и консолидации всех социальных сил для решения общенациональных вопросов. Назначался воевода царём вместе с боярской думой. Каждый воевода к месту службы направлялся вместе с помощником («товарищем»), дьяком или подьячим с правом подписи официальных документов («приписью»), руководившим государственным учреждением в уезде («приказной избой»). Управление было коллегиальным. Штат должностных лиц и низших служащих, обеспечивавших управление, включал осадного голову (начальника крепостных укреплений), а в пограничных уездах засечного голову, острожных, стрелецких, пушкарских, казачьих, объезжих, ямских голов, рассыльщиков, приставов, стрельцов.

Как представитель центральной власти воевода обладал полномочиями контроля за земскими и губными учреждениями, но не мог вмешиваться в сферу их деятельности. Тем не менее, статус глав местного самоуправления поменялся. Губные старосты превратились в товарищей воеводы, ставшим их руководителем в полицейских делах. Однако в других сферах управленческой деятельности их независимость оберегалась, о чём свидетельствуют указы назначаемым воеводам [47, с.212]. Впрочем, три раза за 17 век центральная власть бралась за реформирование местного управления. Два раза за счёт ликвидации одной из управленческих систем: в 1661 году убрали повсеместно воевод, оставив только губных старост, в 1679 году, напротив, отменили губных

старост. А в 1684 году всё вернулось на круги своя. Как говорится, воеводам воеводо, старостам старостово.

Большой степени зрелости достигло в 17 веке городское самоуправление в крупных городах. При этом в каждом из них оно отличалось своеобразием, отражая местные исторические традиции и особенности территориального городского устройства. В Великом Новгороде горожане выбирали пять кончанских старост по количеству концов, на которые делился город. В Пскове общее собрание избирало членов земской избы, в количестве пятнадцати человек, на три года, с тем, чтобы в течение года непосредственно управленческими делами занимались пять из пятнадцати избранных земских. В Москве самоуправление существовало на уровне сотен и слобод. В уездных волостях главы местного самоуправления, сотские и старосты, вместе с воскресными сходами лучших людей, составляли «братский двор» [61, с.168-169].

Как видим, местное управление и в 17 веке развивалось рука об руку с самоуправлением. Ситуация коренным образом меняется при Петре I. Выстраивая регулярное полицейское государство, реформируя, в значительной степени создавая сословия в качестве орудий для достижения державных целей, император фактически уничтожил местное земское (волостное, уездное) самоуправление. Говорить о нём с указа от 10 марта 1702 года не приходится. Вместо губных старост как реальных глав самоуправления являются выборные дворяне от городов, помещиков и вотчинников, в количестве от двух до четырёх человек, в зависимости от численности городского населения, но уже в 1705 году выбор этих «народных представителей» возлагается непосредственно на воеводу.

При учреждении в России губерний в 1708 году даже про этих условных представителях местного сообщества вообще забыли. Впро-

чем, в 1713 году институт советников, теперь уже при губернаторах, обер-комендандах и комендантах возродился под нелепым для русского слуха словом «ландрат» при непосредственном влиянии немецко-лифляндского образчика. Ландраты: от четырёх до двенадцати – составляли губернаторский коллегийум. Все последующие перемены, больше похожие на перетряхивание власти, принципиально ничего не меняли. Какие бы то ни было выбранные должностные лица, всегда шляхетского сословия, прочно встраивались в бюрократию, и управление совершенно игнорировало земство.

Екатерина II как принцип самоуправления в провинции вернула. Однако его институты носили сугубо сословный характер. Согласно учреждениям о губерниях от 1775 года, уездом, то есть административно-территориальной единицей, главным критерием выделения которой была численность населения, от двадцати до тридцати тысяч душ, управлял выбираемый дворянством земский исправник, он же капитан, или комиссар. Капитан председательствовал в суде нижней инстанции, земском суде, где его дополняли два выборных дворянских заседателя.

В городах элементы самоуправления сохранялись и при Петре. Вначале своего правления он учредил в Москве бурмистерскую палату из выборных горожан, которая была одновременно и московским самоуправлением, и центральным учреждением для высшего управления всеми российскими городами, где продолжали существовать земские избы во главе с бурмистрами, власть которых распространялась на свободных: посадских и чёрных – крестьян. В двадцатые годы управление городами перешло к магистратам. Магистрат Петербурга составили как выборные, так и чиновники. В других городах они состояли только из выборных, которые назывались бурмистрами. В ведении магистратов были суд, полиция, сбор налогов, народное образование, призрение.

Екатерина II, в узаконениях о созыве комиссии 1767 года и в учреждении о губерниях и жалованной грамоте городам 1785 года, за магистратами оставила только судебные функции, но зато ввела новые должности и институции: городского голову, общую и шестигласную думу, то есть постоянно действующую управу, члены которой избирались общей думой из всего состава выборных от шести разрядов городских обывателей.

Кроме того, Екатериной были созданы специальные ветви управления, с представительством в некоторых из них выборных. Это приказ общественного призрения с шестью выборными, по два человека от трёх сословий. Коронная палата, с выборными от дворянства, появившимися при Александре I. Выборные дворянские верхний земский суд и уездный земский суд, дополненный выборными от крестьян, с царствования Александра I. Неформальный совместный суд из выборных трёх сословий.

Что касается сельского населения, то М.Ф. Владимирский-Буданов предполагает существование для свободных людей и в это время древнерусской волостной организации [47, с.212], хотя в юридических источниках она не упоминается вплоть до императора Павла I Петровича. С него каждая казённая волость (а это три тысячи человек) управлялась выборным головой, с состоявшим при голове волостным писарем. В отдельных поселениях стали выбирать старшин. Поэтому трудно согласиться с однобокой констатацией ограничения самоуправления в царствование Павла I [81]. Главным недостатком управления вообще и местного самоуправления в частности было не только и, может быть, не столько ограничение выборного начала, сколько его явно выраженный сословный характер. Поэтому лейтмотивом внутренней политики императора звучала борьба с сословными привилегиями.

Такая организация управления и местного самоуправления продержалась до реформ Александра II.

Реформа местного управления преследовала несколько целей. Во-первых, оживление местной жизни, придание ей большей честности и активности через постоянный взаимный контроль администрируемых и администраторов. Во-вторых, подготовку населения к политической свободе. В-третьих, представительство новых складывающихся социальных групп, народившихся под влиянием освобождения крестьянства. В принципе, административная реформа была готова уже к 1860 году. Но внешние по отношению к ней факторы, от польского восстания до удаления от власти Милютина, её задержали до 1864 года. В соответствии с «Положением о губернских и уездных земских учреждениях» в тридцати четырёх губерниях империи, за исключением Сибири, Царства Польского, Литвы, Белоруссии, Юго-Западного края, то есть Киевской, Подольской и Волынской губерний, создавались уездные и губернские земские собрания или попросту земства.

Собрания были учреждениями, состоявшими из выборных от земли или гласных. Губернские собрания избирались нижестоящими – уездными. Уездные – по сложной выборной системе, основанной на представительстве четырёх сословий: дворян, крестьян, ремесленников, городских купцов. Чьи гласные избирались по трём куриям: частных землевладельцев, городских избирателей, сельских обществ. Сфера интересов и функции земств были без всяких натяжек всеобъемлющими: выборы мировых судей, налоговое обложение населения, надзор за состоянием части дорог, больничное дело, народное образование, призревание. Компетенция земств была даже более широкой, чем у французских генеральных советов в департаментах и в отличие от них российские земства имели постоянно действующие исполнительные органы, свое-



образные местные министерства, так называемые, земские управы [71, с.81]. Земства, на попечении которых оказалась почти вся местная жизнь, стали работодателями для самого широкого круга специалистов в образовании, здравоохранении, сельском хозяйстве, инженерии, страховании, землеустройстве, статистике. «Земский доктор» стал до некоторой степени обобщённым образом настоящего русского интеллигента, самоотверженного и глубоко нравственного народолюбца. Надо сказать, что и эффективность земских институтов была чрезвычайно высокой. Система земского здравоохранения, например, была лучшей в Европе. Поэтому вряд ли можно согласиться с политико-идеологической критикой земств со стороны Ленина, как «пятого колеса в телеге русского государственного управления», впрочем, М.Н. Катков был ещё более категоричен в их уничижении, но, например, К.Д. Кавелин, земством восторгался [120]. Упрёки критиков связаны, конечно, в первую очередь их идейно-политическими позициями. Но в данном случае это неправомерно. Местное самоуправление выстраивает местную жизнь, занимается не властно-политическими, а культурными и хозяйственными вопросами. Поэтому критика должна идти по линии эффективности управления. И здесь основными становятся проблемы ресурсов и качества руководителей. По законодательству, на местах, то есть в уездах и городах, оставалось 60% платежей, собираемых с территории, 20% уходило в губернию, остальные 20% в казну, что совсем неплохо [73]. Председатели земских собраний населением не избирались. Ими становились по должности председатели уездного и губернского дворянских собраний соответственно. С руководителями управ дело обстояло ещё хуже. Председателя уездной управы назначал губернатор, председателя губернской – вообще министр внутренних дел, один из самых важных государственных чиновников.

Городовое Положение [51] 1870 года продолжает и развивает идеи земской реформы. Как отмечает К.В. Лен [80], этот документ, вызвавший самые жгучие дебаты в современной ему русской общественности, получивший прямо противоположные оценки, в зависимости от «партийности» участников дискуссии, как и любое другое явление, необходимо рассматривать в конкретно-историческом контексте. Так, сам К.В. Лен считает, что доминирующая в литературе либеральная традиция, пережившая и монархию, и советский период истории, слишком абстрактна в своей критике трёхклассной прусской избирательной системы, носившей цензовый характер и распределявшей избирателей по разрядам в соответствии со сбором в доход города. Каждый разряд делегировал в городскую думу равное количество гласных, несмотря на то, что численность самих избирателей в них отличалась в десятки раз. Это, конечно, нарушение демократических принципов. Но с учётом большого количества неграмотных и не имевших личной заинтересованности в работе самоуправления горожан, легко усомниться в целесообразности, да и элементарной жизнеспособности последовательно демократических органов управления городом.

Другой спорный вопрос касается полномочий главного должностного лица городского самоуправления, городского головы. Согласно Положению, городской голова был одновременно председателем городской думы. В отличие от подавляющего большинства критиков, А. О. Немировский [86, С.33-48] оправдывал совмещение представительских и распорядительных функций, то есть фактически законодательной и исполнительной ветвей власти, крайним дефицитом подготовленных для муниципальной работы кадров.

В 1890 году увидело свет «Положение о земских учреждениях». Оно в целом усилило значение в местном самоуправлении дворянства,

сузив одновременно избирательные права других сословий. Председатели управ, а заодно с ними и другие члены исполнительных земских органов, были приравнены к государственным служащим. Кроме того, появился институт земских участковых начальников, получивших право бессудного наложения на крестьян взысканий. Пожалуй, единственный плюс нового Положения состоял в расширение перечня вопросов, по которым земства могли издавать обязательные постановления.

«Городовое Положение» 1892 года строилось на перенесении принципиальных установок «Положения о земских учреждениях» 1890 года на городскую жизнь. Количество избирателей уменьшилось в три – четыре раза. Исполнительные органы усилились за счёт представительных. Компетенция городского головы в качестве председателя городской думы расширилась, права гласных, напротив, стали меньше. Городской голова на деле превратился в государственного чиновника.

Главным органом сельского самоуправления был сход домохозяев, решавший вопросы общинного землевладения, благоустройства, хозяйственных дел общества. Сход выбирал старосту, которого можно рассматривать в качестве исполнительного органа сельского самоуправления с управленческими и административными полномочиями.

В целом к 1917 году местное самоуправление в России отражало все общественные противоречия. Оно постоянно испытывало государственно-бюрократическое давление. С социальной точки зрения отражало интересы правящих классов. Глава самоуправления находился под контролем государственных институтов и лиц. В определённой степени это касается и замещения должности главы, хотя говорить о двух моделях, как это делают некоторые авторы, наш взгляд, вряд ли возможно. Это больше перенесение современных понятий на иные исторические, хотя и схожие явления, чем отражение прошедшей социальной реально-

сти. Важнейшей характеристикой главы местного самоуправления до революции 1917 года является его руководство и представительным, и распорядительным органом.

Несмотря на все недостатки, можно утверждать, что у местного самоуправления в России был большой потенциал для развития, а его общественные заслуги бесспорны [76, с.123-144].

### **Вопросы и задания для обсуждения**

1. Взаимоотношения губного старосты и воеводы.
2. Какие попытки предпринимались в 17 веке для реформирования системы управления на местах?
3. Особенности городского самоуправления в больших городах Московской Руси после смутного времени?
4. Влияние указа от 10 марта 1702 года на земское самоуправление.
5. Ландраты и губернский коллегийум.
6. Сословный характер институтов управления при Екатерине Великой.
7. Управление городами при Петре Великом.
8. Управление городами в разные периоды царствования Екатерины Великой.
9. Мнение М.Ф. Владимирского-Буданова о волостном управлении в 18 – начале 19 века.
10. Волостное управление при Павле I.
11. Реформа местного управления Александра II.
12. Земства и их влияние на местную жизнь.
13. Руководители и должностные лица земства.
14. Сравнительная характеристика земства и иных российских и европейских систем местного управления.
15. Городовое Положение 1870 года.
16. Дискуссия о полномочиях городского головы.
17. «Положение о земских учреждениях» 1890 года.
18. «Городовое положение» 1892 года.
19. Сельское самоуправление в конце 19 – начале 20 века: сход домохозяев и староста.
20. Общая характеристика местного самоуправления накануне 1917 года.

## Литература

1. Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. / М.Ф. Владимирский-Буданов – Ростов-на-Дону: Изд-во «Феникс», 1995. – 640 с.
2. Городовое Положение, высочайше утверждённое. 16 июня 1870 г. – М.: Книга по требованию, 2011. – 152 с.
3. Забелин И.Е. Опыт изучения русских древностей и истории: исследования, описания и критические статьи. Ч.II. /И.Е. Забелин – М.: Издание К. Солдатенкова, 1873. – 508 с.
4. История XIX века: Под ред. проф. Лависсо и Рамбо. Т. 6 /Перевод с французского; второе доп. и испр. изд. под. ред. акад. Е.В. Тарле. – М.: ОГИЗ, 1938. – 664 с.
5. История развития местного самоуправления в России [Электронный ресурс] Департамент территориальных органов исполнительной власти города Москвы: сайт. – URL: [http://dtoiv.mos.ru/msu/files/MS\\_history\\_История развития местного самоуправления в России.pdf](http://dtoiv.mos.ru/msu/files/MS_history_История_развития_местного_самоуправления_в_России.pdf) (дата обращения: 02.04.2017)
6. Киржанов П.В. В защиту местного самоуправления /П.В. Киржанов// Большевики у власти. Социально-политические итоги октябрьского переворота: Сб. статей. – М.: Революционная мысль, 1918. – 292 с.
7. Лен К.В. «Городовое Положение» 1870 г. сквозь призму истории российской провинции / К.В. Лен // Научный диалог. – 2014. – №5 (29): История. Социология. – С. 6 – 16
8. Локшина К.Н. Местное самоуправление в России: самобытная история формирования (до начала XX в.) / К.Н. Локшина // [Электронный ресурс] Научная электронная библиотека «Киберленинка»: сайт. – URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/mestnoe-samoupravlenie-v-rossii-samobytnaya-istoriya-formirovaniya-do-nachala-xx-v> (дата обращения: 02.04.2017)
9. Немировский А. О. Реформа городского самоуправления /А.О. Немировский – Санкт-Петербург: Типография Т-ва п. ф. "Электротипография Н. Я. Стойковой", 1911. – 180 с.
10. Троицкий Н. Реформы 1861 – 1974 гг.: Земская, городская и судебная реформы: Россия в XIX веке: Курс лекций / Н. Троицкий // [Электронный ресурс] Научно-просветительский журнал Скепсис: сайт. – URL: [http://scepsis.net/library/id\\_1481.html](http://scepsis.net/library/id_1481.html) (дата обращения: 02.04.2017)

### 1.3. Советский период местного самоуправления

В современной научной традиции местному самоуправлению советского периода отводится не слишком много места. По крайней мере, в сравнении с дореволюционными институтами. Есть точка зрения, со-

гласно которой его вообще не было, даже в идее, вплоть до второй половины восьмидесятых годов прошлого века [79].

Вряд ли это справедливо, так как искажает историческую реальность по целому спектру вопросов. Начнём с того, что вся система власти и управления в СССР базировалась на двух основаниях: включённости органов коммунистической партии во властно-управленческий механизм и иерархической системе Советов. При этом Советы возникали в досоветской истории Российского государства два раза. В революции 1905 – 1907 годов и в революцию 1917 года. Почин в организации этого института шёл снизу. Советы были комитетами самоорганизации восставшего народа и носили классовый характер. В годы первой русской революции они объединяли в своих рядах революционных рабочих и революционную мелкую буржуазию, а в 1917 – рабочих, крестьян, солдат, то есть тех же рабочих и крестьян, мобилизованных на войну. Ни одна из политических партий не являлась ни теоретическим, ни практическим творцом Советов. Они стали одним их самых ярких проявлений подлинно народного революционного энтузиазма и народного здравого смысла. Другое дело, что лидер большевистского крыла социал-демократии В. Ленин оценил потенциал Советов в качестве зародышей новой власти, увидел параллели между ними и Парижской коммуной фактически сразу же после их появления [69, с.388].

В 1917 году ситуация повторилась в том смысле, что к организации Советов рабочие в столице приступили раньше, чем какая-либо партия обратилась к ним с призывом к этому. Уже 24 февраля на Выборгской стороне начались выборы в Совет рабочих депутатов. Но только 27 февраля левые депутаты Государственной Думы и члены рабочей группы Центрального военно-промышленного комитета создали

Временный исполнительный комитет Петроградского Совета рабочих депутатов и тем самым попытались возглавить движение [70, с.186,188].

Создание Советов во многом предопределило перманентный характер революции вплоть до свержения буржуазно-демократической власти и установления диктатуры пролетариата во главе с большевиками, сумевшими завоевать Советы и действовавшими под лозунгом «Вся власть советам!». Закономерно, что по своему составу Второй всероссийский съезд советов рабочих и солдатских депутатов, заявивший от имени трудового народа 25 октября 1917 года о победе революции и провозгласивший переход власти в руки Советов по всей стране, своим составом свидетельствовал о доминировании большевиков и их союзников левых эсеров: из 649 делегатов 390 представляли большевиков [72, с.331].

На протяжении своего существования Советы меняли название, которое отражало в первую очередь классовый состав, как общества, так и граждан, имевших избирательное право. Отсюда такие названия как «Совет рабочих депутатов», «Совет крестьянских депутатов», «Совет рабочих и солдатских депутатов», «Совет рабочих и крестьянских депутатов», «Совет депутатов трудящихся», «Совет народных депутатов».

Первая Советская Конституция, Конституция РСФСР, была принята на 5 Всероссийском Съезде Советов на заседании 10 июня 1918 года [28].

Конституция состояла из двух частей: «Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа», утверждённой на 3 Всероссийском Съезде Советов в январе 1918 года, и «Общих положений Конституции Российской Советской Федеративной Социалистической Республики».

В статье 1 главы 1 Раздела первого, который представлял собой «Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа» Россия объявлялась Республикой Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских депутатов, которым принадлежит вся власть в центре и на местах. При этом в статье 7 (глава 4) подчёркивалось, что эксплуататорам места нет ни в одном органе власти. Статья 10 (глава 5) Раздела второго положение о власти трудящихся уточнялось: власть «принадлежит всему рабочему населению страны, объединённому в городских и сельских советах». То есть речь в десятой статье фактически идёт о местном самоуправлении в форме местных советов, которые обладают отчасти государственными функциями: в статье 20 они наделяются правом предоставления гражданства иностранным трудящимся, проживающим на территории РСФСР.

Раздел 3 Конституции носит название «Конструкция Советской власти». Высшей властью в республике объявляется Всероссийский Съезд Советов Рабочих, Крестьянских, Красноармейских и Казачьих депутатов. При этом приоритет явно принадлежит городским советам, норма представительства от которых составляет – 1 депутат от 25 000 человек, в то время как от губернских советов – 1 делегат от 125000 (статья 25).

В период между съездами, которые собираются не реже двух раз в год, высшей властью провозглашается Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет Советов.

Нас, естественно, интересуют в первую очередь местные советы, которым посвящена глава 11 «О Советах Депутатов». Поселения с точки зрения формирования советов делятся на две категории: города, с численностью жителей свыше 10000 человек, и остальные населённые пункты: деревни, сёла, станицы, местечки, города, аулы, хутора. При



этом в сельской местности, если это возможно, местные дела могли решаться непосредственно на общих собраниях. «Для текущей работы» совет из своей среды выбирает исполнительный комитет, полностью подотчётный совету, который собирается исполкомом не реже одного раза в неделю в городах и не реже двух раз в неделю в селениях. В главе 12 «О предметах ведения органов советской власти на местах» говорится о том, что у самоуправления две главных функции: проводить решения вышестоящих советов и организовывать всю хозяйственную и культурную жизнь, разрешать все вопросы местного значения и координировать всю советскую работу на территории. За советами более высокого уровня признавалось право на отмену решений нижестоящих органов.

Что касается персонального руководства, то, согласно статье 63, при городских и сельских советах, для выполнения возложенных на них задач, создавались соответствующие отделы во главе с заведующими.

Раздел четвёртый носит название «Активное и пассивное избирательное право», которое Конституция оставляет за всеми трудящимися, не использующими чужого труда для извлечения прибыли, вне зависимости от национальности, вероисповедания, осёдлости, пола, с 18 лет или старше, по инициативе местного совета, утверждённой Центральной властью.

Конституция СССР 1924 года была принята второй сессией ЦИК СССР первого созыва 6 июля 1923 году и в окончательной редакции Вторым Съездом Советов СССР 31 января 1924 года [29]. В ней ничего не говорится о местном самоуправлении. Оно остаётся прерогативой союзных республик.

В РСФСР, в связи с образованием Союза ССР, новая Конституция была принята 11 мая 1925 году постановлением 12 Всероссийского

Съезда Советов рабочих, крестьянских, казачьих и красноармейских депутатов [30]. В главе 5 «О местной власти» перечисляются высшие органы власти на местах: съезды советов края, области, губернии, округа, уезда, района, волости (статья 49). При этом к советами низшего уровня или точнее советам, расположенным на территории административных единиц от края до волости, относятся советы городов, фабрик и заводов, расположенных вне городской черты, сельские советы, делегирующие своих представителей согласно нормам статьи 51 на местные съезды советов. Статья 59 рассказывает о нормах представительства в советы депутатов, а статьи 60 и 61 – об исполнительных органах советов, выполняющих текущую работу – обязательных в городах и возможных в сельской местности. В отличие от Конституции 1918 года, теперь исполкомы советов избираются на основаниях, установленных Всероссийским ЦИК или его Президиумом. Согласно статье 62 руководит советом его председатель. Все депутаты обязаны регулярно отчитываться перед своими избирателями (статья 63). Предметами ведения советов депутатов являются: «принятие мер к поднятию данной территории в культурном и хозяйственном отношениях», проведение в жизнь постановлений, принятых вышестоящими органами, вопросы правопорядка и общественной безопасности, «составление и утверждение местных бюджетов» (статья 64).

Местная власть и местное управление в РСФСР продолжали действовать в соответствии с российской Конституцией 1925 года вплоть до 1936 года, когда появился новый Основной закон СССР, и Конституции РСФСР 1937 года [31].

Новая советская Конституция учреждена 5 декабря 1936 года на Восьмом Съезде Советов СССР. Статья 1 главы 1 объявляла СССР социалистическим государством рабочих и крестьян. Политической осно-

вой государства провозглашались советы трудящихся, что должно было отражать социальную однородность общества, отсутствие качественных отличий между гражданами, занятыми в различных сферах общественно полезного труда. Статья 3 гласила: «Власть в СССР принадлежит трудящимся города и деревни в лице Советов депутатов трудящихся».

Глава VIII «Местные Органы Государственной Власти» объявляет таковыми Советы депутатов трудящихся всех уровней, ниже республиканского, а именно: краевые, областные, автономных областей, округов, районов, городов, сёл (станций, деревень, хуторов, кишлаков, аулов). Избираются советы на два года. Из своей среды они, в свою очередь, избирают исполнительные и распорядительные органы, состоящие из председателя, его заместителей, секретаря и членов. В небольших поселениях таковыми избираемыми исполнительными и распорядительными органами являются председатель, заместитель председателя, секретарь. Согласно статье 10 исполнительные органы имеют двойную подотчётность: выбравшим их советам и вышестоящим Советам депутатов трудящихся.

Конституция РСФСР от 21 января 1937 года была утверждена постановлением Чрезвычайного 17 Всероссийского Съезда Советов [32]. Глава VIII «Местные органы государственной власти» уточняет некоторые положения соответствующих статей Союзной Конституции. Статья 86 гласит о проведении сессий городских и сельских советов не реже, чем один раз в месяц, что значительно удлиняет срок текущей работы исполкомов, которые и созывают советы. Но если городские советы на каждой своей сессии избирают председателя и секретаря (статья 87), то председатель сельсовета сам совет созывает и сам его ведёт (статья 88). Статья 99, которая содержит перечень отделов горисполкомов, подвергалась многократной правке, но неизменно в ведении города оставалось

народное образование, здравоохранении, коммунальное хозяйство, социальное обеспечение, торговля, финансы, местная промышленность, земля, планирование, а впоследствии и общественная безопасность.

Последняя Советская Конституция была принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 года [33]. В статье 2 политической основой СССР назывались Советы народных депутатов, что подчёркивало общенародный характер власти и государства, отсутствие противоречий между всеми крупными социальными группами общества. Глава 19 «Местные органы власти и управления» принципиально, за исключением названия Советов, вместо «Советов депутатов трудящихся» – «Советы народных депутатов» – от соответствующей главы в Конституции РСФСР 1937 года не отличается.

Последняя Конституция РСФСР от 12 апреля 1978 года [34] о местных Советах народных депутатов рассказывает в главе 17 и об исполкомах местных Советов в главе 18. По сравнению с Конституцией СССР 1977 года Российская Конституция в части местного управления новаций не содержит.

Главным структурным принципом Советов как системы власти снизу доверху был демократический централизм. Вторым принципом организации советской власти выступало единство системы Советов. Фактически все уровни власти были не только взаимосвязаны между собой, но и дополняли друг друга, что обеспечивало синергетический эффект в организации и управлении в центре и на местах. Ещё одним явным преимуществом Советов, особенно на последнем этапе существования советского общества, было представительство в Советах всех слоёв населения и всех профессий при соблюдении принципа заслуженности. При этом имущественного ценза, что всегда играет главную

роль в буржуазной демократии, особенно на выборах, в СССР вообще не было.

Местные Советы являлись подлинно массовыми и многочисленными органами: в СССР их было свыше 50 тысяч, в РСФСР – 28 тысяч [45].

Для депутатов местных Советов их представительские функции были общественной нагрузкой, так как они продолжали свою обычную профессиональную деятельность на работе или на службе. Поэтому народные избранники выбирали из своего состава исполнительный комитет, его председателя, заместителей председателя, секретаря, членов исполкома. Это были постоянно действующие исполнительные и распорядительные органы. За исключением советов низшего уровня, поселковых и сельских, местные советы имели сложную структуру из отделов и управлений, которые подчинялись не только соответствующим советам и исполкомам, но и вышестоящим органам государственного управления.

Именно исполкомы созывали депутатов на однодневные сессии, вели которые избираемые на заседании Совета председатель и секретарь. Они также подписывали решения.

Депутаты, таким образом, никогда не теряли связи с выбравшими их избирателями и коллективами, имевшими право отзыва. В своей депутатской работе народные избранники руководствовались как общегосударственными интересами, которые обеспечивал принцип демократического централизма, так и наказами населения, частичкой которого продолжали оставаться.

Не приходится удивляться тому, что в целом система власти снизу доверху работала эффективно и слаженно, обеспечивая планомерное поступательное движение общества и его частей.

В апреле 1990 года был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства СССР», а в июле 1991 года Закон РФ «О местном самоуправлении в РСФСР». Если говорить о результатах реформ, то они налицо. Советская система развалилась, что отнюдь не говорит о её неэффективности, особенно по сравнению с современной практикой местного самоуправления.

Как показали события буржуазной контрреволюции конца 80-х годов прошлого века – начала нынешнего века, самым слабым моментом в существовании советской власти стала её неразрывная связь не только с народом, что давало ей силу, но и с аппаратом КПСС. Именно номенклатурой коммунистической партии были руководители исполкомов советов от Председателя Президиума Верховного Совета СССР до председателя исполкома самого маленького поселения. Предательство и бездарность партийно-советской номенклатуры стало определяющим фактором в крушении системы в целом.

### **Вопросы и задания для обсуждения**

1. Основания системы власти и управления в СССР.
2. Дореволюционная история Советов.
3. Советы в революцию 1905 – 1907 годов.
4. Ленинское понимание Советов.
5. Появление Советов в 1917 году.
6. Что такое «двоевластие» весной 1917 года?
7. Что означал лозунг «Вся власть Советам»?
8. Второй Всероссийский съезд Советов.
9. Как и почему Советы меняли своё название?
10. Местные Советы и их должностные лица по Первой Советской Конституции.
11. Местные Советы и их должностные лица по Конституции СССР 1924 года.
12. Местные Советы и их должностные лица по Конституции РСФСР 1925 года.

13. Местные Советы и их должностные лица по Конституции СССР 1924 года.
14. Местные Советы и их должностные лица по Конституции СССР 1936 года.
15. Местные Советы и их должностные лица по Конституции РСФСР 1937 года.
16. Местные Советы и их должностные лица по Конституции СССР 1977 года.
17. Местные Советы и их должностные лица по Конституции РСФСР 1978 года.
18. Структурные и иные принципы Советов как органов власти и управления.
19. Специфика статуса и деятельности депутатов Советов.
20. Функции и статус должностных лиц Советов народных депутатов.
21. Общая характеристика местного самоуправления последних лет существования советской власти.
22. Причины падения советской власти.

## **Литература**

1. Васильев А.А. Система муниципального управления: учебник /А.А. Васильев. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Кнорус, 2010. – 736 с.
2. Исторический опыт трёх российских революций. Кн. 1. Генеральная репетиция Великого Октября: Первая буржуазно-демократическая революция в России /Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС; Гл. ред.: П.А. Голуб и др. – М.: Политиздат, 1985. - 575 с.
3. Исторический опыт трёх российских революций. Кн. 2. Свержение самодержавия: Вторая буржуазно-демократическая революция в России /Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС; Гл. ред.: П.А. Голуб и др. – М.: Политиздат, 1985. - 415 с.
4. История Коммунистической партии Советского Союза. В 6-ти тт. Главн. редакция: П.Н. Поспелов (пред.) [и др.], т. 3. Коммунистическая партия – организатор победы Великой Октябрьской социалистической революции и обороны Советской республики. Март 1917 – 1920 г. Книга первая (Март 1917 – март 1918 гг.) – М.: Политиздат, 1967. – XVI, 607 с.
5. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (утверждена постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 г.) [Электронный ресурс]. – Справочно-правовая система " Гарант ". – (дата обращения: 02.02.2017).
6. Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 апреля 1978 г. [Электронный ре-

курс]. – Справочно-правовая система "Garant". – (дата обращения: 02.02.2017).

7. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г.) [Электронный ресурс]. – Справочно-правовая система "Гарант". – (дата обращения: 02.02.2017).

8. Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (утверждена постановлением XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 г.) [Электронный ресурс]. – Справочно-правовая система "Гарант". – (дата обращения: 02.02.2017).

9. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена резолюцией II-го Съезда Советов Союза ССР от 31 января 1924 г.) [Электронный ресурс]. – Справочно-правовая система "Гарант". – (дата обращения: 02.02.2017).

10. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г.) [Электронный ресурс]. – Справочно-правовая система "Гарант". – (дата обращения: 02.02.2017).

11. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.) [Электронный ресурс]. – Справочно-правовая система "Гарант". – (дата обращения: 02.02.2017).

12. Костюкова А. О системе местного самоуправления и земских учреждений в России: возможные исторические параллели [Электронный ресурс] Управленческое консультирование: журнал по теории и практике управления, становлению системы местного самоуправления, вопросам истории местных органов власти: сайт. – URL: <http://www.dialogvn.ru/uk/2002/n04/s02-4-02.htm> (дата обращения: 02.02.2017)



## **ГЛАВА 2. ПРАВОВОЙ СТАТУС И ПОРЯДОК ИЗБРАНИЯ ГЛАВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

### **2.1. Правовой статус главы муниципального образования в постсоветской России**

Исследование правового статуса главы муниципального образования имеет довольно длительную историю и по-прежнему не теряет актуальности. Среди тех исследователей, которые специально занимались этим вопросом в последнее время, правоведы [50; 60; 67; 84; 115; 117; 124], философы [75], историки [122], социологи [56]. Однако единого понимания этого важного социального института у обществоведов и правоведов до сих пор нет. Нюансов у проблемы много.

Истоки расхождений, на наш взгляд, восходят к базовому и более объёмному понятию – «правовой статус личности». Так как в литературе употребляются термины «правовой статус человека и гражданина» и «правовой статус личности», мы должны выразить своё отношение и к ним, и к их соотношению. На наш взгляд, эти понятия надо рассматривать как тождественные, в отличие от других встречающихся устойчивых сочетаний: «правового статуса человека» и «правового статуса гражданина». Слова «человек», «гражданин», «личность» не составляют единого синонимического ряда, за каждым из них своя история, своя совокупность социальных отношений. Человек обладает естественными правами, которые признаются в любом обществе, достигающем определённой степени цивилизационной зрелости. Гражданские права связаны с определённой общественной и государственной принадлежностью, поэтому они и называются «гражданскими». Личность – понятие, соединяющее в себе общее, особенное и единичное, то есть человека и гражданина. В государстве, где есть Конституция, именно она как Ос-

новой закон служит источником всех остальных законов и нормативно-правовых актов, раскрывающих и конкретизирующих её положения и способствующих их воплощению в частной жизни человека и в общественной деятельности гражданина, которые в неразрывном единстве являют сложную природу человеческой личности.

Понятно, что тот же правовой статус любого должностного лица возможен только как продолжение и экстраполяция правового статуса человека и гражданина. Поэтому начинать исследование надо с самого большого по объёму понятия, то есть правового статуса личности (правового статуса человека и гражданина). Этимология слова «статус» восходит, как это часто бывает в общественной среде, к латыни и в переводе «статус» означает «положение», «состояние». Обыденное сознание подсказывает, что положение и состояние характеризуют человека с внешней стороны как обладателя, собственника и одновременно должника: «положение обязывает».

Правам и свободам человека и гражданина отводится глава 2 Конституции Российской Федерации [1, с. 9 – 2]. При этом все права и свободы в Основном законе подразделяются де-факто на две больших категории. Основные, то есть неотчуждаемые ни при каких обстоятельствах как принадлежащие человеку по факту его рождения, и, следовательно, не имеющие отношения к государству, управлению и власти, независимые ни от них, ни от общества – как бы предшествующие социальным установлениям – и прочие права и свободы, которые могут подвергаться ограничениям со стороны государства в силу крайней общественной необходимости.

Эта крайняя общественная необходимость проявляется как «чрезвычайное положение для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя» (ч.1ст.56). Но и при чрезвычайном по-

ложении не подлежат ограничению, согласно части 3 статьи 56: «право на жизнь» (ст.20), «достоинство личности» (ст.21), «неприкосновенность частной жизни, личная и семейная тайна, защита своей чести и имени» (ч.1 ст. 23, ст.24), «свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними» (ст.28). За исключением прав весьма спорной статьи 28 (спорной и двусмысленной, так как объектом поклонения может быть всё, что угодно, а распространять всё что угодно в нормальном обществе вряд ли дозволительно), все остальные из перечисленных прав, действительно, относятся к категории «основных», тех, что не могут отчуждаться от личности ни при каких обстоятельствах, потому что не содержат в себе угрозы для безопасности других людей, общества и государства.

К иным конституционным правам относятся свобода передвижения, выбор мест пребывания и жительства (ст. 27), свобода мысли и свобода слова (ст. 29), всевозможные гражданские и избирательные права (ст. 30 – 33), право на труд, отдых и защиту своих трудовых прав (ст. 37), охрана материнства, детства, семьи (ст. 38, с. 15), охрана здоровья и медицинская помощь (ст. 41), право на благоприятную окружающую среду (ст. 42), право на образование (ст. 43), свобода творчества и преподавания, право на участие в культурной жизни и доступ к культуре (ст. 44), «предпринимательская и иная не запрещённая законом экономическая деятельность» (ч.1 ст.34), право на жилище (ч.1 ст. 40), судебная защита прав и свобод, включая юридическую помощь, презумпцию невиновности и тому подобное (ст. 46 – 54), право на альтернативную военной службе гражданскую службу (ч. 3, ст. 59), право оставаться-

ся гражданином РФ при любых обстоятельствах, право на защиту и покровительство за пределами РФ (ст. 61).

Как видим, человеку и гражданину в России предоставляется весь спектр известных миру прав, не противоречащих здравому смыслу. При этом в «Главе 2. Права и свободы человека и гражданина» Конституции России, насчитывающей 48 статей, только три статьи прямо предписывают обязанности гражданина. Гражданин обязан платить налоги и сборы (ст. 57), сохранять природу, окружающую среду и бережно относиться к природным богатствам (ст. 58), защищать Отечество и нести военную службу (ст. 59). К этому скудному перечню можно при желании добавить часть 3 статьи 44, в которой после гарантий на творческое самовыражение и участие в культурной жизни, говорится о том, «что каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (ст. 44).

На наш взгляд, соотношение прав и обязанностей далеко не случайно: 1993 год, когда принималась Конституция, – время махрового расцвета гражданского одичания и либерально-демократического помутнения общественного сознания. Государства почти нет, гражданское общество существует как гонитель всего, что устанавливает рамки. Старые институты разрушены, свобода воспринимается как реализация социал-дарвинизма: человек человеку волк (у образованных), кто смел, то и съел (у всех). Можно утверждать, что атмосфера вседозволенности лихих девяностых и сменившая её в двухтысячные атмосфера безответственности не только отразилась в скупости статей, налагающих обязательства на граждан, но и в определённой степени усилилась и легитимировалась через главу 2 Конституции.

Отсюда закономерно существует два основных подхода к определению правового статуса личности. Согласно узкому, который, на

наш взгляд, и есть отражение диспропорции прав и обязанностей, почти полного вытеснения обязанностей правами человека и гражданина – это права и свободы субъекта права [55;43]. Такое понимание, конечно, является отражением анархо-либерального мировоззрения и потребительского отношения к обществу, достаточно широко распространившихся в постсоветском социуме. И здесь мы сталкиваемся с различием, и в то же самое время, с неразрывной связью юридически-правового и социального статуса личности как взаимообусловленными сферами общественных отношений.

Ещё один важный аспект понимания правового статуса человека и гражданина связан с его объёмом. Конституция Российской Федерации, что само собой разумеется, в соответствии со своей природой провозглашает и в определённой степени закрепляет основополагающие, главные, руководящие начала правового регулирования социальных отношений, то есть нормы Конституции являются исходными для конкретизации правового статуса личности. Таким образом, необходимо в правовом статусе выделять его ядро – «конституционный» или «конституционно-правовой» статус, каковым является глава 2 Конституции, с чётким перечнем прав, не подлежащих изъятию даже при чрезвычайном положении, то есть основных прав (ч. 3 ст. 56) при нормативном закреплении указания пределов и сроков действия ограничений прав и свобод в условиях ЧП (ч. 1 ст. 56), статья 2, в которой человек, его права и свободы провозглашаются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина обязанностью государства (ст. 2), часть 2 статьи 6, где декларируется равенство граждан в своих правах, свободах и обязанностях на всей территории России и часть 3 статьи 6, в которой говорится о невозможности отрешения гражданина Российской Федерации от гражданства (ч. 3 ст. 6).

Очевидно, конституционный статус человека определяет и одновременно включает в себя также правовые цели социального российского государства, содержащиеся в части 1 статьи 7 – «создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» (ч.1 ст. 7) – и некоторый перечень (весьма скудный) как расплывчатых («охраняются труд и здоровье людей», «обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан», «развивается система социальных служб»), так и конкретных обязательств государства перед человеком (минимальный размер оплаты труда, пенсии, пособия) (ч.2 ст.7). Естественно, в конституционный статус личности входят зафиксированные в конституции обязанности гражданина.

Нам трудно согласиться с А.А. Джафаровой, которая считает, что правовой статус необходимо ограничить только правами и обязанностями людей [56] и которая все остальные элементы правового статуса в качестве околостатусных и постстатусных явлений относит, вслед за В.Н. Витруком и В.А. Кучинским [56], к «правовому положению личности», так как статус и есть правовое положение, состояние, о чём мы уже говорили выше.

Итак, правовой статус личности представляет собой систему отношений между гражданином и государством по поводу их взаимных обязательств, прав и обязанностей, ответственности. Ядром правового статуса личности является конституционный статус, который не может подвергаться изъятиям ни при каких обстоятельствах, но только при условии ограничения, приостановки или отмены действия конституции. В отношениях между человеком и государством мы видим иное: фактически одностороннюю ответственность государства, так как права человека в любой современной школе права признаются за ним по факту его

рождения, а любое государство теряет свою легитимность при одном подозрении в нарушении с его стороны прав человека: гражданина, мигранта, перемещённого лица и так далее.

Правовой статус главы муниципального образования находится по отношению к правовому статусу личности как особенное к общему. То есть будучи гражданином Российской Федерации любой человек, обладающий правоспособностью может стать муниципальным главой именно в силу того, что является гражданином России. Следовательно, структура правового статуса главы муниципального образования повторяет и развивает правовой статус личности, сердцевиной которого являются взаимные права и обязанности гражданина и государства.

В самом общем виде правовой статус главы муниципального образования прописан в статье 36 «Глава муниципального образования» ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2].

Он определяется тем, что глава МО «является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования в соответствии с настоящей статьей собственными полномочиями по решению вопросов местного значения» [2, ст.36.1]. Следовательно, в соответствии с данной статьей, в правовой статус главы входят его собственные полномочия, порядок его избрания и наделения полномочиями. Так как избрание, по № 131-ФЗ, может происходить «на муниципальных выборах», представительным органом из своего состава, «представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса», на сходе граждан – то мы можем говорить о разном статусе глав. Изначальная степень легитимности и самостоятельности должностного лица всегда зависят от степени демократично-

сти его избрания. Тем более, когда дело идёт о негосударственной сфере. Прямые выборы придают избраннику более высокий статус и в собственных представлениях, и в глазах населения.

С точки зрения формально-юридической, глава МО, избранный по любой из двух систем, на муниципальных выборах или представительным органом, не может одновременно возглавлять и представительный, и исполнительный орган (за исключением сельского поселения).

**Полномочия главы МО** прописаны в части 4 статьи 36 № 131-ФЗ:

1. представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования;

2. подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;

3. издает в пределах своих полномочий правовые акты;

4. вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования;

5. обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Следовательно, полномочия главы МО являются его обязанностями в пределах предоставленных прав, то есть права высшего долж-



ностного лица муниципального образования являются условием осуществления им своих обязанностей перед населением.

**Обязанности, ограничения и запреты** главы МО прописаны в №273-ФЗ «О противодействии коррупции», других федеральных законах [8; 11]. Глава МО обязан, в частности, ежегодно отчитываться перед представительным органом соответствующего муниципального образования.

В части 6 статьи 36 говорится о досрочном прекращении полномочий главы, а в части 6.1 статьи 36 о прекращении полномочий главы муниципального района и главы городского округа. Статья 74 прописывает «ответственность главы муниципального образования и главы местной администрации пред государством», а статья 74.1 «удаление главы муниципального образования в отставку». Основаниями для отстранения высшего должностного лица могут быть как недолжное исполнение обязанностей, так и нарушение Конституции и законов РФ, что ещё раз подтверждает органическую связь между правовым статусом личности и правовым статусом главы муниципального образования.

Итак, статус главы муниципального образования включает в себя следующие элементы: порядок избрания, исполнение конституции и законодательства РФ в качестве гражданина и должностного лица, полномочия, обязанности, ограничения, в том числе общегражданского характера, связанные с нахождением на службе, порядок удаления от должности. При этом можно утверждать, что ограничения, вытекающие из полномочий главы МО, сужают правовой статус главы как человека и гражданина, но не противоречат Конституции, так как не касаются ядра правового статуса личности, его основных конституционных прав.

В то же время наложение статусов, человека и гражданина и главы муниципального образования, означает для личности актуализацию

конфликта интересов, например: личных и общественных, экономических и должностных. Тем более, что полномочия, которые в конечном итоге и есть субстрат статуса главы муниципального образования, с необходимостью содержат возможность разрыва прав и обязанностей. То есть должностное лицо всегда может воспользоваться правами не в качестве предпосылки для реализации полномочий, а в иных, личных, противоречащих должностным, целях, которые могут вытекать из правового статуса главы МО как человека и гражданина, и которые в этом, личностном качестве ограничены должностным статусом.

В этом противоречии между более высоким, с общественной точки зрения, правовым статусом должностного лица и правовым статусом личности проявляется сложная связь между двумя регуляторами общественных отношений: правовом и моралью. Отсюда мы можем говорить о несовпадении статуса человека и гражданина и его правового статуса.

Появление в № 131-ФЗ пунктов 1 и 2 части 6.1 статьи 36, пунктов 2, 3, 4 части 7, части 7.1, части 9.1, части 10.1 статьи 40 прямо указывает на проблему. Если правовой статус личности не влечёт за собой ограничений на законную экономическую деятельность и обладание собственностью, то правовой статус главы администрации сужает права личности не только в отношении его самого, но и членов его семьи, супруги и несовершеннолетних детей. В части 7.1 статьи 40 лицам, занимающим муниципальные должности, № 131-ФЗ прямо указывается на необходимость («должны») руководствоваться ограничениями и запретами, которые устанавливают вступивший в силу 25 декабря 2008 года №273-ФЗ «О противодействии коррупции», вступивший в силу 3 декабря 2012 года закон №230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», вступивший в силу 7 мая 2013 года №79-ФЗ «О запрете отдельным катего-

риям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», вступивший в силу 3 июля 2016 года №303-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [8;9;10;11].

Все эти многочисленные законы и поправки в № 131-ФЗ говорят не только и не столько о развитии правовой системы, сколько о том, что должностные лица, на всех уровнях власти и управления, не выдерживают искушения и находят всё новые способы для разрешения коллизии между исполнением полномочий и использованием служебного положения в личных целях в пользу последнего.

Следовательно, выводы, которые мы делали во многих предыдущих работах о несоответствии между общественными потребностями в управлении и качестве управленцев носят, к сожалению, долгосрочный характер. При этом уже в Конституции заложены предпосылки для расширительного толкования прав личности в ущерб её обязанностям. Во всех предыдущих российских и советских конституциях не было главы о правах человека и гражданина, а была глава о правах и обязанностях. Самим названием она изначально ориентировала личность на преодоление противоречия между сущим и должным, так как права отражают пассивное отношение к действительности, а обязанности направлены на её изменение, накопление нужного обществу качества. Расширение прав и привилегий, решение конфликта интересов в пользу личности за счёт умаления полномочий на выполнение общественно значимых задач означает, в конечном итоге, общественную дисфункцию, так как полномочия есть только у лиц со специализированным статусом. Это в полной мере относится и к уровню муниципалитетов,

где полномочиями для решения местных проблем наделяется глава муниципального образования. Национализация управленческих кадров, заявленная президентом несколько лет назад и призванная создать предпосылки для предсказуемого развития, на уровне глав муниципальных образований означает в первую очередь их способность реализовать полномочия в соответствии со своим статусом при определённом ограничении своих прав как личности.

Констатируем, что правовой статус главы муниципального образования находится по отношению к правовому статусу личности как особенное к общему. То есть, будучи гражданином Российской Федерации, любой человек, обладающий правоспособностью, может стать муниципальным главой именно в силу того, что является гражданином России. Следовательно, структура правового статуса главы муниципального образования повторяет и развивает правовой статус личности, сердцевиной которого являются взаимные права, обязанности гражданина и государства.

### **Вопросы и задания для обсуждения**

1. Множественность определений, связанных со статусом человека и гражданина, их анализ.
2. Правовой статус должностного лица.
3. Права и свободы человека и гражданина по Конституции России.
4. Основные конституционные права.
5. Иные конституционные права.
6. Соотношение прав и обязанностей человека и гражданина по Конституции России и причины их диспропорции.
7. Два основных подхода к определению статуса личности.
8. Ядро правового статуса человека и гражданина.
9. Правовые цели российского государства как социального.
10. Правовой статус и правовое положение личности.
11. Правовой статус главы муниципального образования как проблема.

12. Полномочия главы муниципального образования.
13. Обязанности, ограничения и запреты главы муниципального образования.
14. Актуализация конфликта интересов в статусе главы муниципального образования.
15. Противоречия между статусом человека и гражданина и правовым статусом человека и гражданина.
16. Противоречия между правовым статусом человека и гражданина и правовым статусом главы муниципального образования.

## Литература

### Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации с комментариями для изучения и понимания /сост. Л.Ш. Лозовский, Б.А. Райзберг. – 3-е изд. – М.: ИН-ФРА-М, 2016. –113 с.
2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»;
3. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 N 273-ФЗ// Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»;
4. Федеральный закон от 3.12.2012 N 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»;
5. Федеральный закон от 7.05.2013 N 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»;
6. Федеральный закон от 03.11.2015 № 303-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»;

### Иные источники

7. Бялт В.С., Лойт Х.Х. К вопросу о правовом статусе личности в Российской Федерации // Государство и бизнес. Современные проблемы экономики: Материалы VII международной научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 22-24 апреля 2015 г. – 2015. – С. 91-92
8. Голованова Е.А. К вопросу о статусе главы муниципального образования //Высшая школа. – 2016. – №8. – С. 45 – 47;
9. Демидов А.В. Правовой статус личности: теоретико-правовой аспект // Новая наука: проблемы и перспективы. – 2016. – № 53(79). – С. 168-170

10. Джафарова А.А. Соотношение социального и правового статусов личности // Вестник КрасГАУ. – 2011. – № 11. – С. 219 – 223
11. Жамборов А.А. Конституционно-правовой статус главы муниципального образования // Теория и практика общественного развития. – 2015. – №3. – С. 77 – 79;
12. Ирхин И.В. Правовой статус главы муниципального образования: актуальные проблемы поиска оптимума // Журнал российского права. – 2016. – №3. – С. 18 – 27;
13. Кива-Хамзина Ю.Л. Проблема конкретизации муниципально-правового статуса главы муниципального образования // Экономика и право. – 2014. – №2(3). – С. 97 – 102;
14. Михнёва С.В., Митячкина Е.С. Понятие и структура правового статуса главы муниципального образования в Российской Федерации // Актуальные вопросы современной науки. – 2016. – №1(6). – С. 129–134;
15. Саломаткин А.С., Ястребова А.И. К вопросу о «модернизации» статуса главы муниципального образования и порядка его избрания // Проблемы права. – 2016. – №4(58). – С. 95 – 101;
16. Слюсаренко Т.В. Правовой статус главы муниципального образования в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.02 конституционное право, муниципальное право / ГОУ ВПО «Челябинский государственный университет». Челябинск: Изд-во ООО «РЕКПОЛ», 2006. 30 с.
17. Устинова О.Ю. Полномочия главы муниципального образования в Российской Федерации // Труды оренбургского института (филиала) московской государственной юридической академии. – 2015. – №25. – С. 68 – 75;
18. Шамсутдинов Р.Х. Правовой статус главы муниципального образования (по материалам Приволжского федерального округа): автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.02 конституционное право, муниципальное право / ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) Федеральный университет». Казань: Изд-во Института истории АН РТ, 2012. 28 с.

## **2.2. Порядок избрания глав муниципальных образований в Российской Федерации**

В современной научной, юридической, специальной литературе авторами используются, без пояснения и уточнения специфики, несколько слов для обозначения избрания главы муниципального образования: «вариант», «модель», «конструкция», «способ», «механизм», «порядок», «форма». Возможно, давать точные определения в данном контексте нет необходимости. Но наиболее общая классификация всё же нужна. Первое, что заставляет это сделать, прямая или опосредован-

ная демократия при избрании. Что весьма существенно. В этом контексте мы будем пользоваться термином «система избрания»: система избрания главы населением и система избрания главы представительным органом. Во втором случае законами предусматриваются различные процедуры, в зависимости от множества факторов. Эти процедуры в рамках системы мы будем называть «способами избрания» или «порядком избрания». Использовать другие термины вряд ли целесообразно, так как никакой спецификой они не обладают.

На 1 мая 2016 г. в 85 субъектах РФ было внесено в реестр 22362 муниципальных образования. Среди них 551 городской округ, 1797 муниципальных районов, 19725 городских и сельских поселений, 3 городских округа с внутригородским делением, в которые входят 19 внутригородских районов, и 267 внутригородских территорий трех городов федерального значения [57]. Таким образом, все семь видов муниципальных образований, указанных в ст.2 № 131-ФЗ, представлены в современной России.

При этом в РФ законодатель закрепил две системы избрания главы муниципального образования – непосредственно населением на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования. Очевидно, что выбор способа избрания главы муниципального образования в каждом конкретном не только виде муниципальных образований, но и конкретном муниципальном образовании требует учета множества различных факторов - исторических, культурных, политических, социально-экономических и т.п.

В статье 131.1 Конституции РФ указано право населения определять структуру органов местного самоуправления самостоятельно, исходя из общих принципов местного самоуправления, предусмотренных законодательством. Но конституционная норма не дает ответа на во-

прос, как это делать. До «малой реформы» 2014 года [121, С. 35] выбор порядка избрания главы полностью принадлежал представительному органу муниципального образования и закреплялся в Уставе. Федеральные органы государственной власти могли осуществлять только правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения. С принятием № 136-ФЗ 27 мая 2014 года выбор стал определяться законом субъекта РФ, в соответствии с которым должен быть приведен Устав муниципального образования, без какого бы то ни было обсуждения данного вопроса с местным сообществом, то есть без учета мнения населения [40, С.94].

Право органов государственной власти регионов устанавливать ту или иную модель структуры органов местного самоуправления для городских округов, муниципальных районов и отдельных городских поселений, выполняющих значительный объем государственных полномочий, подтверждено Постановлением №30-П Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. [12].

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ, (ст. 36), а также № 136-ФЗ и № 8-ФЗ закрепляют альтернативные способы формирования органов муниципальной власти, тем самым реализуя принцип многообразия, что позволяет исследователям выделять модели устройства публично-властных отношений на местах. Модели различаются по способу формирования представительного органа (прямые выборы, опосредованные выборы) и по порядку избрания высших должностных лиц – главы муниципального образования и главы администрации (выборы или контракт). В зависимости от аналитического подхода выделяется разное количество моделей разными экспертами – четыре Газизовой



Л.И. [48], пять Зотовым В.Б. [63], шесть Селютиной Е.Н. [116], восемь Бобошиным О.А. [39].

Так как нас интересуют способы избрания глав муниципальных образований и, очевидно, что в разных видах муниципальных образований в силу их специфики они могут и должны быть неодинаковыми, то мы воспользуемся классификацией по отдельным видам муниципальных образований, подобной предложенной А.Н. Широковым и С.Н. Юрковой (у них выделены категории муниципальных образований) [125, С. 215-221].

### **Сельские поселения**

Начнем с сельских поселений как муниципальных образований первого базового уровня, которых наибольшее количество в нашей стране. На 1 мая 2016 года в России насчитывалось 18142 сельских МО [57]. № 131-ФЗ определяет сельское поселение как один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. [2, ст.2.1]

В состав территории сельского поселения могут входить, как правило, один сельский населённый пункт или посёлок с численностью населения более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения — более 3000 человек) и (или) объединённые общей территорией несколько сельских населённых пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения – менее 3000 человек каждый).

Сельское поселение имеет административный центр – населённый пункт, который определён с учётом местных традиций и сложившейся

социальной инфраструктуры и в котором, в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, находится представительный орган данного сельского поселения.

Границы сельского поселения, в состав которого входят два и более населённых пункта, как правило, устанавливаются с учётом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населённых пунктов, входящих в его состав. Исключение составляют территории с низкой плотностью населения, а также отдалённые и труднодоступные местности [2, ст.11.6-11.11].

Численность населения сельского поселения, как правило, варьируется от нескольких десятков человек до 15–20 тысяч жителей (см. Таблицу 1). Есть сельские поселения с населением более 30 тысяч человек, а в Орджоникидзевском сельском поселении (Ингушетия) в 2015 году проживало более 64 тысяч человек (в 2015 году статус изменен на городское поселение, а в 2016 – на городской округ, новое название Сунжа).

**Таблица 1 – Сельские поселения с наименьшей и наибольшей численностью населения (данные за 2015 г. – начало 2016 г.) [64].**

<b>Вид муниципального образования</b>	<b>Наименьшее</b>	<b>Наибольшее</b>
сельское поселение	Новосвеженское сельское поселение Шацкого района Рязанской области – 8 жителей	Каневское сельское поселение Краснодарского края – 46,2 тыс. жителей

1. Сельские поселения с численностью избирателей менее 100 человек, в некоторых случаях более 100, но не более 300. [2, ст. 25.1; ст. 35.3]

Глава сельского поселения может избираться только населением и руководит местной администрацией. Председательствовать на сходе граждан может глава поселения или иное лицо, избираемое на сходе граждан. В таких поселениях представительный орган – сход.

2. Сельские поселения с численностью избирателей более 100 человек (или более 300 (см. выше)).

Глава сельского поселения избирается на муниципальных выборах или представительным органом поселения из своего состава и может одновременно исполнять полномочия главы местной администрации и председателя представительного органа (см. Таблицу 2). Представительный орган избирается населением на прямых выборах путем всеобщего равного тайного голосования. При этих условиях возможны 7 способов избрания главы сельского муниципального образования:

- глава сельского поселения избирается на муниципальных выборах и одновременно исполняет полномочия главы местной администрации и председателя представительного органа поселения;
- глава сельского поселения избирается на муниципальных выборах и исполняет полномочия главы местной администрации; председатель представительного органа поселения избирается из состава представительного органа;
- глава сельского поселения избирается на муниципальных выборах и исполняет полномочия председателя представительного органа поселения; глава местной администрации нанимается на контрактной основе;
- глава сельского поселения избирается представительным органом поселения из своего состава и одновременно исполняет полномочия главы местной администрации и председателя представительного органа поселения;

- глава сельского поселения избирается представительным органом поселения из своего состава и исполняет полномочия главы местной администрации; председатель представительного органа поселения также избирается из состава представительного органа;
- глава сельского поселения избирается представительным органом поселения из своего состава и исполняет полномочия председателя представительного органа поселения; глава местной администрации нанимается на контрактной основе;
- глава избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

**Таблица 2 – Установленный порядок избрания глав муниципальных образований в сельских поселениях Российской Федерации (по состоянию на 1 мая 2016 г.) [57].**

Вид муниципального образования	Муниципальные выборы	Представительным органом из своего состава	По результатам конкурса	На сходе граждан	Порядок определяется уставом муниципального образования	из них:		
						Муниципальные выборы	Из состава представительного органа	По результатам конкурса
сельское поселение всего 18142	2944	4684	4988	69	5457	2497	2497	463

## Городские поселения

Городские поселения также являются муниципальными образованиями первого базового уровня. На 1 мая 2016 года в России было 1592 городских поселения [57]. № 131-ФЗ определяет городское поселение как город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления [2, ст.2.1]. В состав территории городского поселения могут входить один город или один поселок, а также в соответствии с генеральным планом городского поселения территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями) [2, ст.11.1.5]. Городское поселение входит в состав муниципального района.

Вопросы о придании населенным пунктам статуса города (или лишения такого статуса), а также городского поселения в России решаются на региональном уровне и закрепляются законодательно. В результате все субъекты Федерации придерживаются основного критерия - занятость большей части населения вне аграрной сферы. А далее начинается изобретение «своих собственных принципов и правил», [118], порождая многообразие подходов, смешение критериев (формальных и оценочных), что приводит к значительным расхождениям по разным субъектам РФ (см. Таблицу 3)

**Таблица 3 – Городские поселения с наименьшей и наибольшей численностью населения (данные за 2015 г. – начало 2016 г.)[64]**

<b>Вид муниципального образования</b>	<b>Наименьшее</b>	<b>Наибольшее</b>
городское поселение	Кунерминское городское поселение Казачинско-Ленского района Иркутской области – 36 жителей	Город Энгельс Саратовской области – 261,0 тыс. жителей

Для городских поселений количество способов избрания глав муниципальных образований, принимая во внимание все законодательные ограничения, значительно меньше (4) (см. Таблицу 4), чем для сельских поселений:

- глава городского поселения избирается на муниципальных выборах и исполняет полномочия главы местной администрации (председатель представительного органа поселения избирается из состава представительного органа);
- глава городского поселения избирается на муниципальных выборах и исполняет полномочия председателя представительного органа поселения, глава местной администрации нанимается на контрактной основе;
- глава городского поселения избирается из состава представительного органа и исполняет полномочия председателя представительного органа с правом решающего голоса; глава местной администрации нанимается на контрактной основе;
- глава городского поселения избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

**Таблица 4 – Установленный порядок избрания глав муниципальных образований в городских поселениях Российской Федерации (по состоянию на 1 мая 2016 г.) [57]**

Вид муниципально-го образования	Муниципальные выборы	Представительным органом из своего состава	По результатам конкурса	На сходе граждан	Порядок определяется уставом муниципального образования	из них:		
						Муниципальные выборы	Из состава представительного органа	По результатам конкурса
городское поселение всего 1592	244	654	338	1	355	192	120	43

### **Муниципальный район**

Муниципальный район относится к муниципальным образованиям второго, высшего уровня. Состоит из поселений, обладающих статусом муниципальных образований, то есть на территориях муниципальных районов осуществляется двухуровневое местное самоуправление. В России на 1 мая 2016 года было 1797 муниципальных районов. Муниципальный район определяется в № 131-ФЗ как несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации [2, ст.2.1]. Границы муниципального района устанавли-

ливаются с учетом транспортной доступности, которая определяется как возможность посещения его административного центра и возвращения к месту постоянного проживания в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в его состав (кроме территорий с низкой плотностью населения) [2, ст.11.1.11].

Муниципальные районы насчитывают от 1 поселения (Алеутский район Камчатского края) до 42 поселений (Хасавюртовский район Дагестана), исключением является Северо-Енисейский район Красноярского края, который поселений не имеет. 76 муниципальных районов включают в себя помимо поселений также межселенные территории. [64] (см. Таблицу 5)

**Таблица 5 – Муниципальные районы с наименьшей и наибольшей численностью населения (данные за 2015 г. – начало 2016 г.)[64]**

<b>Вид муниципального образования</b>	<b>Наименьшее</b>	<b>Наибольшее</b>
муниципальный район	Алеутский район Камчатского края – 637 жителей	Одинцовский район Московской области – 321,6 тыс. жителей

Способы избрания глав муниципальных районов те же, что и в городских поселениях (см. Таблицу 6). Главное отличие состоит в уникальной возможности формирования представительного органа – не только путем прямых выборов, но и посредством косвенных выборов, когда в состав совета района входят главы поселений и делегированные депутаты поселений в соответствии с равной, независимо от численности населения поселения, нормой представительства [2, ст. 35.4.1].



**Таблица 6 – Установленный порядок избрания глав муниципальных образований в муниципальных районах Российской Федерации [57]**

Вид муниципального образования	Муниципальные выборы	Представительным органом из своего состава	По результатам конкурса	На сходе граждан	Порядок определяется уставом муниципального образования	из них:		
						Муниципальные выборы	Из состава представи-	По результатам конкурса
муниципальный район всего 1797	232	646	771	-	148	44	53	51

### **Городской округ**

Все столицы регионов и крупные города, кроме городов федерального значения, являются городскими округами. К ним же относятся закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО) и наукограды. Это, безусловно, выделяет их среди других видов муниципальных образований. В № 131-ФЗ городской округ определяется как муниципальное образование, которое не входит в состав муниципального района, и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению вопросов местного значения поселения и муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации [2, ст.2.1]. Приходится признать такое определение малосодержательным и согласиться с предложением краснодарских ученых «полагать под городским округом не входящее в состав муниципального района

городское поселение, состоящее из города и иных населенных пунктов и определенных генеральным планом поселения территорий, необходимых для его перспективного развития; органы местного самоуправления городского округа имеют совокупные полномочия муниципального района и поселения по решению вопросов местного значения» [62, С.67]. Статусом городского округа как вида муниципального образования конкретная территория наделяется законом субъекта РФ.

Ранее, до мая 2014 г., все населенные пункты, которые входили в городской округ, муниципальными образованиями не являлись, теперь есть городские округа с внутригородскими районами [3, ст.2.1.а] N 136-ФЗ, то есть двухуровневое местное самоуправление в городских округах, как и в муниципальных районах, также осуществляется, но на территории России только в трех административных центрах субъектов – Челябинске, Самаре и Махачкале.

Городские округа в РФ существенно различаются по размерам территории, наличию населенных пунктов, специфике расселения на территории, численности населения и другим аспектам (см. Таблицу 7).

**Таблица 7 – Муниципальные образования с наименьшей и наибольшей численностью населения (по видам) (данные за 2015 г. – начало 2016 г.)[64]**

<b>Вид муниципального образования</b>	<b>Наименьшее</b>	<b>Наибольшее</b>
городской округ	ЗАТО Восход Московской области – 1,9 тыс. жителей	Город Новосибирск – 1,6 млн жителей
городской округ с внутригородским делением	Город Махачкала – 587,8 тыс. жителей	Город Челябинск – 1,2 млн жителей
внутригородской район	Самарский район Самары – 30,9 тыс. жителей	Промышленный район Самары – 277,8 тыс. жителей

муниципальное образование – административный центр субъекта Российской Федерации	Город Магас – 6,8 тыс. жителей	Город Новосибирск – 1,6 млн жителей
--	--------------------------------	-------------------------------------

### ЗАТО

Закрытые административно-территориальные образования образуются в целях обеспечения безопасного функционирования находящихся на его территории организаций, осуществляющих разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, переработку радиоактивных и других представляющих повышенную опасность техногенного характера материалов, военных и иных объектов (далее - организации и (или) объекты), для которых в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан [5, ст.1.1].

Особый статус ЗАТО предполагает только один порядок избрания главы, установленный специальным федеральным законом - представительным органом закрытого административно-территориального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, который и возглавляет местную администрацию. Специфика данного способа избрания отражена в составе конкурсной комиссии - одна треть ее состава назначается представительным органом ЗАТО, одна треть - руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, одна треть - руководителем федерального органа исполнительной власти, в ведении которого находятся организации и (или) объекты, по роду деятельности которых созданы закрытые административно-территориальные образования, руководителем Государственной корпорации по атомной

энергии "Росатом" или руководителем Государственной корпорации по космической деятельности "Роскосмос" [7, ст.3.3].

### **Наукоград**

Наукоград Российской Федерации - муниципальное образование со статусом городского округа, имеющее высокий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом. Статус наукограда присваивается муниципальному образованию Правительством Российской Федерации на пятнадцатилетний срок, по истечении которого он может быть продлен, но может быть и досрочно прекращен [6, ст. 1,2.1.].

Порядок избрания главы наукограда устанавливается законом региона (см. Таблицу 8).

**Таблица 8 – Порядок избрания главы наукограда**

№	Название	Подчинение	Дата наделения статусом наукограда	Срок	Порядок избрания главы МО
1	<u>Бийск</u>	<u>Алтайский край</u>	21.11.2005	5 лет	Из состава представительного органа, председатель представительного органа
			29.03.2011	5 лет	
			19.01.2017	15 лет	
2	<u>Дубна</u>	<u>Московская область</u>	20.12.2001	до 31.12.2025	Муниципальные выборы. С 2019 года представительным органом из кандидатур предложенных конкурсной комиссией
3	<u>Жуковский</u>	<u>Московская область</u>	29.01.2007	5 лет	Из состава представительного органа, председатель пред-
			19.11.2012	5 лет	

					ставительного органа
4	<u>Кольцово</u>	<u>Новосибирская область</u>	17.01.2003	до 31.12.2025	Всенародные выборы
5	<u>Королёв</u>	<u>Московская область</u>	12.04.2001	до 31.12.2025	На муниципальных выборах, с 2019 представительным органом из кандидатур предложенных конкурсной комиссией
6	<u>Мичуринск</u>	<u>Тамбовская область</u>	04.11.2003	до 31.12.2027	Представительным органом из кандидатур предложенных конкурсной комиссией
7	<u>Обнинск</u>	<u>Калужская область</u>	06.05.2000	до 31.12.2024	Из состава представительного органа, председатель представительного органа
8	<u>Протвино</u>	<u>Московская область</u>	18.08.2008	5 лет	Из состава представительного органа, председатель представительного органа
			01.08.2014	5 лет	
9	<u>Пушино</u>	<u>Московская область</u>	27.10.2005	5 лет	Из состава представительного органа, председатель представительного органа, с 2019 представительным органом из кандидатур предложенных конкурсной комиссией
			29.03.2011	5 лет	
10	<u>Реутов</u>	<u>Московская область</u>	29.12.2003	до 31.12.2027	Муниципальные выборы
11	<u>Троицк</u>	<u>Москва</u>	29.01.2007	5 лет	Представительным органом из кандидатур предложенных конкурсной комиссией
			07.09.2012	5 лет	

12	<u>Фрязино</u>	<u>Московская область</u>	29.12.2003	до 31.12.2027	Представительным органом из кандидатур предложенных конкурсной комиссией
13	<u>Черноголовка</u>	<u>Московская область</u>	18.08.2008	5 лет	Из состава представительного органа, председатель представительного органа
			30.06.2014	5 лет	

Итак, из 13 наукоградов прямые выборы проводились в четырех, но с 2019 года порядок избрания изменится. Новый порядок, установленный законом Московской области 27] определяет, что глава городского округа избирается представительным органом городского округа из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию. Сейчас это 4 городских округа. И уходящая натура – 5 городских округов имеют на данный момент глав председателей представительного органа. Прямые выборы главы есть и остаются только в одном наукограде – Кольцово.

Несомненное экономико-географическое, промышленное и историческое значение административных центров субъектов РФ сказывается и на порядке избрания глав [113, С. 96-110].

После «малой реформы» 2014 года регионы стали массово отказываться от прямых выборов мэров в первую очередь в столицах субъектов, объясняя это логикой построения вертикали власти, искоренением конфликтов между главой региона и главой административного центра, стремлением к экономической и политической стабильности, экономией бюджетных средств и повышением квалификации главного управленца столицы (см. Таблицу 10).

И если в 2014 году выборы сохранялись в 14 административных центрах из 80 (в Московской и Ленинградской областях нет столиц,

Москва, Санкт-Петербург и Севастополь – города федерального значения, их главы считаются губернаторами), то в 2016 году – только в восьми российских региональных столицах: в Екатеринбурге, Новосибирске, Хабаровске, Анадыре, Абакане, Кемерове, Томске и Якутске [110; 85].

### **Городские округа с внутригородскими районами**

Ранее, до мая 2014 г., все населенные пункты, которые входили в городской округ, муниципальными образованиями не являлись, теперь же есть городские округа с внутригородскими районами [3, ст.2.1.а] N 136-ФЗ, то есть двухуровневое местное самоуправление в городских округах, как и в муниципальных районах на территории России осуществляется на сегодняшний день в трех административных центрах субъектов РФ – Челябинске, Самаре и Махачкале. Критерии деления таких городских округов на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта и уставом городского округа с внутригородским делением (см. Таблицу 9).

#### ***Челябинск***

Первым муниципальным образованием, перешедшим на двухуровневую систему местного самоуправления городского округа стал Челябинск. В июне 2014 года он был поделен на внутригородские районы, из одного муниципалитета сформировалось восемь: 7 внутригородских районов и сам Челябинск [14; 25].

Ранее в столице региона официальным главой города был спикер городской думы, а административно-хозяйственные функции исполнял сити-менеджер, но не дожидаясь 2019 года (срока истечения полномочий), глава подал в отставку и в тот же день был избран спикером городского парламента. 25 августа 2015 года новым главой Челябинска был

избран на заседании городской Думы из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, теперь он возглавляет Администрацию города Челябинска. Главы внутригородских районов избираются по той же схеме.

### *Самара*

Самара стала городским округом с внутригородским делением и девятью внутригородскими районами 24 марта 2015 года. Всего в девять районных советов внутригородских районов, созданных исходя из исторически сложившегося территориального внутригородского деления, избирается 284 депутата. Городская Дума формируется теперь таким образом, что в нее отправляются по несколько депутатов от каждого райсовета – их количество зависит от размера населения. Всего в состав Думы входит 41 депутат. Изменился и порядок избрания мэра: депутаты Гордумы выбирают главу городского округа из кандидатур, отобранных конкурсной комиссией из числа подавших заявление. Глава внутригородского района избирается также [20; 21].

### *Махачкала*

В апреле 2015 года столица Дагестана создала городской округ с внутригородским делением Махачкала и тремя внутригородскими районами. Эксперты сходятся во мнении, что решение ввести именно такую систему управления являлось чисто политическим и было не в последнюю очередь связано с фигурой экс-мэра Саида Амирова.

Глава города Махачкалы избирается Собранием депутатов городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет администрацию города Махачкалы [23; 26; 24]. Комиссия состоит наполовину из представителей главы республики, другая половина формируется из представителей городского собрания



депутатов. При избрании главы внутригородского района порядок тот же, но состав конкурсной комиссии иной - половину определяет глава Махачкалы, а другую половину — представительный орган внутригородского района.

**Таблица 9 – Установленный порядок избрания глав муниципальных образований городских округах с внутригородскими районами Российской Федерации (по состоянию на 1 мая 2016 г.) [57]**

Вид муниципального образования	Муниципальные выборы	Представительным органом из своего состава	По результатам конкурса	На сходе граждан	Порядок определяется уставом муниципального образования	из них:		
						Муниципальные выборы	Из состава представительного органа	По результатам конкурса
городской округ с внутригородскими районами всего 3	-	-	3	-	-	-	-	-
внутригородские районы всего 19	-	-	19	-	-	-	-	-

Констатируем: во всех трех городских округах с внутригородскими районами глава выбирается по новой схеме 2015 года: депутатами из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией, по той же схеме избираются главы внутригородских районов.

**Таблица 10 – Установленный порядок избрания глав муниципальных образований в городских округах Российской Федерации (по состоянию на 1 мая 2016 г.) [57]**

Вид муниципального образования	Муниципальные выборы	Представительным органом из своего состава	По результатам конкурса	На сходе граждан	Порядок определяется уставом муниципального образования	из них:		
						Муниципальные выборы	Из состава представительного органа	По результатам конкурса
городской округ всего 545	72	184	253	-	36	13	2	21

**Внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения**

Так как внутригородское муниципальное образование города федерального значения является самостоятельным муниципальным образованием, в границах которого местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и другие органы местного самоуправления [2, ст. 2.1], то и рассматривать каждое из таких МО необходимо в соответствии с его видом и уточнять порядок избрания глав в законе субъекта РФ (см. Таблицу 11).

В России три города федерального значения – Москва, Санкт-Петербург и Севастополь, в которых 267 внутригородских муниципальных образований.

**Таблица 11 – Муниципальные образования с наименьшей и наибольшей численностью населения (по видам) [64]**

Вид муниципального образования	Наименьшее	Наибольшее
внутригородское муниципальное образование в городе федерального значения	Муниципальное образование поселок Серово (Санкт-Петербург) – 273 жителя	Муниципальный округ Марьино (Москва) – 251,5 тыс. жителей

С 2012 года, после расширения территории столицы, в Москве 146 муниципальных образований 3 видов: муниципальные округа (125), городские округа (2), поселения (19).

В Москве глава муниципального образования в соответствии с уставом МО избирается:

1) в муниципальных округах, поселениях и городском округе Щербинка на муниципальных выборах либо представительным органом из своего состава, в городском округе Троицк - представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса;

2) в случае избрания на муниципальных выборах либо возглавляет администрацию и исполняет полномочия Председателя представительного органа, либо исполняет полномочия его Председателя, либо возглавляет администрацию;

3) в случае избрания представительным органом из своего состава либо исполняет полномочия его Председателя, либо возглавляет администрацию и исполняет полномочия Председателя представительного органа. Полномочия депутата представительного органа, избранного главой соответствующего муниципального образования, не прекращаются; в случае избрания представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, возглавляет администрацию [13, ст.11.2].

В Санкт-Петербурге 111 внутригородских муниципальных образований: 81 муниципальный округ, 9 городов и 21 посёлок.

Глава муниципального образования в соответствии с Законом Санкт-Петербурга и уставом муниципального образования избирается на муниципальных выборах либо муниципальным советом из своего состава. В случае избрания на муниципальных выборах глава муници-

пального образования либо входит в состав муниципального совета МО с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию. Выборы главы муниципального образования, избираемого в соответствии с уставом муниципального образования населением, проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в порядке, установленном федеральными законами и законами Санкт-Петербурга. В случае избрания муниципальным советом муниципального образования глава муниципального образования исполняет полномочия председателя муниципального совета муниципального образования [15, ст.27.2-4]. В городе федерального значения Севастополе 10 муниципальных образований, образованных в соответствии с Законом города Севастополя от 3 июня 2014 г. № 17-ЗС «Об установлении границ и статусе муниципальных образований в городе Севастополе [17].

Главы муниципальных образований в Севастополе избраны представительными органами муниципального образования из своего состава первый раз в 2014 году на 2 года и 3 месяца, и в сентябре 2016 года на 5 лет [18; 22].

Председатели Советов внутригородских муниципальных образований второго созыва, избранные в ходе проведения первой сессии представительного органа, являются главами внутригородских муниципальных образований города Севастополя [22, ст.1.2].

**Таблица 12 – Установленный порядок избрания глав муниципальных образований внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Российской Федерации (по состоянию на 1 мая 2016 г.) [57]**

Вид муниципального образования	Муниципальные выборы	Представительным органом из своего состава	По результатам конкурса	На сходе граждан	Порядок определяется уставом муниципального образования	из них:		
						Муниципальные выборы	Из состава представительного органа	По результатам конкурса
внутригородская территория города федерального значения	-	10	1	-	256	-	256	-

Проанализировав региональные законы и Уставы муниципалитетов 2015 - 2016 годов (см. Таблицу 13) отмечаем, что предложенный 8-ФЗ новый порядок избрания глав представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса [4, ст.2.1.], триумфально шествует по России. Практически повсеместно старая, «двуглавая», не оправдавшая себя модель (глава – председатель представительного органа + сити-менеджер – руководитель администрации) посредством регионального законодательства и поправками в Уставы муниципальных образований заменяется на избрание главы депутатами из кандидатур, предложенных конкурсной комиссией. Окончательный итог мы сможем

подвести в 2020 году, т.к. срок полномочий выборных муниципальных должностей во многих муниципальных образованиях России закончится только в 2019 году. Но уже сейчас в некоторых субъектах РФ в региональном законодательстве эти изменения предусмотрены.

**Таблица 13 – Динамика изменения порядка избрания глав муниципальных образований во всех видах муниципальных образований Российской Федерации (2015-2016 гг) [58]**

Вид муниципального образования	Муниципальные выборы	Представительным органом из своего состава	По результатам конкурса	Нахождение граждан	Порядок определяется уставом муниципального образования	из них:		
						Муниципальные выборы	Из состава представительного органа	По результатам конкурса
<b>2015 год: 22 365 МО</b>	<b>3492</b>	<b>6178</b>	<b>6373</b>	<b>70</b>	<b>6252</b>	<b>274 6</b>	<b>292 8</b>	<b>578</b>
К общему числу МО:	15,6%	27,6%	28,5%	0,3%	28%	12,3 %	13,1 %	2,6%
<b>2016 год: 22 362 МО</b>	<b>2 565</b>	<b>3906</b>	<b>2507</b>	<b>72</b>	<b>13312</b>	<b>317 6</b>	<b>520 6</b>	<b>4930</b>
К общему числу МО:	11,5%	17,5%	11,2%	0,3%	59,5%	14,2 %	23,3 %	22%
<b>ИТОГО</b>	<b>-927</b>	<b>-2272</b>	<b>-3866</b>	<b>+2</b>	<b>+7060</b>	<b>+43 0</b>	<b>+22 78</b>	<b>+435 2</b>

Не делая эмоциональных выводов о «гибели истинного местного самоуправления» в России, все же констатируем факт, что прямые выборы глав становятся экзотикой, уступая место все более «косвенной» демократии (см. Таблицу 14).

**Таблица 14 – Установленный порядок избрания глав муниципальных образований на декабрь 2016 года [58]**

	<b>Муниципальные выборы</b>	<b>Из состава представительного органа</b>	<b>По результатам конкурса</b>	<b>На сходе граждан</b>
Всего муниципальных образований 22362	5741	9112	7437	72
Сельское поселение	4978	7254	5829	71
Городское поселение	437	777	378	1
Муниципальный район	259	640	898	-
Городской округ	67	166	318	-
городской округ с внутригородским делением	-	-	3	-
внутригородской район	-	9	10	-
внутригородская территория ГФЗ	-	266	1	-

### **Вопросы и задания для обсуждения**

1. «Система избрания» как отражение прямой и опосредованной демократии.
2. Что означают термины «способ избрания» и «порядок избрания»?
3. Какие семь видов муниципальных образований, указанных в ст.2 № 131-ФЗ, представлены в современной России.
4. Кому до «малой реформы» 2014 года принадлежал выбор порядка избрания главы муниципального образования?
5. С принятием № 136-ФЗ 27 мая 2014 года кем стал определяться выбор порядка избрания главы муниципального образования?
6. Определение сельского поселения в № 131-ФЗ.
7. Как избирается глава сельского поселения с численностью избирателей менее 100 человек?
8. Как избирается глава сельского поселения с численностью избирателей более 100 человек?
9. Как определяет городское поселение № 131-ФЗ?
10. Какие способы избрания глав муниципальных образований предусмотрены для городских поселений?
11. Какое определение даётся муниципальному району в № 131-ФЗ?
12. Каковы способы избрания глав муниципальных районов?

13. Как определяется в № 131-ФЗ городской округ?
14. Каков порядок избрания главы городского округа?
15. В чём состоит особый статус ЗАТО?
16. Каков порядок избрания главы ЗАТО?
17. Что такое наукоград?
18. Каков порядок избрания главы наукограда?
19. В чём специфика городского округа с внутригородскими районами?
20. Каков порядок избрания главы городского округа с внутригородскими районами?
21. Избрание главы в городе федерального значения.

## Литература

### Нормативные правовые акты

1. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 15.02.2016) // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

2. Федеральный закон от 27 мая 2014 г. N 136-ФЗ "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" [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 06.11.2017).

3. Федеральный закон от 03.02.2015 № 8-ФЗ «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» // [Электронный ресурс] Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.11.2017).

4. Закон РФ от 14.07.1992 N 3297-1 "О закрытом административно-территориальном образовании" [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 06.11.2017).

5. Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 06.11.2017).

6. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 297-ФЗ “О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О закрытом администра-



тивно-территориальном образовании" [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 06.11.2017).

7. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 N 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" [Электронный ресурс] Доступ из СПС «Консультант-Плюс» (дата обращения: 06.11.2017).

8. Закон г. Москвы от 06.11.2002 № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» [Электронный ресурс] Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/> (дата обращения: 06.11.2017).

9. Закон Челябинской области от 10.06.2014 № 706-ЗО (ред. от 18.12.2014) «О статусе Челябинского городского округа и статусе и границах внутригородских районов в составе Челябинского городского округа». [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 06.11.2017).

10. Закон Санкт-Петербурга от 23.09.2009 № 420-79 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 06.11.2017)

11. Закон города Севастополя от 3 июня 2014 г. № 17-ЗС «Об установлении границ и статусе муниципальных образований в городе Севастополе» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 06.11.2017)

12. Закон города Севастополя от 03.06.2014 № 25-ЗС «О структуре и наименовании органов местного самоуправления в городе Севастополе, численности, сроках полномочий и дате проведения выборов депутатов представительных органов внутригородских муниципальных образований первого созыва в городе Севастополе» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 06.11.2017) ]

13. Закон Самарской области от 30.03.2015 № 23-ГД «Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области». [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 06.11.2017)

14. Закон Самарской области от 30.03.2015 №24-ГД «О порядке формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Самарской области». [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 06.11.2017)

15. Закон города Севастополя от 17 апреля 2015 № 131-ЗС "О внесении изменений в Закон города Севастополя от 3 июня 2014 года № 25-ЗС "О структуре и наименовании органов местного самоуправления в городе Севастополе, численности, сроках полномочий и дате проведения выборов депутатов представительных органов внутригородских муниципальных образований первого созыва в городе Севастополе» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 06.11.2017)

16. Закон Республики Дагестан от 30.04.2015 № 43 «О статусе городского округа с внутригородским делением «город Махачкала», статусе и границах внутригородских районов в составе городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Дагестан». [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 06.11.2017).

17. Закон Республики Дагестан от 30 апреля 2015 года N 44 «О некоторых вопросах осуществления местного самоуправления в городском округе с внутригородским делением «город Махачкала» и внутригородских муниципальных образованиях в его составе». [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 06.11.2017)

18. Закон Челябинской области от 11 июня 2015 года N 189-ЗО «О некоторых вопросах правового регулирования организации местного самоуправления в Челябинской области». [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 06.11.2017).

19. Закон Республики Дагестан от 08 декабря 2015 года N 117 «О некоторых вопросах организации местного самоуправления в республике Дагестан». [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 06.11.2017)

20. Закон Московской области от 11 июня 2016 г. N 60/2016-ОЗ "О сроке полномочий представительных органов муниципальных образований Московской области и порядке формирования представительных органов муниципальных районов Московской области, сроке полномочий и порядке избрания глав муниципальных образований Московской области" [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 06.11.2017)

#### Иные источники

21. Бабошин О.А. Конституционно-правовые основы организации муниципальной власти в Российской Федерации / О.А. Бабошин // Вопросы управления. 2016. №1 (19). С. 35-41

22. Бабун Р.В. Организация местного самоуправления : учебное пособие / Р.В. Бабун. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : КНОРУС, 2016. – 280 с.

23. Газизова Л.И. Модели организации муниципальной власти в современной России: правовые основы и региональная практика / Л.И. Газизова // Власть. 2016. № 9. С. 104-109

24. Доклад о состоянии местного самоуправления и деятельности Минюста России по развитию его правовых и организационных основ в 2016 году [Электронный ресурс] Министерство юстиции Российской Федерации:

сайт. – URL: // <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya>

25. Доклад о состоянии местного самоуправления и деятельности Ми-нюста России по развитию его правовых и организационных основ в 2016 го-ду [Электронный ресурс] Министерство юстиции Российской Федерации: сайт. – URL://[http://minjust.ru/sites/default/files/doklad\\_o\\_sostoyanii\\_msu\\_i\\_dsti\\_minyusta\\_po\\_razvitiyu\\_ego\\_pravovyh\\_i\\_organizacionnyh\\_osnov\\_v\\_2016\\_g.\\_predvaritelnye\\_dannye\\_10.02.17.pdf](http://minjust.ru/sites/default/files/doklad_o_sostoyanii_msu_i_dsti_minyusta_po_razvitiyu_ego_pravovyh_i_organizacionnyh_osnov_v_2016_g._predvaritelnye_dannye_10.02.17.pdf)

26. Звягольский А.Ю., Упоров И.В., Захаров А.К. Городской округ в системе муниципальных образований: праворегулирующий и правоприменительный аспекты: Монография. – М.: НИИ ИЭП, 2016. – 183 с.

27. Зотов В.Б. Реформа организации муниципальной власти в России: плюсы и минусы /В.Б. Зотов, Н.Н. Мусинова //Муниципальная академия. 2016. № 1. С. 111-116

28. Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]. Сайт министерства юстиции РФ URL: [http://minjust.ru/sites/default/files/informacionno-analiticheskie\\_materialy\\_o\\_razvitiu\\_sistemy\\_mestnogo\\_samoupravleniya\\_v\\_rossiyskoy\\_federacii.docx](http://minjust.ru/sites/default/files/informacionno-analiticheskie_materialy_o_razvitiu_sistemy_mestnogo_samoupravleniya_v_rossiyskoy_federacii.docx) (дата обращения: 06.11.2017)

29. Корнеев А.А. О развитии МСУ 2016 г. (23.09).pptx [Электронный ресурс] Тематическое сообщество Муниципал: сайт. URL: <http://municipal-sd.ru/?q=node/634> (дата обращения: 06.11.2017).

30. Мэр по контракту: 66 регионов отказались от выборов главы своей столицы [Электронный ресурс]. «РБК»: сайт URL: <http://www.rbc.ru/politics/19/12/2014/549304429a7947709969c232> (дата обращения: 06.11.2017).

31. Правительство посчитало прямые выборы мэров ограничением свободы [Электронный ресурс]. Русская служба BBC URL: <http://www.bbc.com/russian/features-38884851> (дата обращения: 06.11.2017).

32. Россия и ее регионы в XX веке: территория - расселение - миграции / Под ред. О. Глезер и П. Поляна. - М.: ОГИ, 2005. 816 с.

33. Селютина Е.Н. Глава муниципального образования в системе орга-нов местного самоуправления: современные тенденции развития / Е.Н. Се-лютина, Е.Ю. Тихалева, В.А. Холодов // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 1. С. 15-18

34. Соловьев Е.В. Статус города: правовые основания присвоения Марийский юридический вестник. 2014. № 11. С. 74-79

35. Туровский Р.Ф. Российское местное самоуправление: агент госу-дарственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассив-ности Полис. Политические исследования. 2015. № 2. С. 35-51.

36. Широков А.Н. Муниципальное управление : учебник / А.Н. Широ-ков, С.Н. Юркова. – М. : КноРус, 2017. – 244 с.

### **ГЛАВА 3. ИНСТИТУТ ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ**

#### **3.1. Выборы мэра столицы Приангарья в постсоветский период**

Советская демократия и её институты прекратили своё существование осенью 1993 года. 12 декабря 1993 года под историческим названием избирается российский парламент – Государственная Дума. На следующий год по всей России формируется новая система власти: региональной и местной. Делалось это в порядке революционного почина Ельцина. Страна жила по его Указам, местная власть формировалась по Указу «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации»[35].

Декларативно целями преобразований провозглашались формирование представительных органов власти, укрепление местного самоуправления, повышение ответственности должностных лиц перед населением. Руководящими документами административно-политических реформ в Иркутской области стали: Конституция России [1, п.1 ст.77, п.1 (н) ст. 72], Указы Президента РФ «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации от 22.10.93 № 1723, «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» от 22.10.93 № 2265, «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» от 26.10. 93 № 1760, «Об утверждении основных положений о выборах в органы местного самоуправления» от 21.10.93 № 1797, «О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления» от 21.03.94 № 557.

Постановлением главы администрации Иркутской области Ю.А. Ножикова от 13.01.94 № 9 «О Положениях о Законодательном собрании

области, о местном самоуправлении, о назначении выборов в эти органы и голосования по проекту Устава области» были утверждены Положения: 1. «О Законодательном собрании Иркутской области», 2. «О порядке выборов в Законодательное собрание Иркутской области», 3. «О местном самоуправлении», 4. «О порядке выборов органов местного самоуправления в Иркутской области», 5. «О порядке голосования по проекту Устава Иркутской области», 6. «Проект Устава Иркутской области» [107]. Тем же Постановлением на 27 марта 1994 года были назначены выборы Законодательного собрания Иркутской области, мэров городов и районов, старост сёл и посёлков, городских и районных дум, голосование по Проекту Устава Иркутской области. Для организации и проведения выборов в органы местного самоуправления образовывались избирательные комиссии трёх уровней: территориальные – в городах, районах, сельских поселениях, иных населённых пунктах; окружные – в избирательных округах; участковые – избирательном участке [106].

Постановлением назначенного губернатором главы администрации г. Иркутска Б.А. Говорина от 28.01.94 №6/146 «Об утверждении окружных избирательных комиссий избирательных округов по выборам городской Думы» был утверждён персональный состав пятнадцати окружных избирательных комиссий [103].

Первые выборы мэра Иркутска и выборы городской Думы прошли 27 марта 1994 года по «Положению о выборах в органы местного самоуправления в Иркутской области». В выборах приняли участие 40,6% от числа зарегистрированных избирателей. Минимальный порог явки, который предусмотрительно был определён в 25%, был легко преодолен (ст. 39 «Положению о выборах в органы местного самоуправления в

Иркутской области») [36]. Хотя для первых «демократических» выборов 40,6% явившихся к избирательным урнам явно не впечатляли.

Первым мэром города стал Б. Говорин, собравший 78% голосов избирателей. Правда, его оппонент – бывший председатель Совета народных депутатов Кировского района В. Поляков выступил скорее как спарринг-партнёр (9,7%), чем реальный соперник. Тем не менее, главную задачу Б. Говорин выполнил, набрав более четверти голосов от принявших участие в выборах горожан, что законодатель посчитал вполне достаточным для признания народного волеизъявления (ст.40 «Положению о выборах в органы местного самоуправления в Иркутской области»). Такая практика выдвижения технических кандидатов станет необходимым атрибутом политтехнологических игр с электоратом.

Согласно Положению о городской Думе мэр также был её председателем [52, с.28]. В его отсутствие, обязанности главы Думы исполнял депутат, выбранный мэром. Мэр не участвовал в голосованиях, но в спорных ситуациях именно его слово было решающим. И самое главное. Решение городской Думы вступало в силу только после его визирования мэром. Мэр мог отказаться подписывать принятое депутатами решение, оформив свой отказ на бумаге.

Борис Александрович Говорин, как и революционный губернатор Юрий Абрамович Ножилов – типичный представитель советской хозяйственно-партийно-административной номенклатуры. Оба по образованию – энергетики, люди, олицетворявшие превращение Сибири в топливно-энергетическую провинцию СССР – России. Оба хозяйственную работу променяли на государственную службу ещё в СССР. Ю.А. Ножилов был советским руководителем более высокого ранга: с 1988 по 1991 год возглавлял исполком Иркутского областного Совета народных

депутатов, два раза избирался в Верховный Совет, был народным депутатом. Стал назначенцем Ельцина и им же отстранён 20 марта 1993 года, но через 2 дня восстановлен. Избран главой администрации 27 марта 1994 года, но 24 апреля 1997 года подал в отставку. Б.А. Говорин – в советской власти с 1983 года. Движение вверх по карьерной лестнице начал с заместителя председателя Свердловского райисполкома Иркутска. Затем – председатель Свердловского райисполкома, руководитель управления коммунального хозяйства городского исполнительного комитета, первый заместитель председателя Иркутского горисполкома, председатель с 1990 года. С 1992 года назначенный глава администрации Иркутска. Как избранный 27 марта 1994 года мэр проработал в должности до добровольной отставки Ю.А. Ножикова с поста губернатора, став его приемником.

В свою очередь, 23 ноября 1997 года выборы градоначальника выиграл В.В. Якубовский, выдвигенец Б.А. Говорина, взявшего его в городскую администрацию на должность вице-мэра в том же 1997 году [102]. Одновременно В.В. Якубовский был избран депутатом Законодательного собрания Иркутской области, а в 2000 году – повторно. Однако победа В. Якубовского в борьбе за пост мэра оставила двойственное впечатление. С одной стороны, за него проголосовали 67% принявших участие в выборах иркутян. Но, с другой стороны, таковых было чрезвычайно мало физически. Официально явка составила 25, 09% при необходимом минимуме 25% [38].

Понятно, далеко не все поверили в эти волшебные числа. «Почему нервничает Якубовский?» ехидничали СМИ уже в 2005 году, доказывая «потешный» характер Якубовских побед [111]. Объясняя победу 97 года, автор акцентировал внимание на том кредите доверия, который получил говоринский выдвигенец под честное слово уходившего наверх

довольно успешного градоначальника. Но даже при этих прекрасных стартовых условиях «Якубовский не выиграл, а как бы выиграл». По версии Юрия Пронина, «вечером 23 ноября 1997 года, когда закрылись участки для голосования, стало ясно, что явка избирателей составила менее 25 процентов – числа, необходимого по тогдашнему закону для признания выборов состоявшимися. И только манипуляции со списками избирателей, исключение из них "мертвых душ", позволили дотянуть цифру до заветных 25,1 процента» [111].

Возможно, ошибки в списках действительно были. Но вот незадача: любые изменения официальной численности избирателей, от которой определяется процент явки, допустимы только до голосования. Правка же производилась после, то есть задним числом. Этим, собственно, и были заняты в городской избирательной комиссии значительную часть дня 24 ноября. В нарушение законов итоги выборов подводились в атмосфере секретности и были оглашены только через сутки. Не случайно по Иркутску затем долгое время ходил анекдот про разговор двух горожан: "Слушай, а чего они так долго считают? Там ведь обычная арифметика". - "Ошибаешься, там не арифметика - там химия» [111].

Новые выборы мэра Иркутска в 2001 году решили совместить с выборами губернатора области, в связи с чем потребовалось сократить срок полномочий действующего мэра, истекавшего в ноябре. В силу данной коллизии, корпус избирательного законодательства составили: закон Иркутской области от 22.12.97 № 51-оз «О муниципальных выборах в Иркутской области» с изменениями и дополнениями от 07.12.97 № 52-оз, от 10.01.2000 №2-оз, от 07.04.2000 №25-оз, решения городской Думы города Иркутска от 20.04.2001 № 82-9 гД (3) «О сокращении срока полномочий мэра города Иркутска в целях совмещения дня голосо-



вания на выборах мэра с днём голосования на выборах Губернатора Иркутской области» от 23.04.2001 № 83-9 гД (З) «О назначении выборов мэра города Иркутска», постановления Избирательной комиссии Иркутской области от 24.01.2001 № 40/307 «О согласовании проведения муниципальных выборов одновременно с выборами Губернатора Иркутской области 29 июля 2001 года», постановление мэра г. Иркутска от 08.05.2001 « 031 – 06 – 587/1 « Об организационно-технических мероприятиях по подготовке и проведению выборов Губернатора Иркутской области и мэра города Иркутска».

Администрация города Иркутска образовала рабочую группу по подготовке и проведению выборов, несмотря на существование уже устоявшейся системы избирательных комиссий [105, л.л. 1–2]. Постановлением мэра от 22.06.2001 № 031 – 06 – 824/1 «Об образовании избирательных участков по выборам Губернатора Иркутской области и мэра города Иркутска, повторным выборам депутатов Законодательного собрания Иркутской области третьего созыва по избирательному округу № 6» в Иркутске было образовано 215 избирательных участков по выборам губернатора Иркутской области и мэра города Иркутска. Выборы состоялись 29 июня 2001 года.

Во исполнение распоряжения мэра Иркутска от 03.08.2001 № 031 – 10 – 1010/1 «О кадрах», которое, в свою очередь, в качестве источников исходило из ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. ст. 4, 7 закона Иркутской области «О статусе главы муниципального образования, иного выборного должностного лица местного самоуправления Иркутской области», ст. 53 закона Иркутской области «О муниципальных выборах в Иркутской области», официально опубликованного протокола Избирательной комиссии г. Иркутска от 31.07.2001, ст. ст. 40, 42,

43 Устава города Иркутска, к исполнению обязанностей мэра города Иркутска приступил В.В. Якубовский, вновь ставший победителем по итогам голосования граждан [105, л.18]. Явка на выборах мэра вновь была невысокой – 36,44%. Но победа – безоговорочной. В. Якубовский получил 65,58% голосов, его оппонент Ю. Коренев – 17,81%. 9,43% пришедших на избирательные участки иркутян отметили графу «Против всех». В целом можно согласиться с утверждением, что выборы мэра на сей раз оказались для избирателей не столь интересными, как одновременно с ними проходившее избрание губернатора [66].

9 июля 2004 года, после избрания 27 июня Думы четвёртого созыва, на её первом заседании в новом составе мэр возглавил Думу вновь. Совмещение постов главы города и главы думы в Иркутске закончилось только 21 октября 2005 года. С этого момента представительная и исполнительная власть стали двумя самостоятельными и, с формальной точки зрения, равными ветвями народовластия и на местном уровне. Что депутаты незамедлительно и продемонстрировали, не поддержав предложенные мэром кандидатуры на пост спикера и вице-спикера. Председателем Думы В. Якубовский хотел бы видеть заместителя председателя президиума Иркутского научного центра СО РАН И. Бычкова, поддержанного к тому же городским отделением «Единой России», но А. Ханхалаев и Д. Корзун предложили юрисконсульта ЗАО «Частное охранное агентство «Системы комплексной безопасности» А. Лабыгина. 20 из 35 депутатов поддержали Лабыгина. Аналогично развивалась ситуация с избранием заместителя председателя. В. Якубовский предложил директора ОАО «НПО «Облмашинформ» В. Рожкова, группа депутатов генерального директора ООО «Иркутск-Кран-Парк» А. Ханхалаева. Кандидатура А. Ханхалаева оказалась ближе 21 депутату, только 13 поддержали В. Рожкова [65].

Между тем, совершенствование избирательного законодательства продолжалось. 11.12.2003 года Законодательным собранием Иркутской области был принят Закон Иркутской области № 72-оз «О муниципальных выборах в Иркутской области», который упорядочил назначение, подготовку и проведение муниципальных выборов в Иркутской области [37].

В 2005 году в Федеральные законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 29.06.2005 № 69-ФЗ и в Закон Иркутской области «О муниципальных выборах в Иркутской области» от 11.12.2003 № 72-оз были внесены изменения, которые предопределили назначение новых выборов мэра города Иркутска на 9 октября 2005 года (решение Думы города Иркутска от 20.06.2005 № 004 – 20 – 150167/5) [104].

На территории города Иркутска в соответствии с ст. ст. 6, 16, 19, 23 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.95 № 154-ФЗ, ст. ст. 36, 84 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ, ст. 19 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», ст. 29 Закона Иркутской области «О муниципальных выборах в Иркутской области», Законом Иркутской области «О статусе и границах муниципального образования город Иркутск Иркутской области», ст. ст. 10, 15 Устава города Иркутска, утверждённого решением городской Думы города Иркутска от 24.04.2000 №496 – 48 гД (2), ст. ст. 37, 38 Устава города Иркутска, принятого решением думы города Иркутска от 20.05.2004 №003 – 20 – 4305337/4, решением Думы города Ир-

кутска от 20.07.2005 №9 «О единой нумерации избирательных участков, образуемых на территории города Иркутска для проведения муниципальных выборов мэра города Иркутска», постановлением администрации города Иркутска от 23.08.2005 №031 – 06 – 1452/5 «Об образовании на территории города Иркутска избирательных участков для проведения голосования и подсчёта голосов избирателей на муниципальных выборах мэра города Иркутска 9 октября 2005 года» были вновь образованы избирательные участки [101]. Решением Избирательной комиссии № 6 от 15.08.2005 все они получили единую нумерацию [100]. Для оптимизации и удобства проведения голосования и подсчёта голосов избирателей, участки, в соответствии с положениями ст. 16 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав» и ст. 29 Закона ИО «О муниципальных выборах в Иркутской области», нарезались так, чтобы численность избирателей, проживающих на территории каждого, не превышала 3000. К моменту назначения выборов в Иркутске числилось 422 528 человек, обладавших избирательным правом. Таким образом, количество участков и участковых избирательных комиссий определилось в 219 [99]. Были составлены и утверждены списки избирателей [98]. В Иркутской областной типографии № 1 – отпечатаны 434000 избирательных бюллетеней [97].

В информационном обеспечении выборов участвовали более тридцати печатных и электронных средств массовой информации. Таким образом, все формальные условия для соблюдения избирательных прав горожан были соблюдены. Кроме того, честность и прозрачность выборов теоретически обеспечивалась использованием Государственной автоматизированной системой РФ (ГАС) «Выборы». Средство используется не только при подсчёте голосов, то есть установлении итогов и определении результатов выборов. С его помощью проводится ре-

гистрация (учёт) избирателей, составляются их списки, принимается, передаётся и обрабатывается информация, готовится материал для СМИ. Порядок использования ГАС «Выборы» на муниципальных выборах определялся «Регламентом перевода Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» в режим подготовки и проведения муниципальных выборов на территории Иркутской области на 2005 год», утверждённым решением Избирательной комиссии Иркутской области в соответствии с ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» [96].

В установленный законом срок с 25.07. 2005, со дня первого уведомления о самовыдвижении, в комиссию на регистрацию документы представили пятнадцать кандидатов на должность мэра столицы Приангарья. Девять кандидатов были зарегистрированы и внесены в бюллетени для тайного голосования, пяти кандидатам в регистрации было отказано в соответствии с законом, один кандидат снялся с выборов по собственному желанию [95]. Для регистрации кандидатам-самовыдвиженцам требовалось предоставить не менее 8,45 тысяч подписей (2% от общего числа избирателей), либо внести избирательный залог в размере 15% от предельной суммы избирательного фонда (1,78 миллиона рублей) [108].

По итогам голосования кресло мэра сохранил за собой руководитель регионального отделения Всероссийской политической партии «Единая Россия» В.В. Якубовский. За него проголосовали 33716 избирателей, что составило 27, 52% от пришедших на избирательные участки [88]. При общей явке 29,12% от внесённых в избирательные списки [108]. Сам победитель объяснил низкую явку тем, что, как он выразился, на «головы и умы жителей Иркутска вылился поток грязи», «это и оттолкнуло иркутян» [108]. По его мнению, только занявший третье ме-

сто глава регионального отделения «Союза правых сил» А. Козьмин вёл кампанию корректно. В целом, согласно итоговому протоколу, голоса избирателей распределились следующим образом:

Беляков С.В. – 531 (0,43%);

Бархатов Н.Л. – 740 (0,6%);

Усов С.Л. – 846 (0,69%);

Оскирко Н.Н. – 863 (0,7%);

Шестаков Г.Г. – 6053 (4,94%);

Гендин О.Д. – 18073 (14,75%);

Козьмин А.П. – 18857 (15,39%);

Дубровин С.И. – 27974 (22,83%);

Якубовский В.В. – 33716 (27,52%) [88].

Против всех проголосовали 11,07% избирателей [108].

Конечно, В. Якубовский и его окружение, «семья», обязаны оценивать его градоначальство положительно. Однако даже его избирательные кампании оставляли недоумение. Вместо программы – разговоры о том, как ему работаетя мэром в «реальном сегодня» и три магических заклинания – «зарплата – занятость – законность» [126]. Хотя зарплата, занятость, законность меньше всего зависят от мэра, чья компетенция и ответственность лежат совсем в иной плоскости.

Следующие выборы главы Иркутска оказались досрочными. 9 октября 2009 года указом губернатора Иркутской области В.В. Якубовский получил назначение в Совет Федерации Федерального собрания России и 30 октября сложил полномочия мэра. Наверно, переезд в Москву трудно называть почётной ссылкой, но то, что город надо было спасать от данного руководства, факт, с которым согласятся очень многие иркутяне. Уровень доверия к мэру всегда оставался низким. Город был неуютным и попросту грязным. Ещё в 2005 году всесильный Путин

посоветовал губернатору А. Тишанину «помыть и привести улицы в порядок» [112]. Однако В. Якубовский продолжал пребывать в должности, а в городе ничего не менялось к лучшему. Возглавивший Иркутскую область 8 июня 2009 года Д.Ф. Мезенцев, назначенец Д.А. Медведева, отправил В. Якубовского на своё место в Москву в Совет Федерации.

Решение Думы Иркутска от 30.10.2009 №005 – 20 – 020006/9 «Об отставке» новое статус-кво зафиксировало. А решением от 23.12.2009 № 005 – 20 – 040028/9 депутаты назначили выборы мэра города Иркутска на 14 марта 2010 года, утвердив также календарный план основных мероприятий [93].

С учётом данных о численности избирателей, зарегистрированных на территории Иркутска решением Избирательной комиссии от 19.01.2010 №19, постановлением администрации города от 22.01.2010 № 031 – 06 – 86/10 была утверждена единая нумерация образованных для проведения и подсчёта голосов 227 участков [92]. Решением Избирательной комиссии города Иркутска от 05.02.2010 № 45 были зарегистрированы два избирательных объединения, выдвинувшие своих кандидатов: ИРО ВПП «Единая Россия» и ИОО ВПП КПРФ [91]. Впервые, во исполнение решения Избирательной комиссии города Иркутска от 26.02.2010 №22/226 для обеспечения открытости и гласности в деятельности избирательных комиссий на выборах, назначенных на единый день голосования 14.03.2010, при голосовании были использованы веб-камеры [90].

В списки избирателей на момент окончания голосования было включено 443017 человек, приняли участие в нём – 147962 или 33, 4% от числа избирателей, включённых в списки [94].

В установленный законом срок в комиссию на регистрацию документы представили семь потенциальных кандидатов, зарегистрированы

и внесены в бюллетень для голосования – три. Отказано в регистрации четырём кандидатам: Еремееву Е.В.; Гулей Н.С.; Лоскутовой Ю.О.; Романову А.В. Формальным основанием послужило несоблюдение закона.

Отклонение Избиркомом кандидатуры самовыдвиженца Антона Васильевича Романова на основании решения Кировского районного суда, признавшего часть подписей в его поддержку недействительными, спровоцировало такой протестный вал, который Иркутск не может преодолеть до сих пор. Антон Романов был явным фаворитом, находясь в зените своих политических талантов и ареоле народной любви. Как только ему было отказано в регистрации, его голоса ушли к условному кандидату от коммунистов. Но не только. Неуклюжая, почти фарсовая кампания «Единой России», помноженная на общественное негодование, сделали победу вполне приличного кандидата от партии власти невозможной. Если бы по каким-то причинам выбыл и коммунистический кандидат, озлобленный электорат посадил бы в кресло пенсионерку 1947 года рождения Л.М. Корякову.

Итоги голосования оказались предсказуемыми, хоть и оскорбительными для «Единой России». Кандидат от КПРФ В.И. Кондрашов получил 92210 голосов, что составило 62,32%, Л.М. Корякова – 5953 (27,21%), С.В. Серебренников – 40261 (27,21%) [89].

На наш взгляд, всенародное избрание мэра никак не отразилось на его результативности. Запомнился В.И. Кондрашов своими эскападами, участием супруги в культурно-богемной жизни города, театрализованными парадами под холодным и хмурым Иркутским небом.

«Единая Россия» вынесла урок из своего оглушительного позора. Прямые выборы были отставлены. На смену принята иная модель. Выборы градоначальника из депутатов городской Думы.



## Вопросы и задания для обсуждения

1. Указ «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» Ельцина.
2. Документы, ставшие основанием для административно-политических реформ в Иркутской области в 90-е годы 20 века.
3. Первые выборы мэра Иркутска и выборы городской Думы 27 марта 1994 года.
4. Статус первого главы Иркутска.
5. Выборы мэра Иркутска 23 ноября 1997 года.
6. Корпус правовых источников выборов иркутского градоначальника в 2001 году.
7. Выборы 29 июня 2001 года.
8. Совмещение постов главы города и главы Думы в Иркутске.
9. Выборы мэра города Иркутска 9 октября 2005 года.
10. Оценка «эпохи Якубовского».
11. Выборы мэра города Иркутска 14 марта 2010 года.
12. Выборы мэра из числа депутатов Иркутской Думы.

## Литература

1. Администрация и Дума города Иркутска [Электронный ресурс] Кто есть кто в Иркутске: сайт. – URL: // [http://whoiswho.irkutsk.ru/1/12\\_.html](http://whoiswho.irkutsk.ru/1/12_.html) (дата обращения: 06.11.2017)
2. В Иркутске на выборах мэра лидирует действующий градоначальник Владимир Якубовский [Электронный ресурс] ИА REGNUM: сайт. – URL: // <https://regnum.ru/news/polit/525354.html> (дата обращения: 06.11.2017)
3. Городские головы, гласные и депутаты Иркутской думы 1872–2011: биограф. справочник / авт.-сост. А.В. Петров, М.М. Плотникова; отв. ред. Л.М. Дамешек. Иркутск : Оттиск, 2011. – 396 с. – с.28
4. Иркутская дума освободилась от мэра избрав себе новое руководство [Электронный ресурс] Коммерсант.ру: Сибирь Иркутск. – URL: // <https://www.kommersant.ru/doc/620226> (дата обращения: 06.11.2017)
5. Иркутский тандем: цена стабильности [Электронный ресурс] Континент Сибирь online: сайт. – URL: // <http://www.ksonline.ru/nomer/ks-/id/8706/> (дата обращения: 06.11.2017)
6. ОГКУ ГАИО, Архивный отдел администрации г. Иркутска, Фонд № 27, оп. 1, д. 59, л. 1 – 3.
7. ОГКУ ГАИО, Архивный отдел администрации г. Иркутска, Фонд № 27, оп. 1, д. 155, л. 55.
8. ОГКУ ГАИО, Архивный отдел администрации г. Иркутска, Фонд № 27, оп. 1, д. 155, л. 158 –173.
9. ОГКУ ГАИО, Архивный отдел администрации г. Иркутска, Фонд № 27, оп. 1, д. 155, л. 124 – 125.

10. ОГКУ ГАИО, Архивный отдел администрации г. Иркутска, Фонд № 27, оп. 1, д. 155, л. 1 – 31.

11. ОГКУ ГАИО, Архивный отдел администрации г. Иркутска, Фонд № 27, оп. 1, д. 84, л. 155 – 167.

12. ОГКУ ГАИО, Архивный отдел администрации г. Иркутска, Фонд № 27, оп. 1, д. 84, л. 155 – 167.

13. ОГКУ ГАИО, Архивный отдел администрации г. Иркутска, Фонд № 27, оп. 1, д. 3, л. 60 – 61.

14. ОГКУ ГАИО, Архивный отдел администрации г. Иркутска, Фонд № 27, оп. 1, д. 36, л. 1.

15. ОГКУ ГАИО, Архивный отдел администрации г. Иркутска, Фонд № 27, оп. 1, д. 34, оп. 1, л. 64.

16. ОГКУ ГАИО, Архивный отдел администрации г. Иркутска, Фонд № 27, оп. 1, д. 35, оп. 1, л. 95 – 111.

17. ОГКУ ГАИО, Архивный отдел администрации г. Иркутска, Фонд № 27, оп. 1, д. 35, л. 22.

18. ОГКУ ГАИО, Архивный отдел администрации г. Иркутска, Фонд № 27, оп. 1, д. 36, л. 33 – 34.

19. ОГКУ ГАИО, Архивный отдел администрации г. Иркутска, Фонд № 27, оп. 1, д. 34, л. 3 – 50.

20. ОГКУ ГАИО, Архивный отдел администрации г. Иркутска, Фонд № 27, оп. 1, д.1, л. 18.

21. ОГКУ ГАИО, Архивный отдел администрации г. Иркутска, Фонд № 27, оп. 1, д.1, л. 34.

22. ОГКУ ГАИО, Архивный отдел администрации г. Иркутска, Фонд №27, оп. 1, д. 34, л. 1 – 2.

23. ОГКУ ГАИО, Архивный отдел администрации г. Иркутска, Фонд №27, оп. 1, д. 6, л. 18.

24. ОГКУ ГАИО, Фонд №Р-3511, оп. 1, д. 125, л. 128.

25. ОГКУ ГАИО, Фонд №Р-3511, оп. 1, д. 125, л.л. 1-2.

26. Официальные итоги голосования по выборам мэра Иркутска подведены во вторник, на третий срок избран В. Якубовский [Электронный ресурс] Избирательная комиссия Иркутской области: официальный сайт. – URL: // <http://www.irkutsk.izbirkom.ru/arkhiv-novostey/2005/oktyabr/index.php> (дата обращения: 06.11.2017)

27. Пронин Ю. Почему нервничает Якубовский? [Электронный ресурс] Артур Дан – авторский проект: сайт. – URL: // <http://irkutsk.aldana.ru/new/view/id/5986> (дата обращения: 06.11.2017)

28. Путин посоветовал иркутскому губернатору привести в порядок Иркутск [Электронный ресурс] Новые известия: новостной портал. – URL: // <https://newizv.ru/news/society/05-04-2006/43964-putin-posovetoval-irkutskomu-gubernatoru-privesti-v-porjadok-irkutsk> (дата обращения: 06.11.2017)

29. Якубовский Владимир Викторович [Электронный ресурс] Законодательное собрание Иркутской области: официальный сайт. – URL: // [http://www.irk.gov.ru/about/history/2s-1996-2000/jakubowski\\_vladimir\\_v.php](http://www.irk.gov.ru/about/history/2s-1996-2000/jakubowski_vladimir_v.php)

(дата обращения: 06.11.2017)

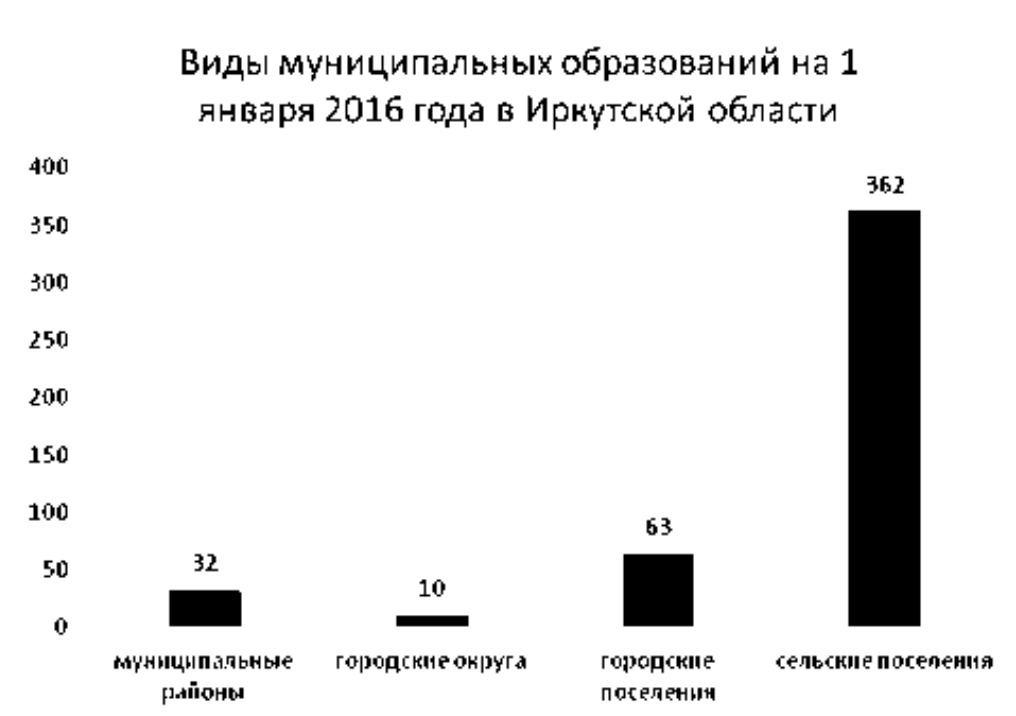
### 3.2. Особенности корпуса глав муниципальных образований Иркутской области

На 1 января 2017 года в составе Иркутской области было 466 муниципальных образований (см. Таблицу 15).

**Таблица 15 – Типология муниципальных образований Иркутской области (на 1 января 2017 года) [41].**

Субъект РФ	Муниципальные образования								
	все-го	муниципальные районы	в том числе по типам				Поселения		
			городские округа		внутригородские районы	внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения	всего	в том числе	
			всего	в том числе в внутригородском делением				городские	сельские
Иркутская область	466	32	10	-	-	-	424	63	361

Как и в подавляющем большинстве регионов РФ в Иркутской области преобладают сельские поселения (см. Рисунок 1).



**Рисунок 1 – Виды муниципальных образований Иркутской области на 1 января 2016 года**

Анализ корпуса глав муниципальных образований необходимо начинать с рассмотрения порядка их избрания. На сегодняшний день он определяется 136 Федеральным законом [1], за которым, в силу важности вводимых им новшеств, утвердилось наименование – малая реформа местного самоуправления (МСУ) 2014 года. [121].

№ 136 – ФЗ вступил в силу 27 мая 2014 года. Данный закон предложил регионам на выбор четыре модели местного самоуправления. При этом на размышление отводился шестимесячный срок. Однако уже через 3 дня депутаты Законодательного собрания Иркутской области единогласно, сразу в двух чтениях, приняли Закон Иркутской области №54-ОЗ "Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области" [16]. Этот областной закон предусматривает самую демократичную по форме модель – прямые выборы главы администрации во всех муниципальных

образованиях всеми избирателями, имеющими право голоса. Закон действует и поныне и определяет порядок избрания главы во всех муниципалитетах Иркутской области. Кроме административного центра региона, который стал исключением из правила.

В региональной столице порядок избрания главного должностного лица муниципального образования выработывался непросто в борьбе различных политических сил и группировок. И за недолгий пореформенный срок законодательно менялся три раза.

24 декабря 2014 года был окончательно принят на сессии Законодательного Собрания и стал законом [19] законопроект о введении в городе Иркутске института сити-менеджера, авторство которого принадлежит депутату Законодательного собрания Андрею Лабыгину. В первом чтении из 40 депутатов за принятие соответствующих поправок в закон [16] проголосовал 31 депутат, восемь – «против», один не голосовал. Во втором, окончательном, чтении из 38 присутствовавших на сессии депутатов поправки поддержали 29, восемь – «против», один не голосовал.

Не успели областные депутаты успокоиться, как в феврале 2015 года федеральным законодателем был принят Федеральный закон "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" от 03.02.2015 N 8-ФЗ [4]. Новый закон позволяет наделять главу города, спикера местной думы либо сити-менеджера правами полномочного мэра. Правда, имеют полномочия принимать такое решение либо депутаты Думы, либо специальная комиссия, наполовину состоящая из представителей главы региона. В связи с этим 18 февраля 2015

года ОЗ-54 вновь подвергся корректировке. С законодательной инициативой об избрании мэра Иркутска из состава депутатов городской Думы сроком на пять лет выступили депутаты от фракции ЛДПР. Законодательное собрание инициативу поддержало.

23 марта 2015 депутаты Думы Иркутска во исполнение решения областного парламента приняли поправки в Устав города и регламент Думы, утвердив новый порядок избрания мэра. «За» проголосовал 31 депутат, один – против, один – воздержался. Изменения в Устав вступили в силу после регистрации в Управлении Министерства юстиции РФ по Иркутской области и официального опубликования.

Полномочия мэра Иркутска Виктора Кондрашова, избранного на всеобщих выборах в соответствии с действовавшими на момент избрания законами в 2010 году, истекли 26 марта 2015 года. Нового мэра избрали 27 марта 2015 года на очередном заседании Думы. Все 33 (из 35 человек списочного состава) присутствовавших депутата отдали свои голоса председателю Думы Дмитрию Бердникову. Согласно процедуре голосование происходило открыто. Несмотря на то, что на выборах депутатов будущий мэр зарегистрировался в качестве самовыдвиженца, кандидатуру Д. Бердникова внесли 28 коллег – членов фракции «Единая Россия». Других кандидатур не было, что до сих пор вызывает вопросы. В течение пяти дней Д. Бердников вступил в должность мэра и главы администрации города, сложив полномочия депутата, а Дума выбрала нового председателя [87].

Таким образом, прежде чем Д. Бердников опустился в кресло иркутского градоначальника, за девять месяцев перед этим порядок избрания мэра Иркутска успел поменяться три раза.

Свое отношение к этому драматичному трансформационному процессу счёл необходимым выразить Уполномоченный по правам че-

ловека в Иркутской области Валерий Лукин: «Повышенное внимание общественности привлекло принятие некоторых законов. Например, 30 мая 2014 г. был принят Закон Иркутской области N 54 - ОЗ «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области», предусматривавший выборность главы муниципального образования непосредственно населением. Через семь месяцев 26.12.2014 г., к недоумению части граждан, был принят областной закон N 170-ОЗ, отменяющий прямые выборы мэра областного центра» [59].

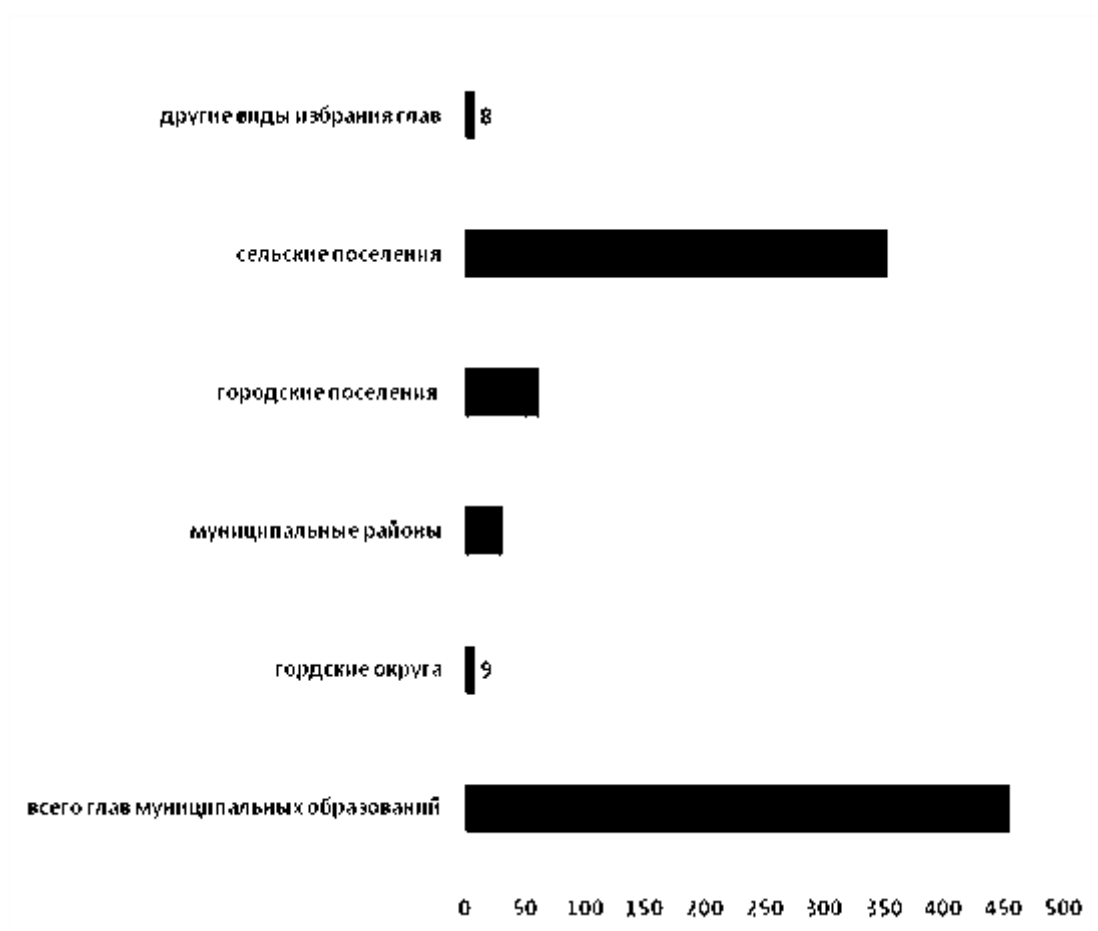
Итак, на сегодняшний день, несмотря на недовольство оппозиции и призывы вернуть прямые выборы, в столице Приангарья реализуется следующая модель – мэр избирается из состава представительного органа, является главой администрации, сняв с себя предварительно полномочия депутата.

В своем дальнейшем анализе особенностей корпуса глав муниципальных образований Иркутской области мы будем опираться на «Информацию о развитии системы местного самоуправления по состоянию на 1 марта 2017 г.», предоставленную управлением Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области по региональной политике [см. Приложение 1] и паспорт ведомственной целевой программы «Развитие муниципальной службы в Иркутской области» на 2017 - 2020 годы [46].

Согласно «Информации о развитии системы местного самоуправления в Иркутской области», по состоянию на 1 марта 2017 г. свои обязанности исполняли 456 глав муниципальных образований. В 2016 году досрочно прекратили полномочия восемь глав МО (все главы сельских поселений). Из них один умер, три ушли в отставку по собственному желанию, два досрочно прекратили полномочия в связи с вступ-

лением в силу обвинительного приговора, два по иным обстоятельствам [см. Приложение 1].

В соответствии с актуальным на сегодняшний день законодательством в Иркутской области четыреста пятьдесят восемь глав муниципальных образований избираются всеми имеющими право голоса жителями на выборах соответствующего уровня, шесть глав сельских поселений – на сходах граждан, один глава сельского поселения и один мэр городского округа (в административном центре Иркутской области – Иркутске) – депутатами представительных органов из своего состава (см. Рисунок 2).

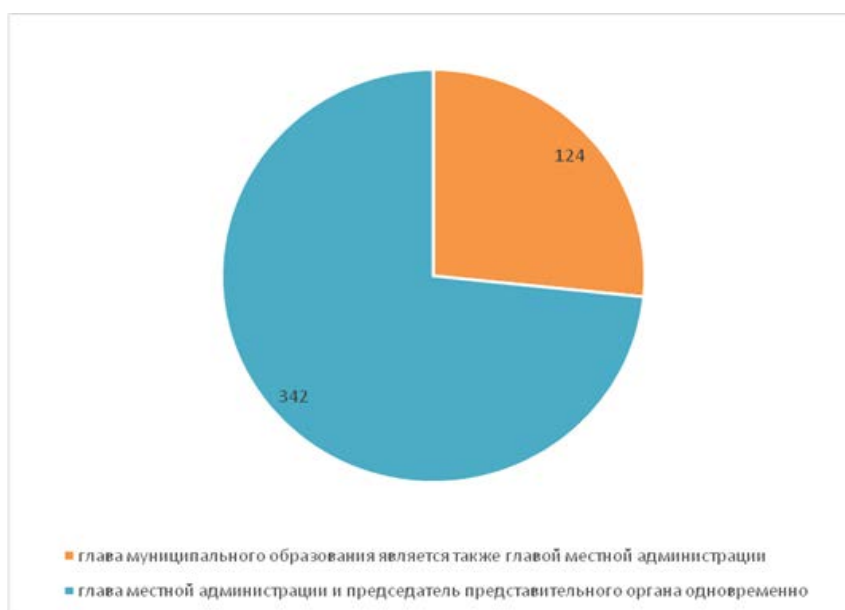


**Рисунок 2 – Главы муниципальных образований Иркутской области, подлежащие в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ избранию на муниципальных выборах по видам муниципальных образований**



В 124 муниципальных образованиях Иркутской области главы муниципальных образований являются также главами местной администрации (но не председателями представительного органа): во всех городских округах (10), муниципальных районах (32) и городских поселениях (63), а также 19 сельских поселениях.

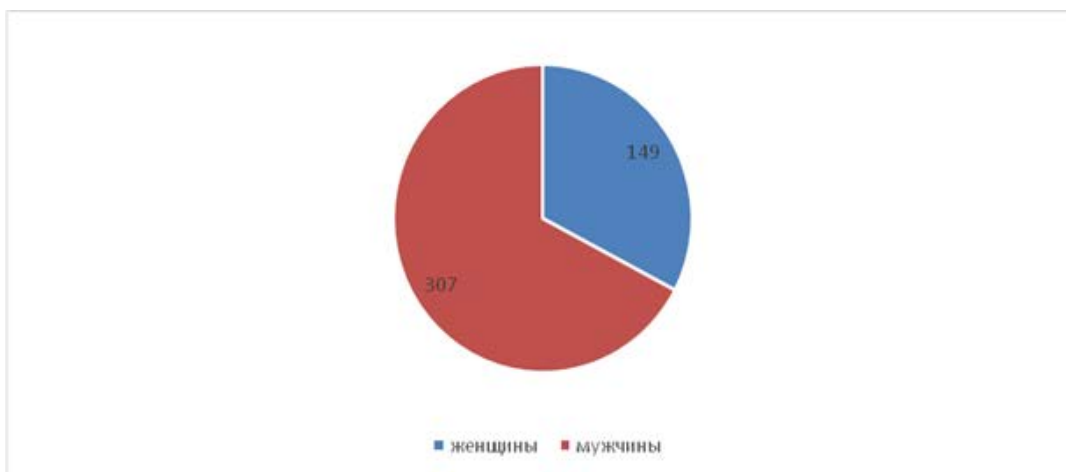
В оставшихся 342 сельских поселениях глава муниципального образования является председателем представительного органа и главой местной администрации одновременно (см. Рисунок 3).



**Рисунок 3 – Главы муниципальных образований Иркутской области по закрепленным за ними обязанностям**

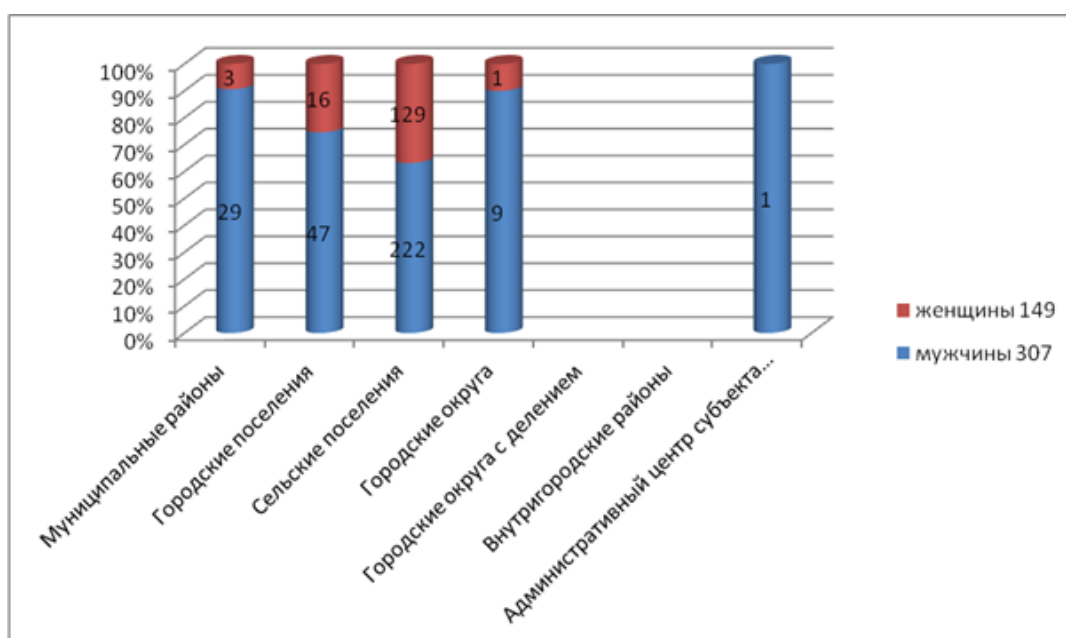
В рассматриваемый период замещены должности в 456 муниципальных образованиях, в 10 – вакантны и замещаются лицами, временно исполняющими обязанности глав муниципальных образований.

Рассмотрим демографические характеристики 456 глав муниципальных образований Иркутской области по полу (см. Рисунок 4).



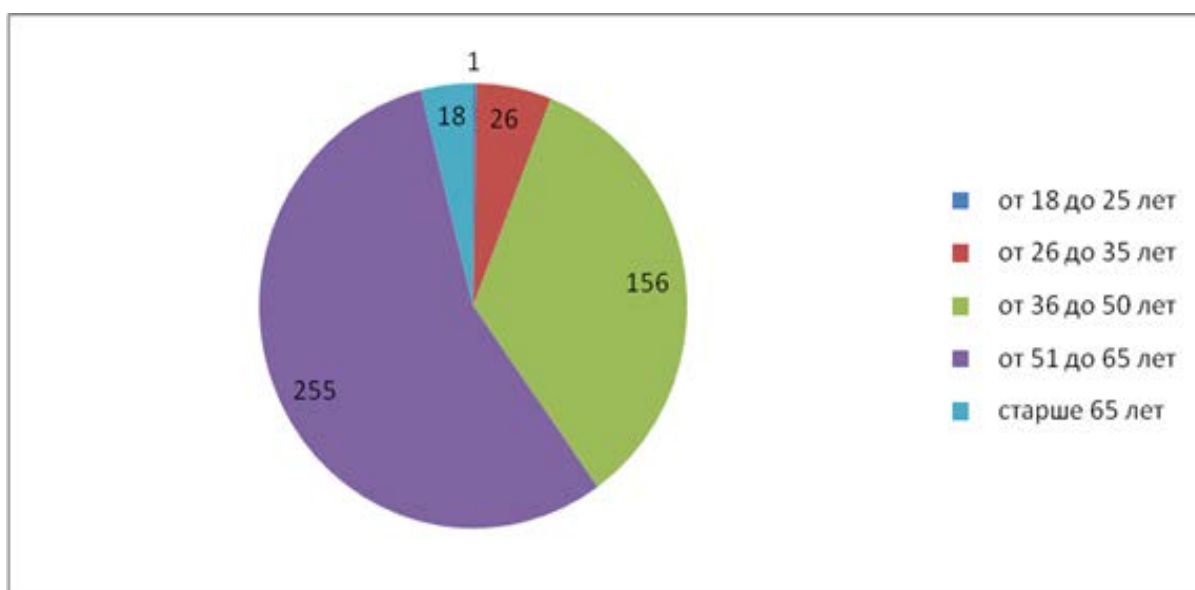
**Рисунок 4. Главы муниципальных образований Иркутской области по полу**

Более трети глав муниципальных образований Иркутской области – женщины (32,7%). Среди глав городских округов только 1 женщина из 10 (10%), в муниципальных районах 3 женщины из 32 (9,4%), в городских поселениях 16 из 63 (25,4%), в сельских поселениях 129 из 351 (36,8%). На низовом, базовом уровне муниципалитетов женщины охотнее идут во власть и народ их поддерживает (см. Рисунок 5).



**Рисунок 5 – Главы муниципальных образований Иркутской области по полу по видам муниципальных образований**

Другая важная демографическая характеристика человека, часто являющаяся одной из главных для его самоопределения и деятельности – возрастная (см. Рисунок 6). При общей численности действующих на момент написания работы глав муниципальных образований Иркутской области в 456 человек, 6% глав находились в возрасте от 26 до 35 лет, 35 % – в возрасте от 35 до 50 лет, 56% – в возрасте от 51 до 65 лет и 3% – в возрасте старше 65 лет [46].



**Рисунок 6 – Главы муниципальных образований Иркутской области по возрасту**

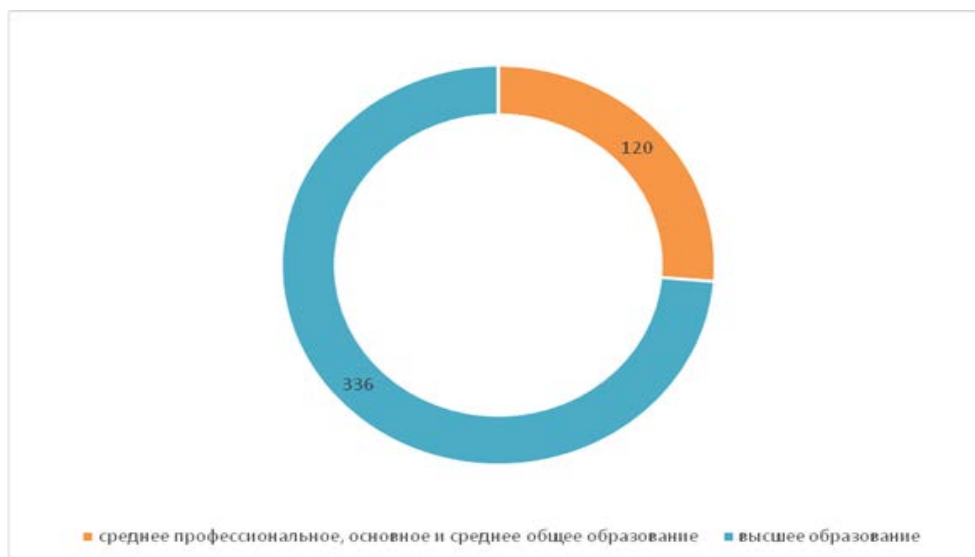
Анализируя возрастной состав, приходим к выводу, что наибольшим доверием избирателей пользуются люди, перешагнувшие пятидесятилетний рубеж. Наибольшее количество действующих глав – люди в возрасте от 51 до 65 лет (255 человек). И только один глава не достиг 25 лет (см. Таблицу 16).

**Таблица 16 – Главы муниципальных образований Иркутской области по возрасту по видам муниципальных образований**

Показатель	Всего (по всем муниципальным образованиям)	Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения	Городские округа	Городские округа с делением	Внутригородские районы	Административный центр субъекта РФ (не учитываются при суммировании по видам)
по возрасту:	456	32	63	351	10	0	0	1
от 18 до 25 лет	1			1				
от 26 до 35 лет	26	1	4	21				
от 36 до 50 лет	156	15	15	122	4			1
от 51 до 65 лет	255	16	42	192	5			
старше 65 лет	18		2	15	1			

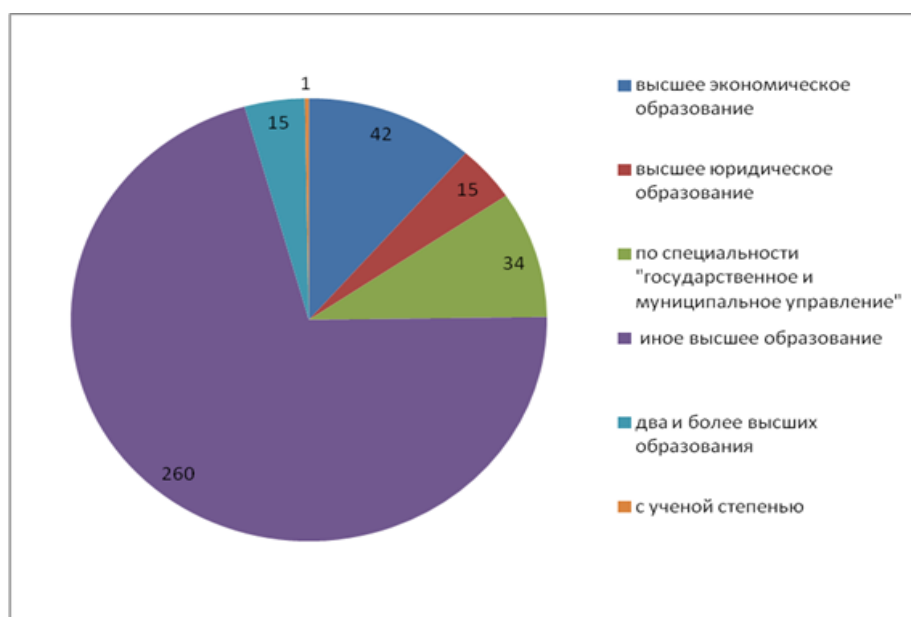
Образование – ещё одна базовая характеристика. Однако абсолютно достоверной информации по ней нет, так как источники противоречат друг другу.

Согласно одному источнику [см. Приложение 1], среди глав, что закономерно, преобладают лица, получившие высшее образование, хотя 26,3% руководителей (120 человек) со средним профессиональным и основным и средним общим образованием. 110 глав из 120, не имеющих высшего образования, возглавляют сельские поселения (см. Рисунок 7).



**Рисунок 7 – Главы муниципальных образований Иркутской области по уровню образования**

Из 336 глав МО Иркутской области, имеющих высшее образование, 34 обучались по специальности государственное и муниципальное управление, 42 – по экономическим специальностям, 15 человек – юристы (см. Рисунок 8).



**Рисунок 8 – Главы муниципальных образований Иркутской области по профилю высшего образования**

Следовательно, только девяносто один (или 27%) глава из трёхсот тридцати шести, окончивших высшее учебное заведение, имеет образование, которое содержит специальные знания, необходимые для управления территорией.

Согласно другому источнику (см. Таблицу 17), из общего числа глав муниципальных образований Иркутской области с высшим образованием (73,4% глав), 10% имеют высшее профессиональное образование по специальностям экономического профиля, 8% – юридического профиля и только 3,5% – по специальности "государственное и муниципальное управление" [46].

**Таблица 17 – Главы муниципальных образований Иркутской области по профилю высшего образования по видам муниципальных образований**

Профиль образования	Всего	Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения	Городские Округа	Административный центр субъекта РФ (не учитываются при суммировании по видам)
Высшее образование, в т.ч.	<b>336</b>	32	53	241	10	1
высшее экономическое образование	<b>42</b>	2	6	33	1	0
высшее юридическое образование	<b>15</b>	1	3	10	1	1
по специальности "государственное и муниципальное управление"	<b>34</b>	3	6	24	1	0
иное высшее образование	<b>260</b>	28	42	180	10	1
два и более высших образования	<b>15</b>	2	4	6	3	1
с ученой степенью	<b>1</b>	1	0	0	0	0

Противоречия по, казалось бы, хоть и базовым, но элементарным характеристикам демографического свойства, к сожалению, неслучайны. Даже на официальных сайтах муниципальных образований, приводимые сведения надо признать разрозненными и неполными, не имеющими единого и столь необходимого шаблона.

Тем не менее, общую картину уровня и направленности образования муниципальных глав с их помощью можно дополнить.

Из десяти мэров городских округов шесть окончили Иркутский политехнический институт, два Иркутский педагогический институт, по одному – ИГУ и Братский индустриальный институт.

Из тридцати двух мэров муниципальных районов девять окончили Иркутский сельскохозяйственный институт, шесть – Иркутский политехнический, четыре – Иркутский педагогический, несколько человек – ИГУ. Кроме того, есть выпускники школы МВД, Института торговли, Академии культуры, Академии госслужбы и Лесотехнического института.

Как видим, образовательный спектр самый широкий. Наверно, трудно утверждать, что существует линейная связь между управленческой эффективностью и специальностью по диплому выпускника высшего учебного заведения. Однако специальные знания позволяют расширить арсенал средств и методов решения управленческих вопросов, с одной стороны, а, с другой стороны, осуществлять необходимый компетентный контроль над специалистами муниципальных администраций.

Проблема повышения квалификации выборных должностных лиц муниципальных образований частично может быть решена с помощью ведомственной целевой программы «Развитие муниципальной службы в Иркутской области» на 2017 - 2020 годы. В её паспорте в целом правильно говорится, что «отсутствие необходимых профессиональных

знаний и навыков лиц, замещающих выборные муниципальные должности в Иркутской области, приводит к снижению эффективности управленческих решений, что подрывает доверие населения к власти в Иркутской области, способствует формированию негативного образа лиц, замещающих выборные муниципальные должности в Иркутской области. Одним из важных условий развития муниципальной службы является повышение профессионализма и компетентности кадрового состава органов местного самоуправления» [46].

Как правило, избиратели уповают на производственный или житейский опыт кандидатов, а затем сталкиваются с некомпетентностью избранных глав, которым требуются годы, для того чтобы разобраться в специфике местного самоуправления и муниципального управления. При этом статистика свидетельствует о нежелании подавляющего большинства глав получать второе управленческое образование (этим озаботились только пятнадцать из трёхсот тридцати шести, то есть всего 4% муниципальных руководителей), что объясняется излишней уверенностью в своих силах и пренебрежением «теоретическими» знаниями, а также боязнью потерять лицо, подвергнуть сомнению свою значимость со стороны населения.

Таким образом, мы можем утверждать, что специфика корпуса глав муниципальных образований области отражает как объективные и субъективные, так и избирательно-процессуальные тенденции в развитии региона.

Повышается образовательный уровень избираемых должностных лиц, расширяется присутствие женщин в управленческой среде. К молодым кандидатам на главные должности население в целом относится с меньшим доверием, чем к зрелым, прошедшим жизненную школу



претендентам. В целом это можно понять. Но медаль имеет и другую сторону.

Жизнь стремительно меняется, а специальные управленческие знания для большинства глав остаются тайной за семью печатями. Именно некомпетентность наряду с морально-волевыми качествами приводит к неверным решениям и заставляет отдавать на откуп муниципальным служащим важные управленческие сферы, что с неизбежностью в наших условиях порождает коррупцию. Порядок избрания также накладывает отпечаток на образ действий глав муниципальных образований. «Всенародность» избрания становится подчас индульгенцией на весь срок пребывания в должности, порождает самоуверенность и чванство. Специальный статус воспринимается как дополнительные возможности в отрыве от обязанностей.

В свою очередь особый порядок избрания главы региональной столицы объясняется боязнью провластных кланов выпустить из рук огромные по областным меркам ресурсы, стекающиеся в Иркутск. Однако и прямые выборы не являются гарантией качественного и просто честного в интересах избирателей управления. Как показывает практика, порядок выборов не становится панацеей от глупости и жадности.

### **Вопросы и задания для обсуждения**

1. Четыре модели местного самоуправления по № 136 – ФЗ.
2. Закон Иркутской области №54-ОЗ "Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области".
3. История закона об институте сити-менеджера в региональной столице.
4. Порядок избрания главного должностного лица в Иркутске.
5. Избрание главой города Дмитрия Бердникова.
6. Как избираются главы муниципальных образований в Иркутской области согласно действующему законодательству.

7. Типология статусов глав муниципальных образований Иркутской области.

8. Демографические характеристики 456 глав муниципальных образований Иркутской области по полу.

9. Демографические характеристики 456 глав муниципальных образований Иркутской области по возрасту.

10. Характеристика глав муниципальных образований Иркутской области по образованию.

11. Проблема квалификации глав муниципальных образований.

12. Влияние политической и общей культуры избирателей на качество корпуса глав муниципальных образований.

13. Влияние порядка избрания глав муниципальных образований на качество управленческой деятельности.

## Литература

### Нормативные правовые акты

1. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 15.02.2016) // [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 06.11.2017).

2. Федеральный закон от 27 мая 2014 г. N 136-ФЗ "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" [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 06.11.2017).

3. Федеральный закон от 03.02.2015 № 8-ФЗ «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» // [Электронный ресурс] Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.11.2017).

4. Закон Иркутской области от 30 мая 2014 года №54-ОЗ "Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области [Электронный ресурс] Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – URL: <http://docs.cntd.ru/> (дата обращения: 06.11.2017).

5. Закон Иркутской области от 26 декабря 2014 года N 170-ОЗ О внесении изменений в статью 3 закона Иркутской области "Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области" [Электронный ресурс] Электронный фонд пра-

вовой и нормативно-технической документации. – URL: <http://docs.cntd.ru/> (дата обращения: 06.11.2017).

#### Иные источники

6. База данных показателей муниципальных образований [Электронный ресурс] Федеральная служба государственной статистики: сайт – URL: // [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/bd\\_munst/munst.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm)

7. Ведомственная целевая программа «Развитие муниципальной службы в Иркутской области» на 2017 - 2020 годы [Электронный ресурс] Иркутская область: официальный портал. – URL: // <http://irkobl.ru/sites/regpolicy/vcp/> (дата обращения: 06.11.2017)

8. Доклад уполномоченного по правам человека в Иркутской области о положении в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области в 2014 году [Электронный ресурс] Областная газета: сайт. – URL: // <http://www.ogirk.ru/files/2015/04/21/141391.pdf> (дата обращения: 06.11.2017)

9. Новым мэром Иркутска ожидаемо стал Дмитрий Бердников [Электронный ресурс] ИА "Байкал Инфо": сайт. – URL: // <http://baikal-info.ru/novym-merom-irkutska-ozhidaemo-stal-dmitriy-berdnikov> (дата обращения: 06.11.2017)

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение мы хотим подытожить наиболее важные положения, вытекающие из данной работы, имеющие как дидактический, так и исследовательский характер.

Рассмотрение в первой главе института главы местного самоуправления в контексте каждого из трёх основных исторических периодов позволяет сделать ряд выводов. Как в Древней Киевской, так и в Северо-Восточной и Московской Руси местное самоуправление играло важную роль. При этом институт главы местного сообщества выступал гарантом личной и имущественной безопасности и определённой независимости от центральной власти. Отсутствие на протяжении веков, даже в Московском царстве, бюрократической солидарности открывало большие возможности для ограничения поползновений назначенцев из центра на местные права. Выборные местные начальники руководили местной жизнью и выполняли ряд поручений центральной власти. Главным ограничением и фактором деформации институтов местного самоуправления были сословные, а не административно-политические преграды. В целом московское земское и губное самоуправление не имело себе равных в мире вплоть до середины или даже конца 19 века.

С Петровской эпохой ситуация меняется. Если для 17 века можно говорить о некоей симфонии местных и государственных начал, то при Петре I полицейское государство полностью вытесняет местное самоуправление. Екатерина II как принцип самоуправления в провинции вернула, однако его институты носили сугубо сословный характер и были продолжением власти землевладельцев. Что позволяет несколько иначе посмотреть на усилия Павла I в обуздании дворянства. Убийство Павла позволило продлить золотой век помещиков как сословную власть в поселениях вплоть до реформ царя-освободителя. В последующее правление бюрократические начала в местной жизни возобладали.

К 1917 году местное самоуправление в России отражало все общественные противоречия. Оно постоянно испытывало государственно-бюрократическое давление. С социальной точки зрения отражало интересы правящих классов. Глава самоуправления находился под контролем государственных институтов и лиц. В определённой степени это касается и замещения должности главы, хотя говорить о двух моделях, как делают некоторые авторы, наш взгляд, вряд ли возможно. Это достаточно неуклюжее перенесение современных понятий на иные исторические, хотя и схожие явления, но не реконструкция канувшей в лету социальной реальности. Важнейшей характеристикой главы местного самоуправления до революции 1917 года является его руководство и

представительным, и распорядительным органом. Несмотря на все недостатки, можно утверждать, что у местного самоуправления в России был большой потенциал для развития, а его общественные заслуги бесспорны и не вызывают сомнений.

Советская власть, уходящая корнями в народный революционный почин 1905 года, обладала не только своей спецификой, но и целым рядом преимуществ демократического характера, в том числе в сравнении с современными институтами. Депутаты, выбранные в Советы, никогда не теряли связи с выбравшими их избирателями и коллективами, имевшими право отзыва. В своей работе народные избранники руководствовались как общегосударственными интересами, которые обеспечивал принцип демократического централизма, так и наказами населения, составной частью которого оставались. В целом система Советской власти снизу доверху работала эффективно и слаженно, обеспечивая планомерное поступательное движение общества.

В апреле 1990 года был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства СССР», а в июле 1991 года Закон РФ «О местном самоуправлении в РСФСР». Советская система уничтожалась, что отнюдь не говорит о её неэффективности, особенно по сравнению с современной практикой местного самоуправления. Самым слабым элементом системы оказалась её неразрывная связь с аппаратом КПСС. Именно номенклатурой коммунистической партии были руководители исполкомов советов от Председателя Президиума Верховного Совета СССР до председателя исполкома самого маленького поселения. Предательство и бездарность партийно-советской номенклатуры стали определяющим фактором в крушении системы в целом.

Новая система местного самоуправления, несмотря на формализацию и обширное законодательство, по существу всё ещё находится в стадии становления. Одним из подводных камней стала возможность расширения прав и привилегий, решения конфликта интересов за счёт умаления полномочий на выполнение общественно значимых задач лицами со специализированным статусом. Национализация управленческих кадров, заявленная президентом несколько лет назад и призванная создать предпосылки для предсказуемого развития, на уровне глав муниципальных образований означает их способность реализовать полномочия в соответствии со своим статусом при определённом ограничении своих прав как личности.

Правовой статус главы муниципального образования соотносится с правовым статусом личности как особенное и общее. То есть, будучи гражданином Российской Федерации, любой человек, обладающий правоспособностью, может стать муниципальным главой именно в силу того, что является гражданином России. Следовательно, структура право-

вого статуса главы муниципального образования повторяет и развивает правовой статус личности, сердцевиной которого являются взаимные права, обязанности гражданина и государства. Полномочия главы МО являются его обязанностями в пределах предоставленных прав, то есть права высшего должностного лица муниципального образования являются условием осуществления им своих обязанностей перед населением. Ограничения, вытекающие из полномочий главы МО, сужают правовой статус главы как человека и гражданина, но не противоречат Конституции, так как не касаются ядра правового статуса личности, его основных конституционных прав.

Полномочия, которые в конечном итоге и есть субстрат статуса главы муниципального образования, позволяют отрывать права от обязанностей. То есть, пользоваться правами не в качестве предпосылки для реализации полномочий, а в иных, личных, противоречащих должностным, целях, которые могут вытекать из правового статуса человека и гражданина. Очевидно, эта коллизия должна быть устранена.

Внесёт ли свою лепту в это благое деловой порядок избрания глав представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, говорить ещё рано. При этом практически повсеместно «дву-главая» модель (глава – председатель представительного органа + сити-менеджер – руководитель администрации), как не оправдавшая надежд, посредством регионального законодательства и поправками в Уставы муниципальных образований заменяется. Причём не на всеобщие выборы, а именно на избрание главы депутатами. Не делая эмоциональных выводов о «гибели истинного местного самоуправления» в России, все же констатируем факт, что прямые выборы глав становятся экзотикой, уступая место «непрямой» демократии.

На наш взгляд, пример всенародного избрания мэра Иркутска, а затем переход к новой модели выборов градоначальника из депутатов городской Думы, дают на сегодня основания для двух не исключających друг друга выводов. Во-первых, прямые выборы демократичней. Во-вторых, они не гарантируют хорошей работы народного избранника.

Одной из важных характеристик главы муниципального образования является его образованность. При этом трудно утверждать, что существует линейная связь между управленческой эффективностью и специальностью по диплому выпускника высшего учебного заведения. Однако специальные знания позволяют расширить арсенал средств и методов решения управленческих вопросов, с одной стороны, а, с другой стороны, осуществлять необходимый компетентный контроль над специалистами муниципальных администраций.

Проблема повышения квалификации выборных должностных лиц

муниципальных образований частично может быть решена с помощью ведомственной целевой программы «Развитие муниципальной службы в Иркутской области» на 2017 - 2020 годы. В её паспорте в целом правильно говорится, что «отсутствие необходимых профессиональных знаний и навыков лиц, замещающих выборные муниципальные должности в Иркутской области, приводит к снижению эффективности управленческих решений, что подрывает доверие населения к власти в Иркутской области, способствует формированию негативного образа лиц, замещающих выборные муниципальные должности в Иркутской области. Одним из важных условий развития муниципальной службы является повышение профессионализма и компетентности кадрового состава органов местного самоуправления» [46].

Как правило, избиратели уповают на производственный или житейский опыт кандидатов, а затем сталкиваются с некомпетентностью избранных глав, которым требуются годы для того чтобы разобраться в специфике местного самоуправления и муниципального управления. При этом статистика свидетельствует о нежелании подавляющего большинства глав получать второе управленческое образование (этим озаботились только пятнадцать из трёхсот тридцати шести, то есть всего 4% муниципальных руководителей), что объясняется излишней уверенностью в своих силах и пренебрежением «теоретическими» знаниями, а также боязнью потерять лицо, подвергнуть сомнению свою значимость со стороны населения.

Таким образом, мы можем утверждать, что специфика корпуса глав муниципальных образований области отражает как объективные и субъективные, так и избирательно-процессуальные тенденции в развитии региона. Повышается образовательный уровень избираемых должностных лиц, расширяется присутствие женщин в управленческой среде. К молодым кандидатам на главные должности население по-прежнему относится с меньшим доверием, чем к зрелым, прошедшим жизненную школу претендентам.

В целом это можно понять. Но медаль имеет и другую сторону. Жизнь стремительно меняется, а специальные управленческие знания для большинства глав остаются тайной за семью печатями. Именно некомпетентность наряду с морально-волевыми качествами приводит к неверным решениям и заставляет отдавать на откуп наёмным работникам важные управленческие сферы, что с неизбежностью в наших условиях порождает коррупцию. Порядок избрания также накладывает отпечаток на образ действий глав муниципальных образований. «Всенародность» избрания становится подчас индульгенцией на весь срок пребывания в должности, порождает самоуверенность и чванство. Специальный статус воспринимается как дополнительные возможности в от-

рыве от обязанностей.

В свою очередь особый порядок избрания главы региональной столицы объясняется боязнью провластных кланов выпустить из рук огромные по областным меркам ресурсы, стекающиеся в Иркутск. Однако и прямые выборы не являются гарантией качественного и просто честного в интересах избирателей управления. Как показывает практика, порядок выборов не становится панацеей от глупости и жадности.

Таким образом, общий вывод состоит в необходимости совершенствовать не столько законодательство, сколько управленческую подготовку и нравственные установки глав муниципальных образований.



## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

### Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации с комментариями для изучения и понимания /сост. Л.Ш. Лозовский, Б.А. Райзберг. – 3-е изд. – М.: ИНФРА-М, 2016. – 113 с.
2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 15.02.2016) // [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 06.11.2017).
3. Федеральный закон от 27 мая 2014 г. N 136-ФЗ "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" [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 06.11.2017).
4. Федеральный закон от 03.02.2015 № 8-ФЗ «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» // [Электронный ресурс] Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.11.2017).
5. Закон РФ от 14.07.1992 N 3297-1 "О закрытом административно-территориальном образовании" [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 06.11.2017).
6. Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 06.11.2017).
7. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 297-ФЗ “О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О закрытом административно-территориальном образовании" [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 06.11.2017).
8. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 N 273-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 06.11.2017).
9. Федеральный закон от 3.12.2012 N 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и

- иных лиц их доходам» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 06.11.2017).
10. Федеральный закон от 7.05.2013 N 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 06.11.2017).
  11. Федеральный закон от 03.11.2015 № 303-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 06.11.2017).
  12. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 N 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" [Электронный ресурс] Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.11.2017).
  13. Закон г. Москвы от 06.11.2002 № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» [Электронный ресурс] Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/> (дата обращения: 06.11.2017).
  14. Закон Челябинской области от 10.06.2014 № 706-ЗО (ред. от 18.12.2014) «О статусе Челябинского городского округа и статусе и границах внутригородских районов в составе Челябинского городского округа». [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 06.11.2017).
  15. Закон Санкт-Петербурга от 23.09.2009 № 420-79 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 06.11.2017)
  16. Закон Иркутской области от 30 мая 2014 года №54-ОЗ "Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области [Электронный ресурс] Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – URL: <http://docs.cntd.ru/> (дата обращения: 06.11.2017).
  17. Закон города Севастополя от 3 июня 2014 г. № 17-ЗС «Об установлении границ и статусе муниципальных образований в городе Сева-

- стополе» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 06.11.2017)
18. Закон города Севастополя от 03.06.2014 № 25-ЗС «О структуре и наименовании органов местного самоуправления в городе Севастополе, численности, сроках полномочий и дате проведения выборов депутатов представительных органов внутригородских муниципальных образований первого созыва в городе Севастополе» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 06.11.2017) ]
  19. Закон Иркутской области от 26 декабря 2014 года N 170-ОЗ О внесении изменений в статью 3 закона Иркутской области "Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области" [Электронный ресурс] Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – URL: <http://docs.cntd.ru/> (дата обращения: 06.11.2017).
  20. Закон Самарской области от 30.03.2015 № 23-ГД «Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области». [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 06.11.2017)
  21. Закон Самарской области от 30.03.2015 №24-ГД «О порядке формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Самарской области». [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 06.11.2017)
  22. Закон города Севастополя от 17 апреля 2015 № 131-ЗС "О внесении изменений в Закон города Севастополя от 3 июня 2014 года № 25-ЗС "О структуре и наименовании органов местного самоуправления в городе Севастополе, численности, сроках полномочий и дате проведения выборов депутатов представительных органов внутригородских муниципальных образований первого созыва в городе Севастополе» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 06.11.2017)
  23. Закон Республики Дагестан от 30.04.2015 № 43 «О статусе городского округа с внутригородским делением «город Махачкала», статусе и границах внутригородских районов в составе городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Дагестан». [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 06.11.2017).
  24. Закон Республики Дагестан от 30 апреля 2015 года N 44 «О некоторых вопросах осуществления местного самоуправления в городском округе с внутригородским делением «город Махачкала» и внутригородских муниципальных образованиях в его составе». [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 06.11.2017)

25. Закон Челябинской области от 11 июня 2015 года N 189-ЗО «О некоторых вопросах правового регулирования организации местного самоуправления в Челябинской области». [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 06.11.2017).
26. Закон Республики Дагестан от 08 декабря 2015 года N 117 «О некоторых вопросах организации местного самоуправления в республике Дагестан». [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 06.11.2017)
27. Закон Московской области от 11 июня 2016 г. N 60/2016-ОЗ "О сроке полномочий представительных органов муниципальных образований Московской области и порядке формирования представительных органов муниципальных районов Московской области, сроке полномочий и порядке избрания глав муниципальных образований Московской области" [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 06.11.2017)
28. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г.) [Электронный ресурс]. – Справочно-правовая система "Гарант". – (дата обращения: 06.11.2017).
29. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена резолюцией II-го Съезда Советов Союза ССР от 31 января 1924 г.) [Электронный ресурс]. – Справочно-правовая система "Гарант". – (дата обращения: 06.11.2017).
30. Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (утверждена постановлением XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 г.) [Электронный ресурс]. – Справочно-правовая система "Гарант". – (дата обращения: 06.11.2017).
31. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г.) [Электронный ресурс]. – Справочно-правовая система "Гарант". – (дата обращения: 06.11.2017).
32. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (утверждена постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 г.) [Электронный ресурс]. – Справочно-правовая система "Гарант". – (дата обращения: 06.11.2017).
33. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.) [Электронный ре-

- сурс]. – Справочно-правовая система "Гарант". – (дата обращения: 06.11.2017).
34. Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 апреля 1978 г. [Электронный ресурс]. – Справочно-правовая система "Гарант". – (дата обращения: 06.11.2017).
  35. Указ Президента РФ от 26.10.1993 N 1760 (ред. от 22.12.1993) "О реформе местного самоуправления в Российской Федерации" [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 06.11.2017).
  36. Положение "О выборах в органы местного самоуправления в Иркутской области" (утв. Постановлением главы администрации Иркутской области от 13 января 1994 г. N 9) (утратило силу) [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 06.11.2017).
  37. Закон Иркутской области от 11 декабря 2003 года № 72-ОЗ «О муниципальных выборах в Иркутской области» утратил силу в 2011 году [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 06.11.2017).

#### Иные источники

38. Администрация и Дума города Иркутска [Электронный ресурс] Кто есть кто в Иркутске: сайт. – URL: // [http://whoiswho.irkutsk.ru/1/12\\_.html](http://whoiswho.irkutsk.ru/1/12_.html) (дата обращения: 06.11.2017)
39. Бабошин О.А. Конституционно-правовые основы организации муниципальной власти в Российской Федерации / О.А. Бабошин // Вопросы управления. 2016. №1 (19). С. 35-41
40. Бабун Р.В. Организация местного самоуправления : учебное пособие / Р.В. Бабун. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : КНОРУС, 2016. – 280 с.
41. База данных показателей муниципальных образований [Электронный ресурс] Федеральная служба государственной статистики: сайт – URL: // [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/bd\\_munst/munst.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm)
42. Буров А.Н. Местное самоуправление в России: Исторические традиции и современная практика /А.Н. Буров // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2001. – № 3. – С.157 – 169.
43. Бялт В.С., Лойт Х.Х. К вопросу о правовом статусе личности в Российской Федерации // Государство и бизнес. Современные проблемы экономики: Материалы VII международной научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 22-24 апреля 2015 г. – 2015. – С. 91-92
44. В Иркутске на выборах мэра лидирует действующий градоначальник Владимир Якубовский [Электронный ресурс] ИА REGNUM: сайт. –

- URL: // <https://regnum.ru/news/polit/525354.html> (дата обращения: 06.11.2017)
45. Васильев А.А. Система муниципального управления: учебник /А.А. Васильев. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Кнорус, 2010. – 736 с.
  46. Ведомственная целевая программа «Развитие муниципальной службы в Иркутской области» на 2017 - 2020 годы [Электронный ресурс] Иркутская область: официальный портал. – URL: // <http://irkobl.ru/sites/regpolicy/vcp/> (дата обращения: 06.11.2017)
  47. Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. / М.Ф. Владимирский-Буданов – Ростов-на-Дону: Изд-во «Феникс», 1995. – 640 с.
  48. Газизова Л.И. Модели организации муниципальной власти в современной России: правовые основы и региональная практика / Л.И. Газизова // Власть. 2016. № 9. С. 104-109
  49. Гидденс Э. Социология. / Э. Гидденс – М.: Едиториал УРСС, 1999. – 704 с.
  50. Голованова Е.А. К вопросу о статусе главы муниципального образования //Высшая школа. – 2016. – №8. – С. 45 – 47;
  51. Городовое Положение, высочайше утверждённое. 16 июня 1870 г. – М.: Книга по требованию, 2011. – 152 с.
  52. Городские головы, гласные и депутаты Иркутской думы1872–2011: биогр. справочник / авт.-сост. А.В. Петров, М.М. Плотникова; отв. ред. Л.М. Дамешек. Иркутск : Оттиск, 2011. – 396 с. – с.28
  53. Градовский А.Д. История местного управления в России. / А.Д. Градовский – СПб.: Печатня В. Головина, 1868. – 527 с.
  54. Греков Б.Д. Киевская Русь. /Б.Д. Греков – М.: Учпедгиз, 1949. – 512 с.
  55. Демидов А.В. Правовой статус личности: теоретико-правовой аспект // Новая наука: проблемы и перспективы. – 2016. – № 53(79). – С. 168-170
  56. Джафарова А.А. Соотношение социального и правового статусов личности //Вестник КрасГАУ. – 2011. – № 11. – С. 219 – 223
  57. Доклад о состоянии местного самоуправления и деятельности Минюста России по развитию его правовых и организационных основ в 2016 году [Электронный ресурс] Министерство юстиции Российской Федерации: сайт. – URL: // <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya>
  58. Доклад о состоянии местного самоуправления и деятельности Минюста России по развитию его правовых и организационных основ в 2016 году [Электронный ресурс] Министерство юстиции Российской Федерации: сайт. –

URL://[http://minjust.ru/sites/default/files/doklad\\_o\\_sostoyanii\\_msu\\_i\\_dti\\_minyusta\\_po\\_razvitiyu\\_ego\\_pravovyh\\_i\\_organizacionnyh\\_osnov\\_v\\_2016\\_g.\\_predvaritelnye\\_dannye\\_10.02.17.pdf](http://minjust.ru/sites/default/files/doklad_o_sostoyanii_msu_i_dti_minyusta_po_razvitiyu_ego_pravovyh_i_organizacionnyh_osnov_v_2016_g._predvaritelnye_dannye_10.02.17.pdf)

59. Доклад уполномоченного по правам человека в Иркутской области о положении в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области в 2014 году [Электронный ресурс] Областная газета: сайт. – URL: // <http://www.ogirk.ru/files/2015/04/21/141391.pdf> (дата обращения: 06.11.2017)
60. Жамборов А.А. Конституционно-правовой статус главы муниципального образования // Теория и практика общественного развития. – 2015. – №3. – С. 77 – 79;
61. Забелин И.Е. Опыт изучения русских древностей и истории: исследования, описания и критические статьи. Ч.II. /И.Е. Забелин – М.: Издание К. Солдатенкова, 1873. – 508 с.
62. Звягольский А.Ю., Упоров И.В., Захаров А.К. Городской округ в системе муниципальных образований: праворегулирующий и правоприменительный аспекты: Монография. – М.: НИИ ИЭП, 2016. – 183 с.
63. Зотов В.Б. Реформа организации муниципальной власти в России: плюсы и минусы /В.Б. Зотов, Н.Н. Мусинова //Муниципальная академия. 2016. № 1. С. 111-116
64. Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]. Сайт министерства юстиции РФ URL: [http://minjust.ru/sites/default/files/informacionno-analiticheskie\\_materialy\\_o\\_razvitii\\_sistemy\\_mestnogo\\_samoupravleniya\\_v\\_rossiyskoy\\_federacii.docx](http://minjust.ru/sites/default/files/informacionno-analiticheskie_materialy_o_razvitii_sistemy_mestnogo_samoupravleniya_v_rossiyskoy_federacii.docx) (дата обращения: 06.11.2017)
65. Иркутская дума освободилась от мэра избрав себе новое руководство [Электронный ресурс] Коммерсант.ру: Сибирь Иркутск. – URL: // <https://www.kommersant.ru/doc/620226> (дата обращения: 06.11.2017)
66. Иркутский тандем: цена стабильности [Электронный ресурс] Континент Сибирь online: сайт. – URL: // <http://www.ksonline.ru/nomer/ks/-/id/8706/> (дата обращения: 06.11.2017)
67. Ирхин И.В. Правовой статус главы муниципального образования: актуальные проблемы поиска оптимума // Журнал российского права. – 2016. – №3. – С. 18 – 27.
68. Исаев И.А. История государства и права России. / И.А. Исаев – М.: Юрист, 1996. – 544 с.

69. Исторический опыт трёх российских революций. Кн. 1. Генеральная репетиция Великого Октября: Первая буржуазно-демократическая революция в России /Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС; Гл. ред.: П.А. Голуб и др. – М.: Политиздат, 1985. - 575 с.
70. Исторический опыт трёх российских революций. Кн. 2. Свержение самодержавия: Вторая буржуазно-демократическая революция в России /Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС; Гл. ред.: П.А. Голуб и др. – М.: Политиздат, 1985. - 415 с.
71. История XIX века: Под ред. проф. Лависсо и Рамбо. Т. 6 /Перевод с французского; второе доп. и испр. изд. под. ред. акад. Е.В. Тарле. – М.: ОГИЗ, 1938. – 664 с.
72. История Коммунистической партии Советского Союза. В 6-ти тт. Главн. редакция: П.Н. Поспелов (пред.) [и др.], т. 3. Коммунистическая партия – организатор победы Великой Октябрьской социалистической революции и обороны Советской республики. Март 1917 – 1920 г. Книга первая (Март 1917 – март 1918 гг.) – М.: Политиздат, 1967. – XVI, 607 с.
73. История развития местного самоуправления в России [Электронный ресурс] Департамент территориальных органов исполнительной власти города Москвы: сайт. – URL: [http://dtoiv.mos.ru/msu/files/MS\\_history\\_История развития местного самоуправления в России.pdf](http://dtoiv.mos.ru/msu/files/MS_history_История_развития_местного_самоуправления_в_России.pdf) (дата обращения: 06.11.2017)
74. Кабо В.Р. Первобытная доземледельческая община. / В.Р. Кабо – М.: Наука, 1986. – 303 с.
75. Кива-Хамзина Ю.Л. Проблема конкретизации муниципально-правового статуса главы муниципального образования //Экономика и право. – 2014. – №2(3). – С. 97 – 102.
76. Киржанов П.В. В защиту местного самоуправления /П.В. Киржанов// Большевики у власти. Социально-политические итоги октябрьского переворота: Сб. статей. – М.: Революционная мысль, 1918. – 292 с.
77. Ключевский В.О. Сочинения: в 9-ти т. Т.1. Курс русской истории. Ч.1. / В.О. Ключевский – М.: Мысль, 1987. – 430 с.
78. Корнеев А.А.\_О развитии МСУ 2016 г. (23.09).pptx [Электронный ресурс] Тематическое сообщество Муниципал: сайт. URL: <http://municipal-sd.ru/?q=node/634> (дата обращения: 06.11.2017).
79. Костюкова А. О системе местного самоуправления и земских учреждений в России: возможные исторические параллели [Электронный ресурс] Управленческое консультирование: журнал по теории и практике управления, становлению системы местного самоуправления, вопросам истории местных органов власти: сайт. – URL: <http://www.dialogvn.ru/uk/2002/n04/s02-4-02.htm> (дата обращения: 06.11.2017)



80. Лен К.В. «Городовое Положение» 1870 г. сквозь призму истории российской провинции / К.В. Лен // Научный диалог. – 2014. – №5 (29): История. Социология. – С. 6 – 16.
81. Локшина К.Н. Местное самоуправление в России: самобытная история формирования (до начала XX в.) / К.Н. Локшина // [Электронный ресурс] Научная электронная библиотека «Киберленинка»: сайт. – URL: // <http://cyberleninka.ru/article/n/mestnoe-samoupravlenie-v-rossii-samobytnaya-istoriya-formirovaniya-do-nachala-xx-v> (дата обращения: 06.11.2017)
82. Любавский М.К. Лекции по древней русской истории до конца XVI века. 4-е изд. /М.К. Любавский – М.: Изд-во «Лань», 2000. – 480 с.
83. Малько А.В. Муниципальное право России: учебник для бакалавров. / А. В. Малько, С. В. Корсакова. – 3-е изд., перер. и доп. – М.: Юрайт, ИД Юрайт, 2015. – 409 с.
84. Михнёва С.В., Митячкина Е.С. Понятие и структура правового статуса главы муниципального образования в Российской Федерации // Актуальные вопросы современной науки. – 2016. – №1(6). – С. 129–134.
85. Мэр по контракту: 66 регионов отказались от выборов главы своей столицы [Электронный ресурс]. «РБК»: сайт URL: <http://www.rbc.ru/politics/19/12/2014/549304429a7947709969c232> (дата обращения: 06.11.2017).
86. Немировский А. О. Реформа городского самоуправления /А.О. Немировский – Санкт-Петербург: Типография Т-ва п. ф. "Электро-Типография Н. Я. Стойковой", 1911. – 180 с.
87. Новым мэром Иркутска ожидаемо стал Дмитрий Бердников [Электронный ресурс] ИА "Байкал Инфо": сайт. – URL: // <http://baikalinfo.ru/novym-merom-irkutska-ozhidaemo-stal-dmitriy-berdnikov> (дата обращения: 06.11.2017).
88. ОГКУ ГАИО, Архивный отдел администрации г. Иркутска, Фонд № 27, оп. 1, д. 59, л. 1 – 3, л.55.
89. ОГКУ ГАИО, Архивный отдел администрации г. Иркутска, Фонд № 27, оп. 1, д. 155, л. 55.
90. ОГКУ ГАИО, Архивный отдел администрации г. Иркутска, Фонд № 27, оп. 1, д. 155, л. 158 –173.
91. ОГКУ ГАИО, Архивный отдел администрации г. Иркутска, Фонд № 27, оп. 1, д. 155, л. 124 – 125.
92. ОГКУ ГАИО, Архивный отдел администрации г. Иркутска, Фонд № 27, оп. 1, д. 155, л. 1 – 31.
93. ОГКУ ГАИО, Архивный отдел администрации г. Иркутска, Фонд № 27, оп. 1, д. 84, л. 155 – 167.

94. ОГКУ ГАИО, Архивный отдел администрации г. Иркутска, Фонд № 27, оп. 1, д. 59, л. 55.
95. ОГКУ ГАИО, Архивный отдел администрации г. Иркутска, Фонд № 27, оп. 1, д. 3, л. 60 – 61.
96. ОГКУ ГАИО, Архивный отдел администрации г. Иркутска, Фонд № 27, оп. 1, д. 36, л. 1.
97. ОГКУ ГАИО, Архивный отдел администрации г. Иркутска, Фонд № 27, оп. 1, д. 34, оп. 1, л. 64.
98. ОГКУ ГАИО, Архивный отдел администрации г. Иркутска, Фонд № 27, оп. 1, д. 35, оп. 1, л. 95 – 111.
99. ОГКУ ГАИО, Архивный отдел администрации г. Иркутска, Фонд № 27, оп. 1, д. 35, л. 22.
100. ОГКУ ГАИО, Архивный отдел администрации г. Иркутска, Фонд № 27, оп. 1, д. 36, л. 33 – 34.
101. ОГКУ ГАИО, Архивный отдел администрации г. Иркутска, Фонд № 27, оп. 1, д. 34, л. 3 – 50.
102. ОГКУ ГАИО, Архивный отдел администрации г. Иркутска, Фонд № 27, оп. 1, д. 1, л. 18.
103. ОГКУ ГАИО, Архивный отдел администрации г. Иркутска, Фонд № 27, оп. 1, д. 1, л. 34.
104. ОГКУ ГАИО, Архивный отдел администрации г. Иркутска, Фонд № 27, оп. 1, д. 34, л. 1 – 2.
105. ОГКУ ГАИО, Архивный отдел администрации г. Иркутска, Фонд № 27, оп. 1, д. 6, л. л. 1 – 2, л. 18.
106. ОГКУ ГАИО, Фонд №Р-3511, оп. 1, д. 125, л. 128.
107. ОГКУ ГАИО, Фонд №Р-3511, оп. 1, д. 125, л. л. 1-2.
108. Официальные итоги голосования по выборам мэра Иркутска подведены во вторник, на третий срок избран В. Якубовский [Электронный ресурс] Избирательная комиссия Иркутской области: официальный сайт. – URL: // <http://www.irkutsk.izbirkom.ru/arkhiv-novostey/2005/oktyabr/index.php> (дата обращения: 06.11.2017).
109. Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. /Н.В. Постовой, В.В. Таболин, Н.Н. Черногор; под ред. Н.В. Постового. – М.: ИД «Юриспруденция», 2015. – 448 с.
110. Правительство посчитало прямые выборы мэров ограничением свободы [Электронный ресурс]. Русская служба BBC URL: <http://www.bbc.com/russian/features-38884851> (дата обращения: 06.11.2017).

111. Пронин Ю. Почему нервничает Якубовский? [Электронный ресурс] Артур Дан – авторский проект: сайт. – URL: // <http://irkutsk.aldana.ru/new/view/id/5986> (дата обращения: 06.11.2017).
112. Путин посоветовал иркутскому губернатору привести в порядок Иркутск [Электронный ресурс] Новые известия: новостной портал. – URL: // <https://newizv.ru/news/society/05-04-2006/43964-putin-posovetoval-irkutskomu-gubernatoru-privesti-v-porjadok-irkutsk> (дата обращения: 06.11.2017).
113. Россия и ее регионы в XX веке: территория - расселение - миграции / Под ред. О. Глезер и П. Поляна. - М.: ОГИ, 2005. 816 с.
114. Рыбаков Б.А. Киевская Русь и русские княжества XII – XIII вв. / Б.А. Рыбаков – М.: Наука, 1993. – 592 с.
115. Саломаткин А.С., Ястребова А.И. К вопросу о «модернизации» статуса главы муниципального образования и порядка его избрания // Проблемы права. – 2016. – №4(58). – С. 95 – 101.
116. Селютина Е.Н. Глава муниципального образования в системе органов местного самоуправления: современные тенденции развития / Е.Н. Селютина, Е.Ю. Тихалева, В.А. Холодов // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 1. С. 15-18.
117. Слюсаренко Т.В. Правовой статус главы муниципального образования в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.02 конституционное право, муниципальное право / ГОУ ВПО «Челябинский государственный университет». Челябинск: Изд-во ООО «РЕКПОЛ», 2006. 30 с.
118. Соловьев Е.В. Статус города: правовые основания присвоения Марийский юридический вестник. 2014. № 11. С. 74-79.
119. Солоневич И.Л. Народная монархия. /И.Л. Солоневич – М.: «Феникс», 1991. – 512 с.
120. Троицкий Н. Реформы 1861 – 1974 гг.: Земская, городская и судебная реформы: Россия в XIX веке: Курс лекций / Н. Троицкий // [Электронный ресурс] Научно-просветительский журнал Скепсис: сайт. – URL: // [http://scepsis.net/library/id\\_1481.html](http://scepsis.net/library/id_1481.html) (дата обращения: 02.04.2017).
121. Туровский Р.Ф. Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности Полис. Политические исследования. 2015. № 2. С. 35-51.
122. Устинова О.Ю. Полномочия главы муниципального образования в Российской Федерации // Труды оренбургского института (филиала) московской государственной юридической академии. – 2015. – №25. – С. 68 – 75.

123. Чичерин Б.Н. Курс государственной науки, 3 тома - Москва, Типография т-ва И.Н. Кушнерев и К, 1894 г. / Том I. Общее государственное право / Книга пятая. Управление / Глава V. Местные органы [Электронный ресурс] Сайт Конституции Российской Федерации: сайт. – URL:// <http://constitution.garant.ru/science-work/pre-revolutionar/3948892/chapter/35/> (дата обращения: 06.11.2017).
124. Шамсутдинов Р.Х. Правовой статус главы муниципального образования (по материалам Приволжского федерального округа): автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.02 конституционное право, муниципальное право / ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) Федеральный университет». Казань: Изд-во Института истории АН РТ, 2012. 28 с.
125. Широков А.Н. Муниципальное управление : учебник / А.Н. Широков, С.Н. Юркова. – М. : КноРус, 2017. – 244 с.
126. Якубовский Владимир Викторович [Электронный ресурс] Законодательное собрание Иркутской области: официальный сайт. – URL:// [http://www.irk.gov.ru/about/history/2s-1996-2000/jakubowski\\_vladimir\\_v.php](http://www.irk.gov.ru/about/history/2s-1996-2000/jakubowski_vladimir_v.php) (дата обращения: 06.11.2017).

#### **Авторские работы**

127. Комарова М.В., Буханцов В.В. К методологии изучения правящего класса современной России // Проблемы развития общества в условиях неопределенности: экономические, социальные и управленческие аспекты: Сборник научных статей по итогам Международной научно-практической конференции, г. Волгоград, 24-25 ноября 2014 г. / Под ред. д. э. н., проф. И.Е. Бельских. - Волгоград: Волгоградское научное издательство, 2014. С. 16-19. - 162 с.
128. Комарова М.В., Буханцов В.В. Власть в контексте изучения элиты // Общество XXI века: итоги, вызовы, перспективы: материалы III Международной научной конференции. - Ставрополь: Логос, 2014. С. 92-97. — 169 с.
129. Комарова М.В., Буханцов В.В. Региональные элиты и региональное лидерство // Россия в мировом пространстве: фундаментальные и прикладные исследования: сборник статей Международной научно-практической конференции -Пенза: РИО ПГСХА, 2014. С. 13-16. - 91 с.
130. Комарова М.В., Буханцов В.В. К методологии изучения правящего класса современной России // Проблемы развития общества в условиях неопределенности: экономические, социальные и управленческие аспекты. Сборник научных статей по итогам Международной научно-практической конференции. Под редакцией И.Е. Бельских, В.Н. Гуляихина, А.Ф. Московцева. 2014. С. 16-19.

131. Комарова М.В., Буханцов В.В. Общественная заслуга как историческая причина элиты и её оправдание // Система ценностей современного общества: Сб. материалов XXVII Международной научно-практической конференции. – Новосибирск: ООО агентство «СИБПРИНТ», 2013. – С. 48 -55.
132. Комарова М.В., Буханцов В.В. Общественная заслуга как историческая причина элиты и её оправдание // Система ценностей современного общества: Сб. материалов XXIX Международной научно-практической конференции. – Новосибирск: ООО агентство «СИБПРИНТ» – 2013. – С. 43 - 41. – 157 с.
133. Комарова М.В., Буханцов В.В. Национализация элиты через стратегию управления развитием страны // Культура. Духовность. Общество: Сб. материалов III Международной научно-практической конференции, Новосибирск, 1 марта 2013 г. – Новосибирск, 2013. – С. 180 – 185. – 207 с.
134. Комарова М.В., Буханцов В.В. Легитимация политических субъектов через присвоение базовых общественных ценностей // Наука и общество: Проблемы современных исследований: Сб. научных статей. - Омск, 2012. - с. 135 — 140.
135. Комарова М.В., Буханцов В.В. Сущностное оправдание региональной политической элиты: социальная стратегия управления развитием // Проблемы развития информационного общества и социально-инновационного благополучия современной России: Материалы всерос. науч.- практ. конф. – Волгоград – М.: ООО «Планета», 2011. – С. 20-23.
136. Комарова М.В., Буханцов В.В. Универсальные ценности, соблазн «особого пути», мифологема евразийства и самобытность отечественной культуры в ментальной иерархии региональной элиты (восточносибирское измерение) // Управление современным инновационным обществом в посткризисный период (экономические, социальные, философские, правовые аспекты): Материалы международной научно-практической конференции. – Саратов: «КУБиК», 2011. – Часть 3. – С. 54-55.
137. Комарова М.В., Буханцов В.В. Местное самоуправление северных территорий Иркутской области в зеркале социологии // Развитие местного самоуправления: теория и практика: Материалы межрегиональной научно-практической конференции. – Иркутск: ИРО ООО «ВСМС», 2010. – С. 18-22.
138. Комарова М.В., Буханцов В.В. Россия: остаться собой в глобальном мире (региональные элиты как субъект модернизации и экспертное сообщество) // Российская цивилизация в альтернативах развития:

- Материалы ежегод. науч.-практ.конф. – Иркутск: ГОУВПО «Иркут. гос. ун-т», 2010. – С.240-248.
139. Комарова М.В. Российская региональная элита / М.В.Комарова // учебное пособие / М. В. Комарова ; Иркутский гос. ун-т, Ин-т социальных наук. Иркутск, 2008.
140. Комарова М.В., Буханцов В.В. Институциональные дефекты территориальной власти // Studium-VIII: проблемы управления развитием социальных систем сборник научных трудов. редколлегия: В. К. Душутин (ответственный редактор), В. А. Решетников, Т. И. Грабельных, О. А. Кармадонов, В. С. Федчин. Иркутск, 2007. С. 151-157.
141. Комарова М.В., Буханцов В.В. Модели власти и политический выбор элит как единство их субстанционального и акцидентального содержания // Studium VI: Материалы ежегодной научно-практической конференции института социальных наук ИГУ. – Иркутск, 2005. с.211-226.
142. Комарова М.В., Буханцов В.В. Политическая элита как субъект социально-экономического развития // Studium VI: Материалы ежегодной научно-практической конференции института социальных наук ИГУ. – Иркутск, 2005. с. 226-233.
143. Комарова М.В. Региональная политическая элита как социальный институт (теоретико-методологический аспект) диссертация на соискание ученой степени кандидата философских наук / Иркутск, 2002

# ПРИЛОЖЕНИЕ

## Приложение №1 Форма 1/2017-МСУ

### ИНФОРМАЦИЯ О РАЗВИТИИ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО СОСТОЯНИЮ НА 1 МАРТА 2016 Г. В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

№ п.п.	Показатель	Всего	Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения	Городские округа	Городские округа с делением	Внутри-городские районы	Столицы субъектов
<b>13.</b>	<b>Главы муниципальных образований</b>								
13.1.	Главы муниципальных образований по установленному способу избрания:								
13.1.1.	подлежащие в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации избранию:	466	32	63	361	10	0	0	1
13.1.1.1.	на муниципальных выборах	458	32	63	354	9			
13.1.1.2.	депутатами представительных органов из своего состава	2			1	1			1
13.1.1.3.	из числа кандидатов, представленных конкурсными комиссиями	0							
13.1.1.4.	на сходах граждан	6			6				
13.1.1.5.	способ избрания не определен либо определен в виде возможных вариантов	0							
13.1.2.	подлежащие в соответствии с уставами муниципальных образований избранию:	466	32	63	361	10	0	0	1
13.1.2.1.	на муниципальных выборах	458	32	63	354	9			
13.1.2.2.	депутатами представительных органов из своего состава	2			1	1			1
13.1.2.3.	из числа кандидатов, представленных конкурсными комиссиями	0							
13.1.2.4.	на сходах граждан	6			6				
13.2.	Главы муниципальных образований по закрепленным за ними обязанностям:								
13.2.1.	в соответствии с федеральными законами и	466	32	63	361	10	0	0	1

	законами субъектов Российской Федерации должны исполнять обязанности:								
13.2.1.1.	председателя представительного органа	0							
13.2.1.2.	главы местной администрации	124	32	63	19	10			1
13.2.1.3.	председателя представительного органа и главы местной администрации одновременно	342			342				
13.2.1.4.	обязанности не определены либо определены в виде возможных вариантов	0							
13.2.2.	в соответствии с уставами муниципальных образований должны исполнять обязанности:	466	32	63	361	10	0	0	1
13.2.2.1.	председателя представительного органа (но не главы местной администрации)	0							
13.2.2.2.	главы местной администрации (но не председателя представительного органа)	124	32	63	19	10			1
13.2.2.3.	председателя представительного органа и главы местной администрации одновременно	342			342				
13.3.	Действующие главы муниципальных образований по способу избрания:	456	32	63	351	10	0	0	1
13.3.1.	избранные на муниципальных выборах	449	32	63	346	8			
13.3.2.	избранные депутатами представительных органов из своего состава	3			1	2			1
13.3.3.	избранные из числа кандидатов, представленных конкурсными комиссиями	0							
13.3.4.	избранные на сходах граждан	4			4				



13.4.	Действующие главы муниципальных образований, фактически исполняющие полномочия:	456	32	63	351	10	0	0	1
13.4.1.	председателя представительного органа (но не главы местной администрации)	1				1			
13.4.2.	главы местной администрации (но не председателя представительного органа)	120	32	63	16	9			1
13.4.3.	председателя представительного органа и главы местной администрации одновременно	335			335				
13.5.	Действующие главы муниципальных образований по сочетанию способа избрания и фактически исполняемым полномочиям:	456	32	63	351	10	0	0	1
13.5.1.	избранные на муниципальных выборах - председатели представительных органов	0							
13.5.2.	избранные на муниципальных выборах - главы местных администраций	115	32	63	12	8			
13.5.3.	избранные на муниципальных выборах - председатели представительных органов и главы местных администраций	334				334			
13.5.4.	избранные депутатами из своего состава - председатели представительных органов	1			1				
13.5.5.	избранные депутатами из своего состава - главы местных администраций	1			1			1	
13.5.6.	избранные депутатами из своего состава - председатели представительных органов и главы местных администраций	1		1					

13.5.7.	избранные по конкурсу - главы местных администраций	0							
13.5.8.	избранные по конкурсу - председатели представительных органов и главы местных администраций	0							
13.5.9.	избранные на сходах - главы местных администраций	4		0	4				
13.6.	Действующие главы муниципальных образований по форме осуществления полномочий:	456	32	63	351	10	0	0	1
13.6.1.	работающие на постоянной основе	456	32	63	351	10			1
13.6.2.	работающие на непостоянной основе	0							
13.10.	Муниципальные образования, в которых должности глав вакантны, в т.ч.:	10	0	0	10	0	0	0	0
13.10.1.	главы которых никогда не избирались	0							
13.10.2.	в которых главы прекратили осуществление своих полномочий, а новые еще не избраны	10			10				
<b>14.</b>	<b>Местные администрации</b>								
14.1.	Муниципальные образования, в которых образованы и действуют местные администрации, возглавляемые:	466	32	63	361	10	0	0	1
14.1.1.	главами муниципальных образований	455	32	63	351	9			1
14.1.2.	главами местных администраций, назначенными по конкурсу	1				1			
14.1.3.	лицами, временно исполняющими обязанности глав муниципальных образований (глав местных администраций) либо никем	10			10				
14.2.	Вакантные должности глав местных администраций, подлежащие	0							

	замещению по конкурсу								
<b>21.</b>	<b>Социально-демографический статус глав муниципальных образований и муниципальных служащих</b>								
21.3.	Главы муниципальных образований (с учетом возможного совмещения статусов):	456	32	63	351	10	0	0	1
21.3.1.	по полу:	456	32	63	351	10	0	0	1
21.3.1.1.	мужчины	307	29	47	222	9			1
21.3.1.2.	женщины	149	3	16	129	1			
21.3.2.	по возрасту:	456	32	63	351	10	0	0	1
21.3.2.1.	от 18 до 25 лет	1			1				
21.3.2.2.	от 26 до 35 лет	26	1	4	21				
21.3.2.3.	от 36 до 50 лет	156	15	15	122	4			1
21.3.2.4.	от 51 до 65 лет	255	16	42	192	5			
21.3.2.5.	старше 65 лет	18		2	15	1			
21.3.3.	по образованию:	456	32	63	351	10	0	0	1
21.3.3.1.	начальное либо среднее образование	120		10	110				
21.3.3.2.	высшее образование, в т.ч.	336	32	53	241	10			1
21.3.3.2.1.	высшее экономическое образование	42	2	6	33	1			
21.3.3.2.2.	высшее юридическое образование	15	1	3	10	1			1
21.3.3.2.3.	по специальности "государственное и муниципальное управление"	34	3	6	24	1			
21.3.3.2.4.	иное высшее образование	260	28	42	180	10			1
21.3.3.2.5.	два и более высших образования	15	2	4	6	3			1
21.3.4.	с ученой степенью	1	1						
<b>22.</b>	<b>Досрочное прекращение и приостановление полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления</b>								
22.3.	Досрочное прекращение полномочий глав муниципальных образований в 2016 году	8	0	0	8	0	0	0	0
22.3.1.	отставка по собственному желанию	3			3				
22.3.2.	смерть	1			1				
22.3.3.	отзыв избирателями	0							
22.3.4.	отрешение от должности высшим должностным лицом субъекта РФ	0							
22.3.5.	удаление в отставку по решению представи-	0							

	тельного органа								
22.3.6.	в связи с вступлением в силу обвинительного приговора	2			2				
22.3.7.	в связи с упразднением или преобразованием муниципального образования	0							
22.3.8.	по иным основаниям	2			2				
22.4.	Досрочное прекращение полномочий глав муниципальных образований в начале 2017 года	2	0	0	2	0	0	0	0
22.4.1.	отставка по собственному желанию	2			2				
22.4.2.	смерть	0							
22.4.3.	отзыв избирателями	0							
22.4.4.	отрешение от должности высшим должностным лицом субъекта РФ	0							
22.4.5.	удаление в отставку по решению представительного органа	0							
22.4.6.	в связи с вступлением в силу обвинительного приговора	0							
22.4.7.	в связи с упразднением или преобразованием муниципального образования	0							
22.4.8.	по иным основаниям	0							

АППАРАТ ГУБЕРНАТОРА ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ И  
ПРАВИТЕЛЬСТВА ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

**ПРИКАЗ**

14 ноября 2016 года

№ 48-пра

Иркутск

Об утверждении ведомственной  
целевой программы «Развитие  
муниципальной службы в  
Иркутской области» на 2017 –  
2020 годы

В соответствии с постановлением Правительства Иркутской области от 16 июля 2013 года № 261-пп «О разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ Иркутской области», постановлением Правительства Иркутской области от 23 октября 2014 года № 518-пп «Об утверждении государственной программы Иркутской области «Экономическое развитие и инновационная экономика» на 2015 - 2020 годы», руководствуясь статьей 21 Устава Иркутской области,

**ПРИКАЗЫВАЮ:**

1. Утвердить ведомственную целевую программу «Развитие муниципальной службы в Иркутской области» на 2017 - 2020 годы (прилагается).
2. Настоящий приказ вступает в силу с 1 января 2017 года.

Заместитель Губернатора Иркутской  
области - руководитель аппарата Губернатора  
Иркутской области и Правительства  
Иркутской области

Д.В. Чернышов

УТВЕРЖДЕНА  
приказом аппарата  
Губернатора Иркутской  
области и Правительства Иркутской области от 14 ноября 2016 года № 48-  
пра

ВЕДОМСТВЕННАЯ ЦЕЛЕВАЯ ПРОГРАММА  
«РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ»  
НА 2017-2020 ГОДЫ

Иркутск, 2016 год

**ПАСПОРТ ВЕДОМСТВЕННОЙ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЫ ИРКУТСКОЙ  
ОБЛАСТИ (далее - ведомственная целевая программа)**

Аппарат Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области

Наименование ведомственной целевой программы	«Развитие муниципальной службы в Иркутской области» на 2017 - 2020 годы
Дата, номер, наименование правового акта, утвердившего ведомственную целевую программу	
Цель ведомственной целевой программы	Создание условий для развития и совершенствования муниципальной службы в Иркутской области и повышения эффективности муниципального управления
Задачи ведомственной целевой программы	нет
Целевые показатели ведомственной целевой программы	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Темп роста количества муниципальных служащих в Иркутской области и лиц, замещающих выборные муниципальные должности в Иркутской области, принимающих участие в форумах, научно-практических конференциях, тренингах, семинарах-совещаниях, конкурсах и иных мероприятиях;</li> <li>2. Количество органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области, работающих в федеральной государственной информационной системе «Федеральный портал государственной службы и управленческих кадров»</li> </ol>
Сроки реализации ведомственной целевой программы	2017 - 2020 годы
Ресурсное обеспечение ведомственной целевой программы	<p>Объем финансирования программы из областного бюджета в 2017 - 2020 годах составляет 5 346,0 тыс. рублей, в т.ч. по годам реализации:</p> <p>2017 год - 1 336,5 тыс. рублей;                  2018 год - 1 336,5 тыс. рублей;                  2019 год - 1 336,5 тыс. рублей;                  2020 год - 1 336,5 тыс. рублей.</p>
Ожидаемые конечные результаты реализации ведомственной целевой программы	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Темп роста количества муниципальных служащих в замещающих должности принимающих практических семинарах-совещаниях, мероприятиях - 168%;</li> <li>2. Количество органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области, работающих в федеральной государственной информационной системе «Федеральный портал государственной службы и управленческих кадров» – 70 ед. управленческих кадров» - 70 ед.</li> </ol>

## **Раздел 1. Характеристика проблемы и обоснование необходимости ее решения на ведомственном уровне**

Основным сдерживающим фактором в организации профессиональной подготовки должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих в Иркутской области по-прежнему остается несбалансированность местных бюджетов, что подтверждается отсутствием муниципальных программ развития муниципальной службы.

Вместе с тем прокуратурой Иркутской области на основании анализа организации деятельности органов местного самоуправления по правовому регулированию общественных отношений на муниципальном уровне установлено, что не во всех муниципальных образованиях Иркутской области налажена работа в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Некачественная подготовка документов является следствием отсутствия в муниципальных образованиях Иркутской области квалифицированного кадрового состава.

Из общего числа муниципальных служащих в Иркутской области высшее образование имеют 86 %. Несмотря на это, только 3,2 % - по специальности «Государственное и муниципальное управление».

Из общего числа глав муниципальных образований Иркутской области, высшее образование имеют 73,4 % от общего числа глав муниципальных образований Иркутской области, из которых 10 % имеют высшее профессиональное образование по специальностям экономического профиля, 8 % - юридического профиля и только 3,5 % - по специальности «Государственное и муниципальное управление».

Отсутствие необходимых профессиональных знаний и навыков муниципальных служащих в Иркутской области и лиц, замещающих выборные муниципальные должности в Иркутской области, приводит к снижению эффективности управленческих решений, что подрывает доверие населения к



власти в Иркутской области, способствует формированию негативного образа муниципальных служащих в Иркутской области и лиц, замещающих выборные муниципальные должности в Иркутской области.

Одним из важных условий развития муниципальной службы является повышение профессионализма и компетентности кадрового состава органов местного самоуправления.

Особое внимание необходимо уделять решению задачи омоложения муниципальных кадров. Привлечение на муниципальную службу в Иркутской области талантливых молодых специалистов обеспечит преемственность поколений в системе муниципального управления, ротацию кадров в органах местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области.

В настоящее время общая численность муниципальных служащих Иркутской области составляет 6738 человек, из которых 4 % составляют лица в возрасте от 18 до 25 лет, 31 % - в возрасте от 26 до 35 лет, 41 % - в возрасте от 35 до 50 лет, 23 %-в возрасте от 51 до 65 лет и 1 % - в возрасте старше 65 лет.

Общая численность глав муниципальных образований Иркутской области составляет 463 человека, из которых 6 % составляют главы в возрасте от 26 до 35 лет, 35 % - в возрасте от 35 до 50 лет, 56 % - в возрасте от 51 до 65 лет, и 3 % - в возрасте старше 65 лет.

Формирование квалифицированного кадрового состава муниципальных служащих в Иркутской области и лиц, замещающих выборные муниципальные должности в Иркутской области, является основным направлением развития муниципальной службы в Иркутской области.

Основой для решения данной задачи является обучение муниципальных служащих в Иркутской области и лиц, замещающих выборные муниципальные должности в Иркутской области, способствующее эффективному исполнению ими возложенных на них обязанностей.

Для большей эффективности работы кадровых служб органов местного самоуправления возникает необходимость организации работы муниципальных служащих с федеральной государственной информационной системой «Федеральный портал государственной службы и управленческих кадров» и адаптации ее для муниципальной службы в Иркутской области, что позволит расширить возможность поиска профессиональных кадров для муниципальной службы и улучшить качественный состав муниципальных служащих в Иркутской области.

Последовательная реализация мероприятий ведомственной целевой программы приведет к созданию условий для развития муниципальной службы, повышению ее роли и престижа, эффективности и результативности проводимой кадровой политики.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации относится участие в обеспечении профессионального образования и дополнительного профессионального образования лиц, замещающих выборные муниципальные должности, муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений, а также координация деятельности органов местного самоуправления по организации подготовки кадров для муниципальной службы в период реализации программы развития муниципальной службы субъекта Российской Федерации.

Данное полномочие отнесено к функциям аппарата Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области (далее - Аппарат) в соответствии с подпунктом 48 пункта 6 Положения об аппарате Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области, утвержденного постановлением Правительства Иркутской области от 10 марта 2016 года № 124-пп.

Функции Аппарата являются достаточными для организации работы в данном направлении.

## **Раздел 2. Цель и задачи ведомственной целевой программы, сроки реализации**

Цель - создание условий для развития и совершенствования муниципальной службы в Иркутской области и повышения эффективности муниципального управления.

Сроки реализации ведомственной целевой программы: 2017 - 2020 годы.

## **Раздел 3. Целевые показатели и ожидаемые конечные результаты реализации ведомственной целевой программы, оценка рисков реализации ведомственной целевой программы**

Ведомственная целевая программа включает в себя количественные и качественные показатели, которые позволяют оценить количественные и качественные характеристики проведения мероприятий ведомственной целевой программы:

1. Темп роста количества муниципальных служащих в Иркутской области и лиц, замещающих выборные муниципальные должности в Иркутской области, принимающих участие в форумах, научно-практических конференциях, тренингах, семинарах-совещаниях, конкурсах и иных мероприятиях.

Темп роста количества муниципальных служащих в Иркутской области и лиц, замещающих выборные муниципальные должности в Иркутской области, принимающих участие в форумах, научно-практических конференциях, тренингах, семинарах-совещаниях, конкурсах и иных мероприятиях, рассчитывается по формуле:

$$D_B = \frac{C}{C_0} \times 100\%,$$

Где

*Дб* - темп роста количества муниципальных служащих в Иркутской области и лиц, замещающих выборные муниципальные должности в Иркутской области, принимающих участие в форумах, научно-практических конференциях, тренингах, семинарах-совещаниях, конкурсах и иных мероприятиях;

*С* - количество муниципальных служащих в Иркутской области и лиц, замещающих выборные муниципальные должности в Иркутской области, принимающих участие в форумах, научно-практических конференциях, тренингах, семинарах-совещаниях, конкурсах и иных мероприятиях в отчетном году;

*С<sub>0</sub>* - количество муниципальных служащих в Иркутской области и лиц, замещающих выборные муниципальные должности в Иркутской области, принимающих участие в форумах, научно-практических конференциях, тренингах, семинарах-совещаниях, конкурсах и иных мероприятиях в 2016 году.

2. Количество органов местного самоуправления Иркутской области работающих в федеральной государственной информационной системе «Федеральный портал государственной службы и управленческих кадров».

Количество органов местного самоуправления Иркутской области работающих в федеральной государственной информационной системе «Федеральный портал государственной службы и управленческих кадров» определяется путем предоставления муниципальными образованиями отчетов об использовании сервисов федеральной государственной информационной системы «Федеральный портал государственной службы и управленческих кадров».

Значения планируемых целевых показателей представлены в приложении 1 к ведомственной целевой программе.

Ожидаемые конечные результаты реализации ведомственной целевой программы:

1. Темп роста количества муниципальных служащих в Иркутской области и лиц, замещающих выборные муниципальные должности в Иркутской

области, принимающих участие в форумах, научно-практических конференциях, тренингах, семинарах-совещаниях, конкурсах и иных мероприятиях - 168%;

2. Количество органов местного самоуправления Иркутской области работающих в федеральной государственной информационной системе «Федеральный портал государственной службы и управленческих кадров» - 70 ед.

Риски реализации ведомственной целевой программы:

- возникновение техногенных и экологических рисков, связанных с природными явлениями и техногенными катастрофами в Иркутской области, могут оказывать влияние на отдельные мероприятия ведомственной целевой программы;

- нарушение исполнителями или контрагентами условий заключенных договоров;

- несвоевременность обеспечения материальными ресурсами и техническими средствами, увеличение стоимости ресурсов при сохранении объемов финансирования.

#### **Раздел 4. Перечень и описание программных мероприятий, сроки их реализации**

В ведомственную целевую программу включены следующие мероприятия:

1. Проведение обучения без выдачи документов установленного образца (в форме научно-практических конференций, тренингов, семинаров, совещаний и иных мероприятий).

2. Проведение Форума «Земля Иркутская».

3. Проведение конкурса «Лучший муниципальный служащий Иркутской области».

Система мероприятий ведомственной целевой программы отражена в приложении 2 к программе.

## Раздел 5. Методика оценки эффективности реализации ведомственной целевой программы

Эффективность ведомственной целевой программы рассчитывается путем соотнесения степени достижения целевого показателя ведомственной целевой программы к уровню ее финансирования:

$N$

$$R = \frac{\frac{1}{N} \times \sum_{n=1} \frac{In_{\text{факт}}}{In_{\text{план}}}}{\frac{F_{\text{факт}}}{F_{\text{план}}}}$$

, где

$R$  - интегральный показатель эффективности;

$N$  - общее количество целевых показателей;

$In_{\text{факт}}$  - фактическое значение целевого показателя, ед. изм.;

$In_{\text{план}}$  - плановое значение целевого показателя, ед. изм.;

$F_{\text{факт}}$  - фактические затраты на реализацию ведомственной целевой программе, тыс. руб.;

$F_{\text{план}}$  - плановые затраты на реализацию ведомственной целевой программе, тыс. руб.

В случае если фактическое значение целевого показателя превышает плановое значение целевого показателя, фактическое значение целевого показателя считается равным плановому значению.

Оценка эффективности программы производится Аппаратом.

Ежегодная оценка эффективности реализации ведомственной целевой программы осуществляется по следующим критериям:

- эффективность реализации ведомственной целевой программы признается высокой в случае, если значение эффективности реализации ведомственной целевой программы не менее 0,95;

- эффективность реализации ведомственной целевой программы признается средней в случае, если значение эффективности реализации ведомственной целевой программы не менее 0,85;
- эффективность реализации ведомственной целевой программы признается удовлетворительной в случае, если значение эффективности реализации ведомственной целевой программы не менее 0,75.

В остальных случаях эффективность реализации ведомственной целевой программы признается неудовлетворительной.

## **Раздел 6. Обоснование потребности в необходимых ресурсах**

Направления и объемы финансирования отражены в приложении 3 к программе. Объемы финансирования, предусмотренные на реализацию ведомственной целевой программы, носят прогнозный характер и подлежат корректировке при формировании и утверждении закона Иркутской области об областном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период.

## **Раздел 7. Описание системы управления реализацией ведомственной целевой программы**

В реализации ведомственной целевой программы участвуют Аппарат, Иркутское областное государственное научно-исследовательское казенное учреждение «Институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского» (далее - ИОГНИКУ «Институт им. М.М. Сперанского»).

Функции Аппарата:

1) в установленном законодательством порядке разрабатывает правовые акты, направленные на реализацию отдельных мероприятий, а также в пределах компетенции утверждает порядок и условия их проведения;

2) осуществляет закупку товаров, услуг для организации и проведения мероприятий ведомственной целевой программы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

3) применяет санкции за неисполнение и ненадлежащее исполнение договорных обязательств в соответствии с законодательством Российской Федерации и заключенными контрактами;

4) решает вопросы, связанные с реализацией и финансированием ведомственной целевой программы;

5) разрабатывает перечень и контролирует плановые значения целевых индикаторов и показателей результативности для мониторинга и ежегодной оценки эффективности реализации ведомственной целевой программы;

6) готовит ежегодно в установленном порядке предложения по уточнению перечня программных мероприятий на очередной финансовый год, уточняет расходы по программным мероприятиям, а также механизм реализации ведомственной целевой программы;

7) несет ответственность за обеспечение своевременной и качественной реализации ведомственной целевой программы, за эффективное использование средств, выделяемых на ее реализацию;

8) организуют размещение в электронном виде информации о ходе и результатах реализации ведомственной целевой программы в информационно-коммуникационной сети «Интернет»;

9) несет ответственность за обеспечение своевременной и качественной реализации ведомственной целевой программы, за эффективное использование средств, выделяемых на ее реализацию;

10) осуществляет иные полномочия, установленные действующим законодательством.



Функции ИОГНИКУ «Институт им. М.М. Сперанского»:

1) в установленном законодательством порядке разрабатывает правовые акты, направленные на реализацию отдельных мероприятий, а также в пределах компетенции утверждает порядок и условия их проведения;

2) участвует в обсуждении вопросов, связанных с реализацией ведомственной целевой программы;

3) готовит ежегодно в установленном порядке предложения по уточнению перечня программных мероприятий на очередной финансовый год, уточняет расходы по программным мероприятиям, а также механизм реализации ведомственной целевой программы;

4) обеспечивает оказание методической помощи органам местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области в правотворческой деятельности по вопросам муниципальной службы, а также установления гарантии осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления и выборного должностного лица местного самоуправления;

5) осуществляют иные полномочия, установленные действующим законодательством;

6) ежеквартально до 5 числа месяца, следующего за отчетным, направляет в Аппарат сводную информацию о ходе исполнения курируемых мероприятий ведомственной целевой программы.

Аппарат несет ответственность за разработку и реализацию ведомственной целевой программы в целом, осуществляет координацию деятельности ИОГНИКУ «Институт им. М.М. Сперанского» по реализации программных мероприятий.

Контроль за реализацией ведомственной целевой программы осуществляют органы государственной власти в соответствии с законодательством.

Ответственность за реализацию ведомственной целевой программы и обеспечение достижения запланированных значений целевых индикаторов и показателей результативности ведомственной целевой программы в целом несет Аппарат.

**ПЛАНИРУЕМЫЕ ЦЕЛЕВЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ВЕДОМСТВЕННОЙ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЫ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ «РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ» НА 2017-2020 ГОДЫ**

N п/п	Наименование цели, задачи, целевого показателя	Ед. изм.	Значение целевого показателя						Порядок (формула) расчета целевого показателя <1>	Источники данных для расчета целевого показателя	Периодичность расчета целевого показателя
			2015	2016	Плановый период						
					2017	2018	2019	2020			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
<b>Цель:</b> Создание условий для развития и совершенствования муниципальной службы в Иркутской области и повышения эффективности муниципального управления											
1	Темп роста количества муниципальных служащих в Иркутской области и лиц, замещающих выборные муниципальные должности в Иркутской области, принимающих участие в форумах, научно-практических конференциях, тренингах, семинарах-совещаниях, конкурсах и иных мероприятиях	%	0	100	144	154	168	168	$D_6 = \frac{C}{C_0} \times 100\%$	Отчетные данные аппарата Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области	Ежегодно
2	Количество органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области, работающих в федеральной государственной информационной системе «Федеральный Портал государственной службы и управленческих кадров»	ед.	0	0	42	50	70	70	данные аппарата Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области	Отчетные данные аппарата Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области	Ежегодно

<1>  $D_6$  - темп роста количества муниципальных служащих в Иркутской области и лиц, замещающих выборные муниципальные должности в Иркутской области, принимающих участие в форумах, научно-практических конференциях, тренингах, семинарах-совещаниях, конкурсах и иных мероприятиях;  $C$  - количество муниципальных служащих в Иркутской области и лиц, замещающих выборные муниципальные должности в Иркутской области, принимающих участие в форумах, научно-практических конференциях, тренингах, семинарах-совещаниях, конкурсах и иных мероприятиях в отчетном году;  $C_0$  - количество муниципальных служащих в Иркутской области и лиц, замещающих выборные муниципальные должности в Иркутской области, принимающих участие в форумах, научно-практических конференциях, тренингах, семинарах-совещаниях, конкурсах и иных мероприятиях в 2016 году.

## СИСТЕМА МЕРОПРИЯТИЙ ВЕДОМСТВЕННОЙ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЫ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ «РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ» НА 2017 - 2020 ГОДЫ

N п/п	Наименование цели, задачи, мероприятия	Ответственный за реализацию мероприятия	Срок реализации мероприятия		Источник финансирования/ Наименование показателя мероприятия	Ед. изм.	Расходы на мероприятие / Значения показателей мероприятия							
			с (месяц/год)	по (месяц/год)			2017 год	2018 год	2019 год	2020 год				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11				
<b>Цель:</b> Создание условий для развития и совершенствования муниципальной службы в Иркутской области и повышения эффективности муниципального управления														
1	Проведение научно-практических конференций, тренингов, семинаров-совещаний и иных мероприятий	Аппарат Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области	январь/2017 г.	декабрь/2020 г.	областной бюджет	тыс.	8,4	10	12,6	12,6				
					Показатель объема:									
					Количество человек, прошедших обучение	чел.	100	120	150	150				
					Показатель качества:									
					Количество проведенных конференций, тренингов, семинаров, совещаний и иных мероприятий	ед.	2	3	4	4				
2	Проведение Форума «Земля Иркутская»	Аппарат Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области	январь/2017 г.	декабрь/2020 г.	областной бюджет	тыс. руб.	1318,1	1316,5	1313,9	1313,9				
					Показатель объема:									
					Количество участников Форума «Земля Иркут	чел.	250	250	250	250				
					Показатель качества:									

					Количество обучающих программ в рамках Форума «Земля Иркутская»	ед.	4	4	4	4
3	Проведение конкурса «Лучший муниципальный служащий Иркутской области»	Аппарат Г убернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области	январь/2017 г.	декабрь/2020 г.	областной бюджет	тыс. руб.	10	10	10	10
					Показатель объема:					
					Количество человек, участвующих в конкурсе	чел.	10	15	20	20
					Показатель качества:					
					Количество номинаций в конкурсе	ед.	2	3	4	4
	ИТОГО объем финансирования				областной бюджет	тыс. руб.	1336,5	1336,5	1336,5	1336,5

к ведомственной целевой программе Иркутской области «Развитие муниципальной службы в Иркутской области» на 2017 - 2020 годы

**НАПРАВЛЕНИЯ И ОБЪЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ВЕДОМСТВЕННОЙ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЫ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ «РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ» НА 2017 - 2020 ГОДЫ**

№	Наименование цели, задачи, мероприятия	Источник финансирования	КВСР	Рз	Пр	КЦСР	КВР	Общий объем финансирования, тыс. руб.	Объем финансирования, тыс. руб.			
									2017 год	2018 год	2019 год	2020 год
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
	Цель: Создание условий для развития и совершенствования муниципальной службы в Иркутской области и повышения эффективности муниципального управления	областной бюджет	X	X	X	X	X	5346,0	1336,5	1336,5	1336,5	1336,5
1	Проведение научно-практических конференций, тренингов, семинаров, - совещаний и иных мероприятий	областной бюджет	X	X	X	X	X	43,6	8,4	10	12,6	12,6
2	Проведение Форума «Земля Иркутская»	областной бюджет	X	X	X	X	X	5262,4	1318,1	1316,5	1313,9	1313,9
3	Проведение конкурса «Лучший муниципальный служащий Иркутской области»	областной бюджет	X	X	X	X	X	40	10	10	10	10

## **Иркутск**

«Об утверждении ведомственной целевой программы «Развитие муниципальной службы в Иркутской области» на 2017 - 2020 годы

В соответствии с постановлением Правительства Иркутской области от 16 июля 2013 года № 261-пп «О разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ Иркутской области», постановлением Правительства Иркутской области от 23 октября 2014 года № 518-пп «Об утверждении государственной программы Иркутской области «Экономическое развитие и инновационная экономика» на 2015 - 2020 годы», руководствуясь статьей 21 Устава Иркутской области,

### **ПРИКАЗЫВАЮ:**

1. Утвердить ведомственную целевую программу «Развитие муниципальной службы в Иркутской области» на 2017 - 2020 годы (прилагается).
2. Настоящий приказ вступает в силу с 1 января 2017 года.

Заместитель Губернатора Иркутской  
области - руководитель аппарата Губернатора  
Иркутской области и Правительства Иркутской области

Д.В. Чернышов

**В.В. Буханцов, М.В. Комарова**

**ИНСТИТУТ ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ**

**Учебное пособие**

Подписано в печать «13» ноября 2017г.

---

Отпечатано: «Издательство «Аспринт»  
664003 г. Иркутск, ул. Сухэ-Батора, 18, оф.67  
Тел. (3952) 99-44-27  
Бумага офсетная, формат 60\*90 1/16, усл. печ. л. 10  
Заказ № 572. Тираж 100 экз.