|  |
| --- |
| Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)» |
| 344002, Ростовская область, г. Ростов-на-Дону, ул. Б. Садовая, 69 |

И. о ректора университета – Альбеков Адам Умарович

|  |
| --- |
| **Сокращение возможностей непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления в современной России как фактор, влияющий на электоральную активность избирателей** |

(настоящая конкурсная работа представляется в соответствии с постановлением ЦИК России от 6 декабря 2017 года № 113/931-7)

|  |  |
| --- | --- |
| **Автор**  | **Научный руководитель** |

|  |  |
| --- | --- |
| Жегалова Анна Андреевна | Баринов Эмиль Эдуардович |
| 06.12.1992Аспирант 2-го курса кафедры конституционного и муниципального праваюридического факультета  | Заведующий кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета, к.ю.н, доцент |
| 347873, г. Гуково, ул. Центральная, д. 79тел. (8-960)-457-88-35E-mail: moi.arbitr.cp@yandex.ru | тел. (8-928)-270-86-44 |

Ростов-на-Дону
2018

Оглавление

Введение…………………………………………………………………….2

1. Выборность и назначаемость глав муниципальных образований: проблемы обеспечения легитимности…………………………………………...6

2. От легитимности устава муниципального образования к легитимности выборных должностных лиц местного самоуправления……..18

3. Институт отзыва выборных должностных лиц местного самоуправления: проблема реализации………………………………………...23

Заключение………………………………………………………………..30

Список используемой литературы……………………………………….33

Введение

**Актуальность.** Непосредственное осуществление гражданами местного самоуправления реализуется через муниципальные выборы, местный референдум, сходы граждан, голосование граждан по вопросам местного значения. Институты непосредственной демократии муниципального уровня являются существенным фактором взаимодействия населения в качестве территориального коллектива с общими целями и задачами, чем обеспечивается сбалансированное соотношение разнообразных социальных, экономических, политических интересов в рамках муниципально-правовых решений[[1]](#footnote-1).

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ) устанавливает обязательность проведения выборов в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов, органы местного самоуправления, депутатов указанных органов. Так, ст. 9 указанного Федерального закона гласит: «Выборы указанных в пункте 1 статьи 8 настоящего Федерального закона органов или депутатов являются обязательными, периодическими и проводятся в сроки, обеспечивающие соблюдение сроков полномочий этих органов или депутатов»[[2]](#footnote-2).

Благодаря выборному представительству все изменения в общественном настроении могут отражаться на составе муниципальных органов. Жители производят целеполагание развития муниципального образования, стремясь избрать кандидатов, которые, по их мнению, способны наилучшим образом воплотить в жизнь их предпочтения в обустройстве местной жизни. Таким образом, через активное избирательное право местных жителей находят реализацию субъективные интересы каждого конкретного избирателя, его индивидуальная воля, что непосредственно связано с проявлением электоральной активности граждан.

На наш взгляд самой востребованной формой непосредственной демократии на местном уровне являются муниципальные выборы, поскольку «представительные органы местного самоуправления, призванные обеспечивать формирование и выражение воли населения при решении вопросов местного значения и осуществлять основную функцию муниципального правотворчества, должны получать свою легитимацию напрямую от населения путем муниципальных выборов, прежде всего, в наиболее приближенных к населению муниципальных образованиях, каковыми являются городские и сельские поселения»[[3]](#footnote-3).

Согласно ч. 1 ст. 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ[[4]](#footnote-4)(далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) муниципальные выборы проводятся в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Бесспорно, формирование органов местного самоуправления путем свободных выборов – один из признаков демократического правового государства, а муниципальные выборы – самая распространенная и в большинстве муниципальных образований единственная реально используемая форма непосредственной демократии.

Предметом особого внимания муниципального сообщества являются проблемы поиска наиболее оптимального организационного механизма публичной власти на местах, основанного на балансе конституционных ценностей институционального участия и управленческой деятельности. Это вполне естественно, если иметь ввиду, что принципиальной задачей в условиях местного самоуправления, как верно замечено, является выбор необходимой глубины обратной связи, то есть нахождения оптимума, обеспечивающего точность управления (максимальное совпадение воли органов и интересов населения) и устойчивость самоуправляемой системы (способность надлежащим образом выполнять свои функции в условиях меняющихся внешних воздействий). Происходящее сужение выборных начал местного самоуправления в пользу конкурсного принципа сопровождается дискуссиями об обоснованности отличной от прямых выборов модели формирования муниципальной власти и адекватности этой модели историческим условиями перспективам развития муниципальной демократии[[5]](#footnote-5).

Существование различных социально-психологических конфликтов оказывает влияние на электоральные предпочтения, а следовательно, и на электоральное поведение конкретных групп избирателей. Каждый конфликт создает раскол в обществе, который структурирует электорат.[[6]](#footnote-6)

**Цель исследования.**Изучение отношения населения к изменениям и дополнениям, вносимым в федеральные, региональные и муниципальные правовые акты и характера их влияния на социальную и, в том числе, электоральную активность граждан.

**Задачи исследования:**

- проанализировать современное законодательство о выборах на местном уровне, выявить тенденции его реформирования и степень его соответствия ожиданиям населения;

- рассмотреть применяющиеся способы замещения должностных лиц местного самоуправления, механизм их осуществления, а также влияние этих способов на взаимоотношения власти и населения, электоральную активность избирателей;

- изучить возможности применения избирателями мер муниципально-правовой ответственности к выборным должностным лицам местного самоуправления.

**Предмет исследования.** Общественные отношения в сфере осуществления местного самоуправления, совершенствования федерального, регионального и местного законодательства, организации и проведения местных выборов, организации и проведения голосования по отзыву выборных должностных лиц местного самоуправления.

**Объектисследования.**Современное законодательство о местном самоуправлении и местных выборах, в том числе законы о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон №131-ФЗ, позиции Конституционного Суда РФ по вопросам применения отличных от прямых выборов способов замещения должностных лиц местного самоуправления, научная литература.

1. Выборность и назначаемость глав муниципальных образований: проблемы обеспечения легитимности

До 2008 г. главы большинства муниципальных образований в Российской Федерации, как правило, избирались населением на прямых выборах, но вскоре ситуация стала меняться в сторону ограниченияучастия граждан в решении этого вопроса. По Российской Федерации прокатилась волна внесений изменений в уставы муниципальных образований крупных городов и муниципальных районов, отменяющих прямые выборы глав и вводящих их избрание депутатами представительного органа.[[7]](#footnote-7)

Федеральным законом от 27.05.2014 г. № 136-ФЗ[[8]](#footnote-8) «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» (далее – Федеральный закон №136-ФЗ) и Федеральным законом от 03.02.2015 г. № 8-ФЗ[[9]](#footnote-9) «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» № 8-ФЗ (далее – Федеральный закон №8-ФЗ) вводится еще одна процедура наделения полномочиями глав муниципальных образований - теперь уже из кандидатов, предложенных депутатам представительного органа конкурсной комиссией, формируемой из граждан, не прошедших через какие-либо общие избирательные процедуры.[[10]](#footnote-10)

Так, согласно п. 1 ч. 2 обновленной ст. 36 Федерального закона №131-ФЗ глава муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования избирается на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Изучив аргументацию сторонников назначения глав муниципальных образований, можно выделить следующие преимущества, которые указываются в пользу моделей замещения глав муниципальных образований, отличных от прямых выборов:[[11]](#footnote-11)

**Политические.** Обычно на муниципальные приходит небольшое число избирателей, преимущественно это люди пенсионного возраста. В выборах глав муниципальных образований участвует примерно не более трети избирателей. При наличии хотя бы трех «сильных» кандидатов за лидера голосует примерно 25% - и он становится главой. Получается, что пришло меньше половины, и это количество еще распределилось между несколькими претендентами. В этом случае встает вопрос о легитимности избранного главы. Ему делегировала свои права на принятие решений лишь небольшая часть граждан, остальные или воздержались от участия в голосовании, либо отдали голоса другим претендентам.

Признать данное утверждение весомым аргументом, позволяющим держать курс к сокращению выборности, можно с большим трудом. Если учесть что явка на выборы депутатов представительного органа муниципального образования не многим выше явки на выборы главы муниципалитета, однако это не дает оснований к ограничению или отмене и этих выборов. Следует помнить, что порой низкая явка избирателей обусловлена не какими-то внешними причинами. Иногда избиратели игнорируют выборы, этим выражая свое отношение к власти и проводимой ею политике, на что действующая власть зачастую не обращает внимания.

Выборы связывают население с властью. В условиях возрастающей обеспокоенности всех уровней власти заметным падением гражданской активности и вовлеченности простых граждан в решение вопросов местной жизни, о чем говорят руководители федеральных органов государственной власти, вдвойне нелогично ограничивать выборы. Ведь это еще больше дистанцирует население от власти. «Выборы сами по себе являются существенной конституционной ценностью»[[12]](#footnote-12).

Также сторонники назначения глав муниципальных образований указывали на то, что выборный механизм часто дает сбои, приводя к власти популистов, слабых управленцев. Примеров тому на практике более чем достаточно. Поэтому расчет на то, что граждане, обладающие невысокой политической культурой, могут разобраться сами, не срабатывает.[[13]](#footnote-13)При выдвижении указанного аргумента против прямых выборов необходимо учитывать, что «обычно граждане располагают лишь одним видом сравнительно «твердых» данных: они знают, как им жилось при данной администрации. Им не надо знать в деталях экономическую или внешнюю политику действующей администрации, чтобы судить о результатах этой политики». Просто при голосовании избиратель исходит из того, что именно правительство несет ответственность за состояние народного хозяйства. Если жилось хорошо - голосуй за правительство, если плохо - за оппозицию.[[14]](#footnote-14)

Но если в организации муниципальных выборов есть недостатки, пусть существенные, значит ли это, что нужно ограничивать эти выборы или даже вообще от них отказываться? Вспомним поговорку «Если нужно постричься, совсем необязательно для этого сносить голову». Силы и энергию надо направить именно на борьбу с недостатками избирательного процесса, а не вести дело к его отмене.[[15]](#footnote-15) Необходимо прилагать усилия к утверждению и повышению муниципально-правовой культуры населения, работать над устранением социальных конфликтов, которые негативным образом влияют на социальную и электоральную активность российских граждан.

Напомним, что в Указе Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»[[16]](#footnote-16) В.В. Путин поручил Правительству РФ до 1 сентября 2012 г. внести в Государственную Думу проект федерального закона, предусматривающего расширение перечня выборных муниципальных должностей, однако внесенный законопроект так и не был рассмотрен. Позднее на пресс-конференции 19 декабря 2013 г. В.В. Путин заявил: «Мэров надо только выбирать. Дело в том, что муниципалы - это самый близкий уровень власти к людям. Поэтому мэры должны быть такими, которых народ лично будет знать, чтобы прийти к нему, сесть и поговорить о проблемах и путях решения»[[17]](#footnote-17).

**Экономические.** Прямые выборы глав муниципальных образований финансируются за счет средств местного бюджета и зависят от размеров муниципального образования и числа жителей. Затраты на проведение выборов со стороны муниципального бюджета составляют в среднем несколько миллионов рублей, а в крупных муниципальных образованиях около 20 млн. руб. Однако расходы на проведение муниципальных выборов малозаметны на фоне расходов на ЖКХ, благоустройство, содержание медицинских и образовательных учреждений, содержание самих органов местного самоуправления. Кроме того, отмена прямых выборов прошла в тех городах, которые гораздо меньше сталкиваются с проблемами наполнения бюджетов и незначительные расходы на проведение выборов вполне в состоянии себе позволить, не вызывая раздражение граждан.

Противники прямых выборов глав муниципальных образований заявляют о больших тратах на проведение муниципальных выборов. Называются суммы в десятки миллионов рублей. При этом, по подсчетам экономистов, на каждого жителя приходится по 5 рублей[[18]](#footnote-18). Неужели жители не могут позволить себе раз в несколько лет (как правило, один раз в пять лет) избрать своего представителя на должность главы муниципального образования?

**Имиджевые.** Хорошо известно, что в ходе выборов на пост главы муниципального образования достаточно часто используются так называемые грязные технологии. Кандидаты ищут друг на друга компромат и обнародуют его с целью дискредитации соперников в глазах избирателей. В итоге у граждан складывается представление о тотальной коррумпированности кандидатов. Но, с другой стороны, граждане должны знать и нелицеприятную информацию о кандидатах на выборный пост, а сами кандидаты имеют право отстаивать свое честное имя в суде, если считают, что имела места клевета. Тем более что статья о клевете вновь была возвращена в Уголовный кодекс. Это заставит кандидатов быть более чистоплотными, зная, что они находятся под пристальным вниманием конкурентов.[[19]](#footnote-19)

Однако при некоторых положительных характеристиках рассматриваемой модели замещения главы, у нее есть один весьма существенный недостаток. Как показывает практика, реформирование избирательного законодательства и введение новых форм замещения должности главы муниципального образования произошло без учета мнения жителей местных сообществ, а порой «втайне» от населения.

Определение конкретного способа замещения должности главы муниципального образования должно, по общему правилу, производиться на основе согласования с муниципальным образованием[[20]](#footnote-20).

Проводимые на протяжении нескольких лет опросы общественного мнения отражают мнение граждан о предпочтительном порядке формирования органов местного самоуправления.

Большинство опрошенных респондентов (57,7%) в 2000 г. поддерживало выборность населением руководителей местного самоуправления[[21]](#footnote-21). Еще большее число респондентов (78,7%) высказалось в 2009 г. за избрание руководителей местного самоуправления населением на свободных выборах. Всего 8,4% опрошенных в 2009 г. заявили, что их должен назначать глава субъекта Российской Федерации, а 12,4% затруднились ответить на подобный вопрос (0,5% вопрос оставили без ответа)[[22]](#footnote-22). В 2012 г. большинство респондентов (81,2%) также высказались за прямые выборы глав муниципальных образований.

Согласно опросу, проведенному в мае 2014 г., большинство россиян (77%) высказались за право граждан самостоятельно выбирать мэров крупных городов, 9% полагают, что мэров должны назначать руководители регионов, а 8% считают, что мэров должны избирать голосованием городские думы[[23]](#footnote-23).

Как видим, мнение населения имеет достаточную определенность и на протяжении более чем десяти лет не испытывало значительных колебаний. Тем не менее, законодательный орган Российской Федерации не уделил этому должного внимания при внесении поправок в федеральное законодательство, и помимо прямых выборов при формировании органов местного самоуправления стали применяться и другие способы замещения главы муниципального образования (как единоличного органа местного самоуправления).

По данным Министерства юстиции РФ, на 5 декабря 2014 г. по законам 36 субъектов Федерации (46%) предусмотрено избрание главы муниципального образования из состава депутатов представительного органа, в законах 27 субъектов Федерации (36%) один из указанных двух возможных вариантов наделения кандидатов полномочиями главы муниципального образования установлен для разных муниципальных образований и только в 10 субъектах Федерации (12%) глава избирается на всеобщих выборах[[24]](#footnote-24).

По состоянию на сентябрь 2015 года в 60 % от общего числа муниципальных образований (и в 74% муниципальных образований из числа административных центров субъектов РФ) реализована одна из моделей непрямых выборов главы муниципального образования: представительным органом из своего состава, либо по результатам конкурса. В итоге с истечением сроков полномочий ранее избранных глав муниципальных образований система прямых выборов на эту должность, по данным Министерства юстиции РФ, будет сохранена не более чем в 20% муниципальных образований.[[25]](#footnote-25)

Границы централизации местного самоуправления становятся широки. Субъект РФ самостоятельно:

а) определяет содержательное наполнение критерия «концентрации публичных функций и задач, имеющих государственное значение» для целей регулирования порядка формирования муниципальной власти;

б) воспроизводит способ замещения, в том числе единственный, должности главы муниципального образования (администрации) верхнего территориального уровня, а также определяет городские поселения (с учетом «концентрации публичных функций»), организация власти в которых может определяться на общих с городскими округами, муниципальными районами принципах;

в) воспроизводит конкретные альтернативные способы замещения этой должности для иных городских и всех сельских поселений, обладая немалыми ресурсами влияния на предпочтения той или иной модели в конкретном поселении;

г) при применении конкурсной модели в муниципальных районах, городских округах представлен на паритетной основе агентами губернатора в составе конкурсных комиссий[[26]](#footnote-26).

Конкретизирующая ч. 2 ст. 130 Конституции РФ норма абз. 14 ч. 1 ст. 2 Федерального закона №131-ФЗ относит к признакам органа местного самоуправления легитимацию путем избрания населением либо образование представительным органом. Наделение главы муниципального образования или местной администрации полномочиями по итогам конкурса в силу решения представительного органа подразумевает, что полномочия соответствующего должностного лица восходят к носителю права на осуществление местного самоуправления, каковым являются объединенные в местное сообщество жители.

Однако, характерная для сложившейся нормативно-правовой конструкции конкурсного замещения должности главы муниципального образования (местной администрации) и практики ее применения ориентация на государственно-политические цели и сомнения в легитимности не обладающего выборным мандатом этого должностного лица служат фактором критики подобной модели[[27]](#footnote-27).

В связи с этим Федеральные законы № 136-ФЗ и № 8-ФЗ вряд ли можно считать совершенными. Они предоставили регионам юридически никак не ограниченную возможность сокращать выборность руководящих органов местного самоуправления, что привело к отмене выборов во многих субъектах Федерации безотносительно к местным условиям и особенностям. Между тем, с нашей точки зрения, применение модели организации местной власти, предусматривающей избрание главы муниципального образования представительным органом из числа кандидатов конкурсной комиссии, должно носить ограниченный характер, поскольку в этом случае избиратели лишаются не только активного, но и пассивного избирательного права (хотя формально на должность главы может претендовать каждый обладающий законным статусом).[[28]](#footnote-28)

Таким образом, на основе анализа поправок, внесенных Федеральными законами№ 136-ФЗ и № 8-ФЗ и практики их применения в ряде субъектов РФ можно сделать однозначный вывод, что они предусматривают возможность отмены прямых выборов муниципальных органов и тем самым выхолащивают демократическую сущность местного самоуправления как территориальной самоорганизации населения для решения вопросов местной жизни. Избирательный процесс составляет неотъемлемый признак любого демократического государства, и сокращение этого процесса означает ограничение демократических основ государственного устройства.

Конечно, речь идет о свободных выборах, гарантирующих гражданину возможность в условиях деловой конкуренции кандидатов, отсутствия административного прессинга властей и обманных технологий голосовать за тех кандидатов, которым он доверяет и которые способны защищать и отстаивать его интересы. Увы, таких выборов у нас пока нет. Как отмечают некоторые исследователи «по существу, российский избиратель лишь только учится участвовать в процессе выборов»[[29]](#footnote-29), однако, если избиратели не выучили какой-то урок, не стоит отменять всю дисциплину. Социально-психологический облик гражданина складывается на протяжении длительного периода времени, поэтому не стоит ожидать быстрых изменений в общественном сознании. Два-три десятилетия вряд ли достаточный срок для искоренения старых стереотипов в гражданском сознании и полного восприятия и утверждения в нем новых ценностей.

Не случайно Конгресс местных и региональных властей Совета Европы ориентирует на весьма деликатный подход в поиске наиболее эффективных организационных решений. В Европейской Хартии местного самоуправления[[30]](#footnote-30), отмечается, что «не предписывается какой-либо стандартный метод избрания исполнительных органов» (Рекомендация 113 (202) Конгресса о взаимоотношениях между общественностью, местными собраниями и исполнительными органами в сфере местной демократии), и существуют «различные методы избрания или назначения исполнительных органов, которые отражают разнообразие исторического опыта и институциональной практики в государствах-членах» (пп. «а» п. 3). Прямые выборы исполнительного органа оцениваются Конгрессом как наиболее соответствующая контексту современной местной демократии процедура, но при ее применении, как следует из Рекомендации 151 (2004) Конгресса о преимуществах и недостатках прямых выборов исполнительных органов на местном уровне в свете принципов Европейской Хартии местного самоуправления, должны трезво оцениваться как положительные стороны этой процедуры, так и связанные с ней издержки. Конгресс «призывает государства-члены уделять, в частности, должное внимание системе сдержек и противовесов между представительными и исполнительными политическими органами», учитывая культуру политического участия среди граждан, наличие влиятельного общественного мнения[[31]](#footnote-31).

Основной идеей реформы местного самоуправления была и остается идея приближенности органов местного самоуправления к населению. Исходя из ст. 3 Конституции Российской Федерации выборы главы муниципального образования являются высшим непосредственным выражением власти народа. Лишение населения права на волеизъявление - прямое нарушение Конституции Российской Федерации.[[32]](#footnote-32) «Прямые выборы - это укрепление доверия, прямая связь с населением, повышение ответственности главы»[[33]](#footnote-33).

Несмотря на то, что внесение изменений в законодательство без широких общественных обсуждений и мнение населения не было учтено, в Конституционный Суд РФ все же было подано заявление об оспаривании норм ограничивающих или отменяющих прямую выборность глав муниципальных образований[[34]](#footnote-34).

Все это говорит о том, что противоречие ряда норм новых федеральных законов Конституции РФ не остается не замеченным общественностью, представители которой, несмотря ни на какие обстоятельства, добиваются приведения их в соответствие с Основным Законом государства.[[35]](#footnote-35) Однако, пока подобные противоречия существуют, это служит снижению доверия населения к действующей власти, подрыву ее легитимности и в целом ведет к утрате большой части населения интереса к политической жизни общества. Несомненно, подобный социально-психологический конфликт негативно отражается на электоральной активности граждан, которые могут занимать позицию «против всех» и игнорировать выборы, не проявляя никакой социальной активности.

Собственно механизм, позволяющий властям субъектов РФ сокращать ряд муниципальных образований, в которых все органы местного самоуправления формируются путем прямых выборов, мы рассмотрим в следующей части данной работы.

2. От легитимности устава муниципального образования к легитимности выборных должностных лиц местного самоуправления

Согласно ч. 1 ст. 23 Федерального закона №131-ФЗ[[36]](#footnote-36) муниципальные выборы проводятся в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Как уже говорилось выше, большую роль в установлении избирательных систем в муниципальных образованиях играют субъекты Российской Федерации. Согласно ч. 3 ст. 23 указанного Федерального закона гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок назначения, подготовки, проведения, установления итогов и определения результатов муниципальных выборов устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации. Законом субъекта Российской Федерации в соответствии федеральным законодательством устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения. В соответствии с установленными законом субъекта Российской Федерации видами избирательных систем уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании. Под избирательной системой в ст. 23 Федерального закона №131-ФЗ понимаются условия признания кандидата, кандидатов избранными, списков кандидатов - допущенными к распределению депутатских мандатов, а также порядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов.

Что же касается способов замещения должности главы муниципального образования законодатель устанавливает в абз. 1, 2 ч. 3.1 ст. 36 Федерального закона №131-ФЗ: **«**В случае принятия закона субъекта Российской Федерации, изменяющего порядок избрания главы муниципального образования, устав соответствующего муниципального образования подлежит приведению в соответствие с указанным законом субъекта Российской Федерации в течение трех месяцев со дня вступления в силу указанного закона субъекта Российской Федерации. В случае принятия закона субъекта Российской Федерации, предусматривающего избрание главы муниципального образования представительным органом соответствующего муниципального образования, выборы главы такого муниципального образования не назначаются и не проводятся, если соответствующий закон субъекта Российской Федерации вступил в силу до наступления даты, начиная с которой представительный орган муниципального образования был бы вправе принять решение о назначении выборов главы муниципального образования в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Как отмечает Конституционный Суд РФ в Постановлении от 01.12.2015 № 30-П в первичном (базовом) территориальном уровне осуществления местного самоуправления, т.е. на уровне поселений (сельских и городских), недопустимо введение законом безальтернативного способа замещения должности главы муниципального образования и определения его места в структуре органов местного самоуправления, при том что в числе альтернативных способов во всяком случае должно быть предусмотрено проведение прямых муниципальных выборов.[[37]](#footnote-37)

Несмотря на мнение Конституционного Суда РФ законом субъекта Российской Федерации в пределах региона одна из моделей замещения должности главы муниципального образования может устанавливаться как единственная модель, и как показывает практика таких регионов большинство.

В указанных выше нормах федерального законодательства не предусматривается обязанности или, хотя бы, возможности субъекта РФ учитывать мнение населения региона или отдельных муниципальных образований. Данное положение усугубляется положениями п. 1 ч. 3 ст. 28 Федерального закона №131-ФЗ согласно которым на публичные слушания должны выноситься проект устава муниципального образования, а также проект муниципального нормативного правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав, кроме случаев, когда в устав муниципального образования вносятся изменения в форме точного воспроизведения положений Конституции Российской Федерации, федеральных законов, конституции (устава) или законов субъекта Российской Федерации в целях приведения данного устава в соответствие с этими нормативными правовыми актами.

Таким образом, мнение населения при внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, который как известно является главным муниципальным актом, априори никого не интересует. На наш взгляд, внесение изменений или дополнений в устав является важным событием в жизни и историческом развитии любого муниципального образования и данная процедура не должна проводиться «в обход» местных жителей. То что сложившееся положение дел негативно сказывается на взаимодействии власти с населением и дает эффект прямо противоположный целям проводимой муниципально-правовой реформы говорить не приходится.

С учетом современного законодательства при переходе от прямых выборов к иным формам замещения должности главы муниципального образования население во многом остается в неведении. Граждане, которые специально не отслеживают изменения законодательства (а таких большинство) могут только догадываться по каким причинам на протяжении нескольких лет не назначаются выборы главы муниципального образования или, посетив официальный сайт муниципального образования, вдруг обнаружить обновленный устав.

Отдельно стоит сказать о законодательном регулировании процедуры проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования. Согласно ч. 2.1 ст. 36 Федерального закона №131-ФЗ порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования устанавливается представительным органом муниципального образования. Порядок проведения конкурса должен предусматривать опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса. Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании устанавливается представительным органом муниципального образования. В муниципальном районе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина - высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Таким образом, только представительный орган муниципального образования может подготовить в порядке правотворческой инициативы муниципальный правовой акт, регулирующий данный порядок, и принять его.[[38]](#footnote-38) При этом законодатель умалчивает о возможности население участвовать в отборе кандидатов или предлагать кандидатуры, присутствовать при принятии решений комиссии (хотя бы отдельным представителям местного сообщества – делегатам от народа), не устанавливает требования к членам конкурсной комиссии, таким образом оставляя без должной законодательной регламентации весьма существенные вопросы.

Хотя внедрение начал конкурсного отбора в механизм наделения полномочиями главы муниципального образования (местной администрации) может быть оправдано характером этой должности, равночисленное участие в отборе представителей региональной власти во многом нивелирует ценность этой модели как способа самоорганизации населения. Зависящее целиком от субъектов РФ ее применение как альтернативы прямым выборам может служить фактором недоверия во взаимоотношениях с муниципальной властью населения, мнение которого не учитывается, невзирая на сопряженное с этой мерой известное обеднение представительно-правовых связей и возможность слияния муниципальных органов на партийной основе. Факторы универсализации конкурсной модели главы муниципального образования лежат сегодня, скорее, в сфере политической целесообразности, формируя негативный эффект для становления муниципальной демократии. Но это не идет на пользу и развитию российской государственности, теряющей уверенную опору в инициативности, предприимчивости и демократизме местных сообществ[[39]](#footnote-39).

3. Институт отзыва выборных должностных лиц местного самоуправления: проблема реализации

Для оценки представительно-правового статуса выборных должностных лиц местного самоуправления существенное значение имеет не только сам способ приведения к должности, но и конкретная процедура (механизм) приведения этого способа в исполнение, режим деятельности должностного лица (органа), его подконтрольность, подотчетность, ответственность[[40]](#footnote-40).

В данной части исследования мы хотим уделить внимание процедуре отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления как одной из мер муниципально-правовой ответственности, и механизму ее реализации на основании современного законодательства.

Основанием муниципально-правовой ответственности является муниципальный деликт, представляющий собой деяние (действие или бездействие) субъекта муниципально-правовых отношений, не соответствующее должному поведению, предусмотренному нормами муниципального права, и влекущее за собой применение установленных мер муниципально-правовой ответственности[[41]](#footnote-41). Часть 2 ст. 24 Федерального закона №131-ФЗ гласит: «Основания для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и процедура отзыва указанных лиц устанавливаются уставом муниципального образования.Основаниями для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке»[[42]](#footnote-42).

Право на отзыв депутата устанавливается федеральным законодательством. Так, в п. 8 ч. 10 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ закреплено: «Полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления прекращаются досрочно в случае отзыва избирателями».

Части 1, 2 ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливают, что голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления проводится по инициативе населения в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для проведения местного референдума, с учетом особенностей, предусмотренных настоящим Федеральным законом.Основания для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и процедура отзыва указанных лиц устанавливаются уставом муниципального образования.Основаниями для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке.Процедура отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления должна обеспечивать ему возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва. Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе).

Как известно Федеральным законом от 05 декабря 2006 № 225-ФЗ[[43]](#footnote-43) внесена поправка в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» № 67-ФЗ отменяющая обязательный порог явки на выборы в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов, органы местного самоуправления, депутатов указанных органов. Утративший силу п. «а» ч. 2 ст. 70 ранее устанавливал порог явки в 20% от числа граждан обладающих правом голоса на соответствующих выборах. Участие в выборах менее 20 процентов от числа избирателей, внесенных в списки избирателей, служило основанием для признания выборов не состоявшимися.

Тем не менее, для осуществления отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления законодательством установлены достаточно жесткие критерии: не менее 50 % избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе), должны явиться на голосование и подать голоса в пользу отзыва. Данное требование устанавливается законом и распространяется на все муниципальные образования, независимо от видов избирательных систем, применяемых при формировании представительного органа местного самоуправления, которые исторически сложились и используются в различных муниципальных образованиях на всей территории Российской Федерации.

Несомненно, подобная регламентация усложняет (если не делает невозможным) отзыв депутата и досрочное прекращение его полномочий по инициативе местного сообщества. Наличие права на отзыв депутата, как одной из мер его ответственности перед населением, и отсутствие реальных условий для его реализации является негативным фактором, который может служить для снижения социальной активности граждан не только в реализации избирательных прав на местном уровне, но и в целом права на местное самоуправление.

Для более точного уяснения рассматриваемой проблемы, рассмотрим возможности реализации механизма отзыва депутата на примере муниципального образования – город Гуково.

Согласно ч. 3 ст. 23 Федерального закона № 131-ФЗ гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок назначения, подготовки, проведения, установления итогов и определения результатов муниципальных выборов устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации. Законом субъекта Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения. В соответствии с установленными законом субъекта Российской Федерации видами избирательных систем уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании.

Таким образом, нам необходимо обратиться к уставу города Гуково, чтобы понять с каким видом избирательной системы мы имеем дело.

Согласно ч. 1, 2 ст. 24 Устава города[[44]](#footnote-44)Гуковская городская Дума является представительным органом муниципального образования «Город Гуково». Гуковская городская Дума подотчетна и подконтрольна населению.Гуковская городская Дума состоит из 23 депутатов, в состав которых, в том числе, входит председатель городской Думы - глава города Гуково, избираемых по одномандатным избирательным округам.Избранным по одномандатному избирательному округу признается кандидат, получивший наибольшее число голосов избирателей по отношению к другим кандидатам.

На основании приведенной нормы приходим к выводу, что представительный орган местного самоуправления Гуковская городская Дума формируется на основании голосования по одномандатным избирательным округам (23 округа на территории муниципального образования), а подсчет голосов производится по мажоритарной избирательной системе относительного большинства.

По состоянию на сентябрь 2015 года на территории муниципального образования зарегистрировано 53 138 избирателей, обладающих правом голоса на соответствующих выборах. По данным Территориальной избирательной комиссии города Гуково(далее - ТИК города Гуково) в формировании Гуковской городской Думы шестого созыва, избранной 13 сентября 2015 года на срок пять лет приняли участие 15 424 избирателя, что составляет 29,49 % (явка на выборы) от числа избирателей, внесенных в списки для голосования[[45]](#footnote-45).

К сожалению, при объявлении результатов рассматриваемых нами выборов ТИК города Гуково не уведомляет о точном распределении числа избирателей по одномандатным избирательным округам и о явке (количестве поданных голосов на выборах) по каждому округу. Для целей исследования рассчитаем среднее арифметическое данных показателей:

53 138 (число избирателей в муниципальном образовании) / 23 (количество одномандатных избирательных округов в муниципальном образовании) = в среднем 2310 избирателей в каждом избирательном округе города Гуково.

2310 (среднее число избирателей в каждом избирательном округе города Гуково) \* 29,49 (процент явки на выборы депутатов Гуковскойгородской Думы шестого созыва) /100 = в среднем 681 голос был подан в каждом избирательном округе.

Далее с использованием полученных данных рассчитаем количество голосов поданных за избрание депутата в каждом избирательном округе. Результаты представлены в Таблице №1:

Таблица №1

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **№ избирательного округа** | **% поданных голосов за избрание депутата[[46]](#footnote-46)** | **Порядок расчета, результат округляется до целых** | **Количество голосов поданных за избрание депутата[[47]](#footnote-47)** |
|  | 59,28 | 681\*59,28/100 | 403 |
|  | 58,31 | 681\*58,31/100 | 397 |
|  | 44,76 | 681\*44,76/100 | 304 |
|  | 33,33 | 681\*33,33/100 | 227 |
|  | 42,01 | 681\*42,01/100 | 286 |
|  | 45,62 | 681\*45,62/100 | 310 |
|  | 45,74 | 681\*45,74/100 | 311 |
|  | 44,84 | 681\*44,84/100 | 305 |
|  | 63,78 | 681\*63,78/100 | 434 |
|  | 48,23 | 681\*48,23/100 | 328 |
|  | 50,89 | 681\*50,89/100 | 347 |
|  | 61,69 | 681\*61,69/100 | 420 |
|  | 60,56 | 681\*60,56/100 | 412 |
|  | 55,03 | 681\*55,03/100 | 375 |
|  | 53,47 | 681\*53,47/100 | 364 |
|  | 72,81 | 681\*72,81/100 | 495 |
|  | 30,76 | 681\*30,76/100 | 210 |
|  | 65,34 | 681\*65,34/100 | 445 |
|  | 48,29 | 681\*48,29/100 | 329 |
|  | 50,00 | 681\*50,00/100 | 341 |
|  | 60,40 | 681\*60,40/100 | 411 |
|  | 60,12 | 681\*60,12/100 | 409 |
|  | 66,22 | 681\*66,22/100 | 450 |

При возникновении основания для отзыва депутата Гуковской городской Думы за его отзыв согласно ч.2 ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ должно проголосовать не менее половины избирателей, зарегистрированных в избирательном округе.

2310(среднее число избирателей в каждом избирательном округе города Гуково)\*50/100 = 1155 голосов.

Если сравнивать полученный результат с количеством голосов поданных за избрание депутата (см. столбец 4 в Таблице №1), то он превышает результаты голосования по округам в два, три, четыре, а иногда и в пять раз (как в Избирательном округе №17).

Таким образом в современном законодательстве отсутствует соразмерность между требованиями для избрания депутата на должность и требованиями для его отставки. Установление более жестких критериев для отзыва депутата, затрудняет реализацию данного права жителей муниципального образования.

Помимо указанной сложности реализации механизма по отзыву депутата, в законодательстве предусмотрены случаи, когда отзыв депутата не может быть применен в принципе. В частности, это предусмотрено для пропорциональной или смешанной избирательных систем. Согласно ч. 2.1 ст. 24 Федерального закона в случае, если все депутатские мандаты или часть депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования замещаются депутатами, избранными в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, отзыв депутата не применяется.

Таким образом, помимо сокращения выборности на местном уровне, также происходит сокращение применения мер ответственности к выборным должностным лицам местного самоуправления, что, несомненно, ведет к увеличению разрыва между муниципальной властью и местными жителями, в то время как основной идеей муниципальной реформы провозглашалось приближение органов местного самоуправления к населению.

Заключение

Применение отличных от прямых выборов способов замещения муниципальных должностей может оказывать в определенных ситуациях ощутимый стабилизирующий эффект и приобретать значение наилучшего решения, в том числе при формировании представительных органов муниципальной власти, но любые подобные способы должны отвечать природе местного самоуправления и не ставить под сомнение его самостоятельное осуществление населением[[48]](#footnote-48).

Разумеется, прямые выборы глав муниципальных образований не решают автоматически проблемы управления территорией, не являются панацеей от коррупции, непрофессионализма и безответственности. Но они позволяют гражданам почувствовать себя значимыми хотя бы в процессе выборов, а выборному главе ощутить поддержку местного сообщества и степень своей ответственности перед ним. Отказ от выборов не лучшим образом сказался на отношениях между обществом и властью, приводя к ослаблению обратной связи между жителями муниципальных образований и руководителями, к росту отчуждения власти от граждан. А именно доверия граждан не хватает современной власти, что может впоследствии привести к конфронтации, причем не только на местном уровне.[[49]](#footnote-49)

Внесение изменений в муниципальное законодательство и первые результаты их осуществления заставляют задуматься о судьбе важнейшего института народовластия в России.

Практика показывает, что отмена выборности глав муниципальных образований с передачей данной функции депутатам качество управления не улучшила, а добавила еще ряд проблем местному самоуправлению.

Во-первых, граждане в очередной раз были отодвинуты от участия в принятии управленческих решений, были сужены их права на выдвижение своего доверенного лица на высший пост муниципального образования. Гражданам осталось только право избирать депутатов представительного органа, и на этом выборы в большинстве муниципальных образований заканчиваются. Вместе с тем известно, что местное самоуправление должно строиться именно на принципах прямой выборности и прямой ответственности перед гражданами.

Граждан надо не лишать права избирать выборных лиц, а повышать уровень их политической культуры и ответственности за сделанный выбор. Только так человек превратится из жителя определенной территории в гражданина и члена местного сообщества.

Во-вторых, отмена выборов фактически свела на нет возможность обновления местной политической элиты. И до отмены выборности социальные лифты для лидеров общественного мнения были невысоки, а после отмены почти прекратили функционировать. Для того чтобы претендовать на пост главы муниципального образования, необходимо заручиться депутатской поддержкой, а для новичков это фактически невозможно.

В-третьих, отмена прямых выборов существенно ударила по авторитету муниципальной власти. Выборный руководитель вынужден поддерживать более тесную связь с избравшими его жителями, учитывать изменения общественного мнения, более активно вмешиваться в регулирование местных конфликтов. Кто-то делает это с целью дальнейшего переизбрания, а другие действительно заинтересованы в улучшении качества жизни граждан на территории. Руководитель, пройдя через выборы, осознает, кто ему вручил мандат доверия, и кто доверил ему полномочия по управлению. Избранный населением руководитель муниципалитета вынужден чаще встречаться с избирателями, отчитываться перед ними.

В-четвертых, с отменой прямых выборов уровень ответственности за качество принимаемых решений и их эффективность не повысился, а оценка деятельности стала более закрытой и кулуарной. Вообще непонятны критерии эффективности или неэффективности подобного вида управления.

Специалисты по вопросам местного самоуправления справедливо отмечают, что «линия на отказ от прямых выборов - это антигражданская позиция, которая демонстрирует нежелательность участия населения в делах общества и государства»[[50]](#footnote-50). Необходимо, наоборот, содействовать даже большей выборности на муниципальном уровне, что позволит активизировать и местное сообщество и создать нормальную политическую конкуренцию, стимулирующую эффективность управления.

На современном этапе муниципальной реформы мы имеем как минимум три проблемы:

1. реформирование регионального и муниципального законодательства по отдельным вопросам без учета мнения населения и без его должного информирования на безальтернативных условиях, которые «спускаются сверху».
2. сокращение выборности глав муниципальных образований и введение таких механизмов замещения этой должности, которые не позволяют населению принимать в них какое-либо участие.
3. сокращение возможности применения населением мер муниципально-правовой ответственности к выборным должностным лицам местного самоуправления.

Несомненно, указанные проблемы негативно влияют на социальную и в том числе электоральную активность граждан, которая и без этого оставляет желать лучшего. Таким образом, состояние современного законодательства об избирательных правах граждан на уровне местного самоуправления можно, безусловно, считать одним из социально-психологических факторов, оказывающих воздействие на электоральную активность избирателей и не всегда положительное.

Список используемой литературы

**Правовые акты и судебная практика**

1. Конституция Российской Федерации 1993 г. (в последней редакции Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014г. № 2-ФКЗ) //Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге, 15 октября 1985 г.) // Собрание законодательства РФ. 1998. №36. Ст. 4466.
3. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в актуальной редакции)// Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
4. Федеральный закон«Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 05.02.2018) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
5. Федеральный закон от 03.02.2015 г. № 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» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 6. Ст. 886.
6. Федеральный закон от 27.05.2014 г. № 136-ФЗ (ред. от 03.02.2015) «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» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 22. Ст. 2770.
7. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» от 05 декабря 2006 г.№ 225-ФЗ (ред. от 08.03.2015) // Российская газета. 2006. 07 декабря.
8. Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.
9. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 50. Ст. 7226.
10. Постановление Конституционного Суда РФот 18 мая 2011 г. №9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова //Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. №4.

**Научная литература**

1. Антипьев К.А. Выборность и назначаемость в системе местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 9.
2. Антипьев К.А. Местное самоуправление в России: социально-политические тенденции // Власть и управление на Востоке России. 2011. № 4. С. 139.
3. Антипьев К.А. Местное самоуправление в современном российском обществе. - Пермь: Изд-во ПГТУ; ПСИ, 2002. - С. 71 - 85.
4. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Местное самоуправление: законодательство и практика реализации (в свете региональной правовой политики). Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 6. – Ростов-на-Дону: Профпресс, 2016. –176 с.
5. Быкова А.Г. К вопросу о способах замещения должности главы муниципального образования // Вестник Омской юридической академии. 2016. № 2.
6. Васильев В.И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности // Журнал российского права. 2015. № 9.
7. Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Конституционная ценность муниципальной демократии в России. Монография. – Ростов-на-Дону: Издательство Южного федерального университета, 2012. – 198 с.
8. Джагарян Н.В. К вопросу о легитимности конкурсного главы муниципального образования (местной администрации) //Юридический вестник ДГУ. Т. 18. 2016. №2. С. 48-53.
9. Князев С.Д., Шишкина О.Е. Ответственность и контроль в сфере местного самоуправления // Академический юридический журнал. 2008. №1 (31). С. 52-56.
10. Москалев А.В., Бусыгин Л.И. Некоторые аспекты выборности глав муниципальных образований и роли населения в местном самоуправлении // Вестник Пермского университета. Юриспруденция. 2011. № 3. С. 35.
11. Полина Д. Виктор Басаргин поддержал возвращение выборности глав муниципалитетов // Коммерсантъ-Прикамье. 30.05.2012. С. 2.
12. Раздаточные материалы парламентских слушаний 9 апреля 2015 г. «Вопросы реализации Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и задачи совершенствования федерального законодательства на новом этапе муниципального строительства».
13. Шемелин А.В. Теории изучения электорального поведения (историко-правовой аспект) // История государства и права. 2007. № 23.

**Материалы сети Интернет**

1. Устав города Гуково. Электронный ресурс: <http://gukovo.donland.ru/Default.aspx?pageid=134166>
2. Территориальная избирательная комиссия города Гуково. Официальный сайт. Режим доступа: http://gukovo.ikro.ru/archive-elections/
1. Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Конституционная ценность муниципальной демократии в России. Монография. – Ростов-на-Дону : Изд-во ЮФУ, 2012. – С. 85. [↑](#footnote-ref-1)
2. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 05.02.2018) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253. [↑](#footnote-ref-2)
3. Постановление Конституционного Суда РФот 18 мая 2011 г. №9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова //Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. №4. [↑](#footnote-ref-3)
4. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в актуальной редакции)// Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822. [↑](#footnote-ref-4)
5. Джагарян Н.В. К вопросу о легитимности конкурсного главы муниципального образования (местной администрации) //Юридический вестник ДГУ. Т. 18. 2016. №2. С. 48. [↑](#footnote-ref-5)
6. Шемелин А.В. Теории изучения электорального поведения (историко-правовой аспект) //История государства и права. 2007. № 23. [↑](#footnote-ref-6)
7. Антипьев К.А. Выборность и назначаемость в системе местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 9. [↑](#footnote-ref-7)
8. Федеральный закон от 27.05.2014 г.№ 136-ФЗ (ред. от 03.02.2015) «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» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 22. Ст. 2770. [↑](#footnote-ref-8)
9. Федеральный закон от 03.02.2015 г. № 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» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 6. Ст. 886. [↑](#footnote-ref-9)
10. Васильев В.И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности //Журнал российского права. 2015. № 9. [↑](#footnote-ref-10)
11. Антипьев К.А. Выборность и назначаемость в системе местного самоуправления //Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 9. [↑](#footnote-ref-11)
12. Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Конституционная ценность муниципальной демократии в России. Монография. – Ростов-на-Дону: Издательство Южного федерального университета, 2012. - С. 21 - 143. [↑](#footnote-ref-12)
13. Антипьев К.А. Выборность и назначаемость в системе местного самоуправления //Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 9. [↑](#footnote-ref-13)
14. Шемелин А.В. Теории изучения электорального поведения (историко-правовой аспект) //История государства и права. 2007. № 23. [↑](#footnote-ref-14)
15. Васильев В.И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности //Журнал российского права. 2015. № 9. [↑](#footnote-ref-15)
16. Указ Президента РФ от 07.05.2012 г.№ 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2338. [↑](#footnote-ref-16)
17. Цит. по:Васильев В.И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности //Журнал российского права. 2015. № 9. [↑](#footnote-ref-17)
18. Москалев А.В., Бусыгин Л.И. Некоторые аспекты выборности глав муниципальных образований и роли населения в местном самоуправлении // Вестник Пермского университета. Юриспруденция. 2011. № 3. С. 35. [↑](#footnote-ref-18)
19. Антипьев К.А. Выборность и назначаемость в системе местного самоуправления //Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 9. [↑](#footnote-ref-19)
20. Джагарян Н.В. К вопросу о легитимности конкурсного главы муниципального образования (местной администрации) //Юридический вестник ДГУ. Т. 18. 2016. №2. С. 53. [↑](#footnote-ref-20)
21. Антипьев К.А. Местное самоуправление в современном российском обществе. - Пермь: Изд-во ПГТУ; ПСИ, 2002. - С. 71 - 85. [↑](#footnote-ref-21)
22. Антипьев К.А. Местное самоуправление в России: социально-политические тенденции // Власть и управление на Востоке России. 2011. № 4. С. 139. [↑](#footnote-ref-22)
23. Васильев В.И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности //Журнал российского права. 2015. № 9. [↑](#footnote-ref-23)
24. Раздаточные материалы парламентских слушаний 9 апреля 2015 г. «Вопросы реализации Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и задачи совершенствования федерального законодательства на новом этапе муниципального строительства». [↑](#footnote-ref-24)
25. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Местное самоуправление: законодательство и практика реализации (в свете региональной правовой политики). Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 6. – Ростов-на-Дону: Профпресс, 2016. – С. 91-92. [↑](#footnote-ref-25)
26. Джагарян Н.В. К вопросу о легитимности конкурсного главы муниципального образования (местной администрации) //Юридический вестник ДГУ. Т. 18. 2016. №2. С. 49. [↑](#footnote-ref-26)
27. Джагарян Н.В. К вопросу о легитимности конкурсного главы муниципального образования (местной администрации) //Юридический вестник ДГУ. Т. 18. 2016. №2. С. 49. [↑](#footnote-ref-27)
28. Васильев В.И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности //Журнал российского права. 2015. № 9. [↑](#footnote-ref-28)
29. Шемелин А.В. Теории изучения электорального поведения (историко-правовой аспект) //История государства и права. 2007. № 23. [↑](#footnote-ref-29)
30. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге, 15 октября 1985 г.) // Собрание законодательства РФ. 1998. №36. Ст. 4466. [↑](#footnote-ref-30)
31. Джагарян Н.В. К вопросу о легитимности конкурсного главы муниципального образования (местной администрации) //Юридический вестник ДГУ. Т. 18. 2016. №2. С. 49-50. [↑](#footnote-ref-31)
32. Быкова А.Г. К вопросу о способах замещения должности главы муниципального образования //Вестник Омской юридической академии. 2016. № 2. [↑](#footnote-ref-32)
33. Полина Д. Виктор Басаргин поддержал возвращение выборности глав муниципалитетов // Коммерсантъ-Прикамье. 30.05.2012. С. 2. [↑](#footnote-ref-33)
34. См.:Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 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» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 50. Ст. 7226. [↑](#footnote-ref-34)
35. Васильев В.И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности //Журнал российского права. 2015. № 9. [↑](#footnote-ref-35)
36. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в актуальной редакции)// Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822. [↑](#footnote-ref-36)
37. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 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» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 50. Ст. 7226. [↑](#footnote-ref-37)
38. Быкова А.Г. К вопросу о способах замещения должности главы муниципального образования //Вестник Омской юридической академии. 2016. № 2. [↑](#footnote-ref-38)
39. Джагарян Н.В. К вопросу о легитимности конкурсного главы муниципального образования (местной администрации) //Юридический вестник ДГУ. Т. 18. 2016. №2. С. 52. [↑](#footnote-ref-39)
40. Джагарян Н.В. К вопросу о легитимности конкурсного главы муниципального образования (местной администрации) //Юридический вестник ДГУ. Т. 18. 2016. №2. С. 50. [↑](#footnote-ref-40)
41. Князев С.Д., Шишкина О.Е. Ответственность и контроль в сфере местного самоуправления // Академический юридический журнал. 2008. №1 (31). С. 54. [↑](#footnote-ref-41)
42. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в актуальной редакции)// Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822. [↑](#footnote-ref-42)
43. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» от 05 декабря 2006 г.№ 225-ФЗ (ред. от 08.03.2015) // Российская газета. 2006. 07 декабря. [↑](#footnote-ref-43)
44. Устав города Гуково. Электронный ресурс: http://gukovo.donland.ru/Default.aspx?pageid=134166 [↑](#footnote-ref-44)
45. Территориальная избирательная комиссия города Гуково. Официальный сайт. Режим доступа: http://gukovo.ikro.ru/archive-elections/ [↑](#footnote-ref-45)
46. По данным ТИК города Гуково. http://gukovo.ikro.ru/archive-elections/ [↑](#footnote-ref-46)
47. Рассчитано автором. [↑](#footnote-ref-47)
48. Джагарян Н.В. К вопросу о легитимности конкурсного главы муниципального образования (местной администрации) //Юридический вестник ДГУ. Т. 18. 2016. №2. С. 50. [↑](#footnote-ref-48)
49. Антипьев К.А. Выборность и назначаемость в системе местного самоуправления //Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 9. [↑](#footnote-ref-49)
50. Москалев А.В., Бусыгин Л.И. Некоторые аспекты выборности глав муниципальных образований и роли населения в местном самоуправлении // Вестник Пермского университета. Юриспруденция. 2011. № 3. С. 35. [↑](#footnote-ref-50)