

На правах рукописи



Латышев Сергей Николаевич

**ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

**Специальность: 12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право**

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Москва - 2012

Работа выполнена на кафедре теории и истории государства и права Автономной некоммерческой организации высшего профессионального образования Центросоюза Российской Федерации «Российский университет кооперации».

Научный руководитель: Доктор юридических наук, доцент
Фролова Наталья Алексеевна

**Официальные
оппоненты:** **Осавелюк Алексей Михайлович,**
доктор юридических наук, доцент
ФГБОУ ВПО «Российский государственный
торгово-экономический университет»,
зам. заведующего кафедрой конституционного и
муниципального права

Ярославцев Виктор Васильевич,
кандидат юридических наук, доцент,
ФГБОУ ВПО «Российская академия народного
хозяйства и государственной службы при
Президенте Российской Федерации», доцент
кафедры конституционного права

Ведущая организация: **ФГБОУ ВПО «Волгоградский
государственный университет»**

Защита состоится «25» мая 2012 года в 15 ч. 00 мин. на заседании диссертационного совета ДМ 513.002.04 при АНО ВПО Центросоюза Российской Федерации «Российский университет кооперации» по адресу: 141014, Московская область, г. Мытищи, ул. Веры Волошиной, д.12/30 (корпус 4, ауд. 235).

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке АНО ВПО Центросоюза Российской Федерации «Российский университет кооперации», расположенной по адресу: 141014, Московская область, г. Мытищи, ул. Веры Волошиной, д.12/30 (корпус 4).

Автореферат разослан «24» апреля 2012 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Змиевский Дмитрий Валерьевич

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Конституция Российской Федерации 1993 года признала и гарантировала местное самоуправление как одну из основ конституционного строя. Его специфика состоит в том, что местное самоуправление обладает одновременно признаками государственной и общественной власти, осуществляет важные управленческие функции. Сущность местного самоуправления заключается в решении жизненно важных вопросов муниципального образования при активном участии населения с привлечением институтов гражданского общества. Отсутствие прямого подчинения органов муниципального образования органам государственной власти отражает организационную самостоятельность местного самоуправления.

Однако в последние годы в теории и практике государственного и муниципального строительства постепенно осознается невозможность противопоставления местного самоуправления государственной власти, хотя с функциональной точки зрения они находятся в системе государственно-властных отношений.

Данное положение определяет необходимость научного исследования основных параметров и направлений взаимодействия органов местного самоуправления с государственной властью, а также формирования перспективных подходов к пониманию места и роли исполнительной власти в системе местного самоуправления. Это связано с тем, что Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет местное самоуправление не только как один из уровней публичной власти и институт гражданского общества, но и как механизм реализации государственных задач. Без изучения правовых и организационных форм осуществления исполнительной власти в системе местного самоуправления этого добиться невозможно.

В современной юридической литературе в качестве управленческой деятельности рассматривается лишь деятельность исполнительных

муниципальных органов. Однако данный подход не отражает правовую природу местного самоуправления, сущность которого необходимо рассматривать в широком смысле управления, а также с учетом того факта, что ведущее место среди полномочий органов местного самоуправления занимают полномочия исполнительно-распорядительного характера.

Специфика исполнительной власти в системе местного самоуправления и характер правовых форм ее реализации остаются недостаточно исследованными, что с учетом осуществляемых модернизационных процессов в России требует определенного совершенствования системы муниципальных органов.

Отмеченные положения стали основой диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы. Вопросы исполнительной власти и местного самоуправления остаются предметом специального научного исследования. Так, в юридической литературе XIX – нач. XX вв. они рассматривались в трудах отечественных ученых: В. П. Безобразова, А. И. Васильчикова, Л. А. Велихова, Б. В. Веселовского, А. Д. Градовского, В. В. Ивановского, Ф. Ф. Кокошкина, Н. М. Коркунова, Н. И. Лазаревского, В. Н. Лешкова, М. И. Свешникова, В. М. Хвостова, Б. Н. Чичерина, Г. Ф. Шершеневича и др.

Сущность исполнительной власти, ее комплексный характер в советский и постсоветский периоды исследовали А. П. Алехин, К. В. Арановский, Д. Н. Бахрах, К. С. Бельский, С. Н. Братановский, Б. Н. Габричидзе, В. Я. Гельман, Н. А. Игнатюк, А. А. Кармолицкий, Н. М. Конин, В. М. Манохин, Ю. Н. Стариков, В. Ф. Халипов, В. Е. Чиркин, В. А. Юсупов и др. При этом И. Л. Бачило, В. А. Власов, Ю. М. Козлов проводили исследование функциональных особенностей исполнительной ветви власти.

В зарубежной юридической науке изучение общих вопросов функционирования исполнительной власти проводили такие ученые, как: Г. Брэбан, Ж. Ведель, Р. Драго, Ж. Л. Шабо.

В исследование проблем местного самоуправления в России внесли вклад

представители различных отраслевых наук: С. А. Авакьян, А. С. Автономов, Е. Г. Анимица, Г. В. Атаманчук, Г. В. Барабашев, А. А. Безуглов, А. А. Белкин, Н. С. Бондарь, И. А. Василенко, В. И. Васильев, Н. В. Витрук, И. В. Выдрин, Л. В. Гильченко, А. Г. Гладышев, Н. И. Грачев, Е. В. Гриценко, Ю. А. Дмитриев, Н. А. Емельянов, А. Р. Еремин, В. В. Еремян, А. А. Замотаев, А. Н. Кокотов, В. Д. Карпович, Е. М. Ковешников, Е. И. Колюшин, И. А. Конюхова, М. А. Краснов, О. Е. Кутафин, А. В. Мадьярова, Т. Н. Михеева, Т. Г. Морщакова, Е. А. Незнамова, И. И. Овчинников, В. А. Пертцик, А. Н. Писарев, А. Е. Постников, Н. В. Постовой, А. С. Соломаткин, Ю. А. Тихомиров, А. А. Уваров, В. И. Фадеев, В. Е. Чиркин, К. Ф. Шеремет и др.

В последние годы отдельные аспекты функционирования муниципальной власти, организации и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации, осуществления им своих полномочий активно разрабатываются учеными, что находит свое отражение в целом ряде диссертационных исследований, среди авторов которых следует отметить: Р. Б. Булатова, Т. М. Бялкину, Л. П. Волкову, В. С. Мокрого, Н. Л. Пешина, А. А. Сергеева, Е. С. Шугрину и др.

Внимательное рассмотрение научных работ показало, что, несмотря на выявленные и разработанные аспекты данной проблематики, более глубокого изучения требуют вопросы совершенствования осуществления исполнительной власти в системе местного самоуправления в Российской Федерации.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в сфере реализации исполнительной власти в системе местного самоуправления в Российской Федерации.

Предметом диссертационного исследования являются нормы права, регулирующие правовые и организационные формы осуществления исполнительной власти органами местного самоуправления.

Цель диссертационной работы заключается в комплексном конституционно-правовом исследовании проблем соотношения исполнительной власти и местного самоуправления в Российской Федерации;

выявлении особенностей и специфики правовых и организационных форм осуществления исполнительной власти на местном уровне в период проводимых модернизационных процессов в России.

Поставленная цель достигается в ходе решения следующих исследовательских задач:

- раскрытие на основе общенаучной методологии правовой природы исполнительной власти и местного самоуправления в Российской Федерации;
- выявление общего и особенного в деятельности органов местного самоуправления и характера их взаимодействия с исполнительной властью;
- исследование вопросов соотношения местного самоуправления с публичной и государственной властью, государственным и местным управлением;
- анализ правовых форм осуществления исполнительной власти органами местного самоуправления в Российской Федерации;
- исследование уровней нормативно-правового регулирования организации и деятельности органов местного самоуправления;
- анализ современной системы органов местного самоуправления в России;
- обобщение проблемных вопросов разграничения компетенции между представительным и исполнительным органами местного самоуправления;
- формулирование выводов и предложений по совершенствованию законодательного закрепления правовых и организационных форм осуществления исполнительной власти органами местного самоуправления.

Методологическая основа исследования. В работе использовались как общенаучные методы познания (диалектико-материалистический, системный), так и специальные (формально-юридический, сравнительно-правовой, конкретно-социологический, исторический, статистический и др.). Потенциал данных методов, имеющих объективную природу, обусловил раскрытие теоретических и прикладных аспектов поставленных в диссертации задач. Использование методов позволило осмыслить, раскрыть и обобщить

закономерности в изучении предмета исследования с учетом региональных и местных особенностей.

Теоретическую основу исследования составили труды отечественных и зарубежных ученых прошлого и современности в области конституционного и муниципального права, теории государственного управления, политологии. В процессе выполнения диссертации автор опирался на многочисленные научные публикации по проблематике исследования в периодических научных изданиях.

Нормативно-правовую и эмпирическую основу исследования составили международно-правовые акты, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы и иные нормативные правовые акты, конституции, уставы и законы субъектов Российской Федерации, в частности Волгоградской, Иркутской, Ростовской, Сахалинской областей, Республики Северная Осетия-Алания, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, а также правовые акты местного самоуправления. Использована судебная практика Конституционного суда Российской Федерации.

Научная новизна обусловлена тем, что в исследовании осуществлен комплексный конституционно-правовой анализ сущностных свойств исполнительной власти в процессе ее осуществления органами местного самоуправления в Российской Федерации. Диссертант определяет систему органов местного самоуправления как особую подсистему публичной власти, осуществляющую исполнительно-распорядительную деятельность на территории муниципального образования в формах и способами, установленными федеральным и региональным законодательством, а также муниципальными правовыми актами в интересах устойчивого развития местного сообщества.

Научная новизна диссертации заключается в выявлении правовых признаков органа местного самоуправления, исследовании правовых и организационных форм осуществления исполнительной власти органами местного самоуправления в Российской Федерации. Выражением новизны диссертационной работы стало определение юридической природы

муниципальных правовых актов, формулирование автором предложений по совершенствованию законодательных норм в организации местного самоуправления в соответствии с основополагающими конституционными положениями.

На защиту выносятся наиболее значимые положения и выводы, содержащие элементы научной новизны:

1. В авторской концепции местное самоуправление и его публично-властные прерогативы имеют двойственную политико-правовую природу, имеющую и государственную, и общественную составляющие. При этом элементы государственной природы имеют преобладающее значение. Диссертант рассматривает местное самоуправление как конституционно-правовой институт, содержательная ценность которого определяется его правовым характером, децентрализацией управления, самостоятельностью местных органов, обеспечивающих создание условий для устойчивого развития местного сообщества с учетом исторических, социальных, национальных, культурных и иных традиций.

2. Диссертант на основе сравнительно-правового анализа взаимодействия органов местного самоуправления и исполнительной власти в Российской Федерации обосновывает вывод о том, что данные взаимоотношения определяются юридическим, функциональным, организационным характером. Автор отстаивает, что принцип организационной самостоятельности местного самоуправления, закрепленный в ст. 12 Конституции Российской Федерации 1993 г., не нарушает принципа единства системы публичной власти, которая в целом направлена на укрепление демократических основ российской государственности.

3. На основе исследования качественных характеристик органа местного самоуправления автор диссертации предлагает изложить п. 11 ч. 1 ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. в следующей редакции: орган местного самоуправления – это орган публичной власти муниципального

образования, действующий на основе федерального законодательства, законодательства субъекта Российской Федерации и устава муниципального образования, формально-юридически не входящий в систему органов государственной власти, обладающий собственными полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями, делегированными ему органами государственной власти, и осуществляющий свою деятельность в интересах населения.

4. обстоятельное изучение действующего законодательства, правотворческой и правоприменительной практики позволило диссертанту обосновать положение о том, что содержание вопросов местного значения муниципального образования, полномочий его органов как собственных, так и в рамках осуществления отдельных государственных полномочий, свидетельствует о их исполнительно-распорядительном характере. Нормотворческие полномочия органов местного самоуправления имеют подчиненное значение и направлены на реализацию положений федерального и регионального законодательства, а также решение вопросов жизнеобеспечения муниципального образования.

5. Диссертационное исследование подтвердило необходимость корректировки положения ч. 1 ст. 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹, закрепляющего то, что только местная администрация является исполнительно-распорядительным органом муниципального образования, при этом не устанавливая характер деятельности иных органов местного самоуправления. Автор полагает излишней данную конкретизацию в законе о характере деятельности местной администрации, в связи с чем предлагает исключить из ч. 1 ст. 34 слова «исполнительно-распорядительный орган муниципального образования».

6. В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»,

¹ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

регламентирующей деятельность органов местного самоуправления, не закрепляется принцип разделения властей на муниципальном уровне. Тем не менее, в диссертации автором приводятся аргументы о целесообразности установления на муниципальном уровне принципа разграничения компетенции представительных и исполнительных органов местного самоуправления. Автор полагает, что при этом необходимо исходить из следующих принципов.

Представительный орган:

- определяет общий характер деятельности исполнительных органов, устанавливает обязательные для исполнения правила на территории муниципального образования и контролирует их исполнение;
- определяет формы и сроки отчетности исполнительных органов перед населением и представительным органом;
- не вмешивается в текущую, оперативную деятельность исполнительных органов.

Исполнительные органы осуществляют оперативное управление на территории муниципального образования, обладая для этого исключительной компетенцией.

7. Проведенный диссертантом анализ правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления показывает, что муниципальные правовые акты необходимо рассматривать как особую разновидность актов, направленных на организацию исполнения и обеспечения соблюдения правовых норм. Обоснованность данного положения заключается в том, что они являются актами правореализации. В исследовании аргументируется вывод, что это в значительной степени относится и к уставу муниципального образования, положения которого сводятся в основном к воспроизведению норм федерального и регионального законодательства во всех значимых вопросах местного значения. Раскрывая типичное в уставах муниципальных образований, автор диссертации отмечает недостаточность в них правовых норм, закрепляющих существующие самобытные и исторически сложившиеся местные особенности, которые требуют соответствующего учета в организации

деятельности местных органов.

Теоретическая и практическая значимость исследования.

Теоретическое значение диссертационного исследования состоит в том, что сформулированные выводы способствуют развитию ряда разделов науки конституционного и муниципального права, теории государства и права. Это касается, в частности тех разделов, которые посвящены вопросам определения понятий исполнительная власть, местное самоуправление, система органов местного самоуправления, а также проблемам взаимодействия представительных и исполнительных органов местного самоуправления между собой и с органами государственной власти.

Изложенные в диссертационной работе положения и выводы могут быть использованы в процессе дальнейших научных конституционно-правовых разработок и законотворчества в части уточнения и конкретизации юридических норм, регулирующих вопросы организации и деятельности органов местного самоуправления. Кроме того, материалы диссертации могут найти применение в процессе преподавания и изучения учебных дисциплин конституционного и муниципального права, при подготовке методических разработок и учебных пособий.

Практическая значимость проведенного исследования состоит в том, что его результаты могут быть использованы в нормотворческой деятельности различных органов и уровней государственной власти и местного самоуправления. Они могут способствовать укреплению конституционно-правового пространства, положительного опыта государственно-правового строительства, развитию и взаимодействию институтов государственной власти и местного самоуправления, что немаловажно для дальнейшего развития современной России.

Апробация результатов исследования получила выражение в опубликованных автором научных работах, а также в выступлениях на Международной научно-практической конференции «Местное самоуправление в России и ФРГ: исторический опыт и современные тенденции развития»

(Волгоград, 2011 г.); XVI Всероссийской научной конференции «Державинские чтения» (Тамбов, 2011 г.); Международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы развития юридической науки и практики в современных условиях» (Уфа, 2009 г.); VIII Международной научно-практической конференции «Современное российское законодательство: законотворчество и правоприменение» (Москва, 2008 г.); Международной конференции «Современное общество: актуальные проблемы и тенденции развития» (Волгоград, 2007 г.).

Отдельные положения исследования и работа в целом обсуждались на заседании кафедры теории и истории государства и права факультета права и таможенного дела Автономной некоммерческой организации высшего профессионального образования Центросоюза Российской Федерации «Российский университет кооперации».

Материалы и результаты проведенного исследования используются в учебном процессе при преподавании дисциплин «Конституционное (государственное) право Российской Федерации» и «Муниципальное право России» в Волгоградском кооперативном институте (филиале) Российского университета кооперации.

Структура диссертации, обусловленная целью и задачами исследования, отражает его внутреннюю логику и состоит из введения, двух глав (шести параграфов), заключения, списка использованных нормативных правовых источников и научной литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы, анализируется ее научная разработанность, определяются объект и предмет исследования, цель работы и комплекс решаемых задач, отмечаются методологическая, теоретическая, нормативно-правовая и эмпирическая основы исследуемой проблемы, формулируются научная новизна диссертации, положения, выносимые на защиту и подтверждающие теоретическую и практическую

значимость работы, излагаются результаты апробации проведенного исследования.

В первой главе – «Конституционно-правовые основы исполнительной власти и местного самоуправления в современных условиях Российского государства» – исследуется правовая природа исполнительной власти и местного самоуправления в России (1.1); определяются особенности взаимодействия органов местного самоуправления и исполнительной власти в Российской Федерации на современном этапе (1.2); анализируется соотношение местного самоуправления с публичной и государственной властью, государственным и местным управлением (1.3).

На основе системной методологии автор диссертации подчеркивает, что в юридической науке понятия «государственная власть» и «исполнительная власть» продолжают оставаться дискуссионными. Это объясняется практикой использования данных терминов в действующем законодательстве, в том числе в Конституции Российской Федерации 1993 г., где отсутствует легальная дефиниция, раскрывающая содержание понятия «исполнительная власть». В отечественной юриспруденции получила распространение функциональная трактовка исполнительной власти, понимание ее в качестве свойства, способности и возможности социального субъекта оказывать определяющее влияние на волю и поведение других субъектов.

Рассмотренные диссертантом различные точки зрения ученых о понимании исполнительной власти в широком и узком аспектах позволили уточнить сущность исполнительной власти через понимание ее как системы государственных органов и иных структур, осуществляющих полномочия по управлению государственными и общественными делами исполнительно-распорядительного характера.

Подробное исследование правовой природы исполнительной власти позволило автору сделать вывод о том, что исполнительная власть не может отождествляться с исполнительно-распорядительной деятельностью. Исполнительно-распорядительная деятельность – это не сама власть, а внешние

способы ее объективации и практической реализации.

В конституционно-правовом контексте диссертационной работы автором делается вывод о том, что в субстанциональном, системно-структурном и функциональном измерениях исполнительная власть занимает производное положение, обладает организующим, универсальным, динамичным, структурированным характером и осуществляется различными органами, звеньями и уровнями публичной власти в нормотворческой, правоприменительной и контрольно-надзорных формах.

Решая задачи целеполагания, диссертант, исследовав теоретические положения и судебную практику, выявил различные подходы к пониманию сущности местного самоуправления:

- как основы конституционного строя Российской Федерации, то есть основополагающего принципа общественного и государственного устройства;
- как формы народовластия и самостоятельного уровня принадлежащей народу власти;
- как конституционного права граждан на осуществление местной власти;
- как демократического института гражданского общества и формы самоорганизации населения;
- как вида публичной власти и формы ее осуществления в качестве организационно обособленного элемента системы управления обществом;
- как вида публичной деятельности населения по самостоятельному и ответственному решению вопросов местного значения.

По мнению автора, выявленные оценки сущности местного самоуправления характеризуют различные аспекты этого многофункционального социально-правового явления.

Анализ природы местного самоуправления дал автору достаточное основание для раскрытия специфики его организации в Российской Федерации и позволил выработать следующие отличительные признаки системы местного самоуправления, в качестве которых отмечает:

- способность субъекта управления к самоорганизации и самообеспечению

жизнедеятельности;

- наличие определенного замкнутого жизненного цикла;

- способность самостоятельного изменения внутренней организации в зависимости от характера и динамики решаемых задач на определенных этапах своего развития;

- соответствие и эффективность решаемых задач целям развития территории муниципального образования с учетом воздействия внешних и внутренних факторов.

В диссертации выявляется, что разнообразие в подходах к соотношению местного самоуправления и государственной власти основывается на различии понимания сущности вопросов местного значения и предметов ведения государства. Другая позиция заключается в признании государственного характера всех предметов ведения и полномочий местного самоуправления. Данный тезис основан на том, что решение вопросов местного значения направлено в целом на реализацию прав и свобод граждан, гарантируемых государством. В данном аспекте диссертант отмечает, что защита этих прав и свобод относится к предметам ведения Российской Федерации и ее субъектов, но одновременно перечень вопросов местного значения также определяется государством в федеральном и региональном законодательстве.

Анализ содержания вопросов местного значения позволил заключить, что решение многих из них является одновременно и государственной задачей, в рамках которой осуществляется участие в охране окружающей среды, обеспечение социальной поддержки и занятости населения, правопорядка и др.

Автор диссертации разделяет позицию, что в настоящее время местное самоуправление необходимо рассматривать как разновидность публичной власти, не являющейся государственной, что подтверждается в решениях Конституционного суда Российской Федерации и находит свое отражение в законодательстве. Однако анализ статуса муниципальных образований и деятельности органов местного самоуправления показывает, что они не обладают абсолютной независимостью, а их самостоятельность по отношению

к государству и его органам относительна.

Данный аспект усиливается авторской обоснованностью невозможности существования полностью автономного местного самоуправления. Попытки исключения местного самоуправления из единой системы власти и управления в России препятствуют согласованности реализации общенациональных задач, эффективности деятельности муниципальных органов, создают почву для злоупотреблений на местах и др.

Научно-методологический подход к исследованию имеющихся во взаимоотношениях исполнительной власти и местного самоуправления аспектов позволил выявить следующую ситуацию. Если отсутствие организационного единства местной власти и государственной власти продолжает вызывать теоретические и практические споры, то организационное обособление органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации от федеральных органов остается незамеченным. При рассмотрении конституционного принципа единства органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов автором делается вывод, что он не является абсолютным, то есть единство структур государственной исполнительной власти имеет определенные рамки, ограниченные распределением компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами. По своему нормативному содержанию ч. 1 ст. 77 Конституции Российской Федерации, закрепляющая взаимоотношение органов федерального и регионального уровней, близка ст. 12 Конституции РФ, относящейся к организации деятельности местного самоуправления.

По убеждению автора, во взаимоотношениях органов местного самоуправления и органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов присутствует весь спектр характеристик организационно-управленческих отношений, характеризующихся наличием правового, функционального и определенного организационного единства.

Вторая глава – «Правовые и организационные формы осуществления исполнительной власти органами местного самоуправления в Российской

Федерации» – посвящена анализу муниципальных правовых актов как формы осуществления исполнительной власти органами местного самоуправления (2.1); исследованию системы органов местного самоуправления и путей ее совершенствования (2.2); определению проблемных вопросов разграничения компетенции между представительным и исполнительным органами местного самоуправления (2.3).

В диссертации показано, что по юридической силе и месту в нормативной иерархии правовые акты муниципальных органов имеют ранг подзаконных и правоисполнительных. В общей иерархии источников муниципального права нормативные акты органов местного самоуправления подчинены всем нормативным правовым актам как органов государственной власти Российской Федерации, так и ее субъектов.

Система правовых актов муниципальных органов в силу их политико-правового статуса является самостоятельной и независимой от актов органов государственной власти. В Конституции Российской Федерации 1993 г. не содержится прямого указания или перечня форм нормативных правовых актов местного самоуправления, а возможность принятия муниципальным органом собственных правовых актов зафиксирована в федеральном законодательстве. В тоже время автор отмечает, что наименование и виды правовых актов органов местного самоуправления, выборных и других должностных лиц местного самоуправления, а равно и полномочия по их изданию, порядок принятия и вступления в силу определяются уставом муниципального образования.

В диссертации подробно анализируются отдельные виды муниципальных правовых актов, подводится итог, в результате которого автор делает вывод о том, что акты местных органов имеют одновременно характер общеобязательного предписания и правоприменительную направленность на территории муниципального образования. Муниципальные органы, формально не входя в систему государственных органов, фактически осуществляют властные полномочия, аналогичные полномочиям исполнительных органов

государственной власти.

Диссертант акцентирует внимание на том, что и при реализации отдельных государственных полномочий муниципальные органы не выходят за рамки исполнительно-распорядительной деятельности. В исследовании подчеркивается, что государство при передаче местным органам функций и отдельных полномочий по принятию общеобязательных решений оставляет за собой право контроля за их исполнением, а также право вмешательства в процесс их осуществления. Это подкрепляется выводом, что правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления следует рассматривать как особую разновидность актов правореализации, являющихся формой управленческой деятельности субъектов, наделенных властными полномочиями.

Автор подчеркивает, что правовые нормы общего характера формируются муниципальными представительными органами в достаточно редких случаях, когда по вопросам местного значения отсутствует государственная правовая регламентация, например местное налогообложение, или когда вопросы местного значения урегулированы федеральным и региональным законодательством в чрезмерно общем виде и требуют их конкретизации.

Резюмируя вышеизложенное, автор диссертационной работы приходит к выводу, что это в значительной степени относится и к уставу муниципального образования. В виду отсутствия единого подхода к определению правовой природы устава муниципального образования, на практике устав, входящий в систему муниципальных правовых актов, обладает формальными элементами акта учредительного характера, но при этом не учреждает муниципальное образование как субъект права.

Правосубъектность вновь образованного муниципального образования основывается не на уставе муниципального образования, а на законе субъекта Российской Федерации, который принимается по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральных органов государственной власти в

соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ. Как нормативный правовой акт, устав содержит элементы правотворческого значения, но его правовые нормы сводятся в основном к воспроизведению норм федерального и регионального законодательства во всех значимых вопросах местного значения, включая определение внутренней организации органов местного самоуправления, их правового статуса, взаимоотношений и т. д.

Автор отмечает, что государственная регистрация устава муниципального образования порождает совершенно иные правовые последствия, чем соответствующая регистрация конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации. В случае, если в результате проверки сделан вывод о противоречии устава муниципального образования Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, законам субъекта Российской Федерации, о нарушении установленного в соответствии с федеральным законом порядка принятия устава муниципального образования, регистрирующий орган принимает мотивированное решение об отказе в государственной регистрации. Кроме того, такая регистрация осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Все это свидетельствует о том, что устав муниципального образования обладает признаками акта управления. Его правовая природа сохраняет определенный противоречивый характер и нуждается в дальнейшем исследовании.

В диссертационной работе автором детально рассматриваются четыре уровня нормативно-правового регулирования организации и деятельности органов местного самоуправления, включая международно-правовые акты, Конституцию Российской Федерации 1993 г. и федеральное законодательство, законодательство субъектов РФ и муниципальные правовые акты.

Анализируя концепции местного самоуправления, закрепленные Европейской хартией местного самоуправления и законодательством Российской Федерации, диссертант отмечает, что в хартии отсутствуют нормы, свидетельствующие об отделении муниципальных органов от государственной власти. Положения данного международно-правового акта основаны на единой

природе государственных и муниципальных органов, что вытекает из содержания п.п. 3, 4 ст. 4 хартии, в то время как в Конституции Российской Федерации закрепляется концепция местного самоуправления, которая отрицает организационное единство государственной и муниципальной власти.

Кроме того, автор диссертации подчеркивает, что федеральное законодательство закрепляет полномочия местных органов в различных сферах и отраслях жизнедеятельности. Однако сохраняется положение, когда большое число федеральных и местных правовых актов не корреспондируют друг другу. Это, по мнению диссертанта, подтверждает необходимость разработки научно-методологического обеспечения законодательного регулирования деятельности органов местного самоуправления.

В работе подробно анализируется законодательство субъектов Российской Федерации об организации и деятельности органов местного самоуправления, и отражается характерное для региональных законов дублирование положений федерального законодательства. Одновременно подчеркивается, что в действующем законодательстве прослеживается тенденция, при которой развитие местного самоуправления приобретает черты большего соответствия основам организации государственной власти.

В результате диссертационного исследования автором аргументирован тезис о том, что общепризнанный принцип формирования местного самоуправления снизу получает диаметрально противоположное воплощение. От участия в правовом регулировании организации местного самоуправления оказываются последовательно отстраненными не только население муниципальных образований, но и субъекты Российской Федерации. Вопрос установления общих принципов организации системы органов местного самоуправления из предмета совместного ведения фактически превратился в сферу исключительного ведения Российской Федерации.

Диссертант отстаивает расширение полномочий субъектов Российской Федерации по правовому регулированию организации местного самоуправления, особенно в сфере разграничения вопросов местного значения

между муниципальным районом и поселениями, входящими в его состав, а также определению компетенции и полномочий органов местного самоуправления городского округа и муниципального района.

По мнению автора диссертации, законодательное положение о том, что устав муниципального образования принимается исключительно представительным органом, существенно понизило его легитимность как основного правового акта, лишив население возможности принятия устава на местном референдуме.

Не менее важным результатом диссертационного исследования является выделение общих и отличительных признаков представительных и исполнительных органов местного самоуправления, правовая природа которых определяется его политико-правовой сущностью. Это позволило автору обосновать положение о том, что в современных российских условиях необходимо более точное и конкретное законодательное регулирование правовых и организационных форм самоуправленческой деятельности.

Диссертант, анализируя положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» отмечает, что представительный орган и глава муниципального образования, а также местная администрация являются органами, имеющими первичный самостоятельный статус, остальные же органы муниципального образования являются производными или подчиненными им.

В диссертации приводятся различные классификации органов местного самоуправления, дается характеристика основных направлений их деятельности. Одновременно автор отмечает, что в отличие от нормы ст. 130 Конституции РФ 1993 г., в Федеральном законе 2003 г. и законах субъектов РФ о местном самоуправлении, классификация местных органов проводится не по способу их формирования, а в зависимости от характера исполняемых ими полномочий.

Другим, не менее важным результатом диссертационной работы явилось обоснование положения о том, что введение должности главы местной

администрации с назначением по контракту понижает его правовой статус, а в равной степени ограничивает и прямое участие граждан в формировании органов местного самоуправления, тем самым отрицательно сказывается на принципе сдержек и противовесов в организации власти и наносит урон демократическим ценностям. При этом глава местной администрации становится более зависимым и достаточно несамостоятельным, чем избираемый населением.

В работе исследуются проблемы, связанные с определением понятия компетенции органов местного самоуправления и ее разграничением между представительным и исполнительным органами. Автор придерживается точки зрения, согласно которой компетенция местного самоуправления состоит из двух взаимосвязанных элементов: полномочий и вопросов местного значения.

С учетом того, что федеральное законодательство выделяет три группы полномочий местного самоуправления (обязательные, делегированные местным органам и собственные), автор диссертации под полномочиями органов местного самоуправления понимает совокупность их прав и обязанностей, необходимых для решения задач и выполнения функций местного самоуправления на территории муниципальных образований и закрепляемых в их уставах в соответствии с Конституцией РФ, федеральным и региональным законодательством.

Рассматривая второй составной элемент компетенции местного самоуправления, в качестве которого выступают вопросы местного значения, диссертант определяет их как круг вопросов, решение которых закрепляется за главой муниципального образования, представительным и исполнительным органами местного самоуправления и находится под их управлением.

Выделением в Федеральном законе 2003 г. новых видов муниципальных образований, законодатель разграничил их компетенцию по территориальному принципу. В ст.ст. 14, 15, 16 данного закона закреплены вопросы местного значения поселения, муниципального района и городского округа соответственно. Таким образом, законодатель разграничивает компетенцию не

только между государственными органами и органами местного самоуправления, но и внутри муниципальных образований, в частности между поселением и муниципальным районом. Однако разграничение компетенции по горизонтали между представительным, исполнительным органами и главой муниципального образования проведено недостаточно четко.

По мнению диссертанта, на муниципальном уровне должен действовать принцип разграничения компетенции представительных и исполнительных органов местного самоуправления, означающий невозможность вмешательства представительного органа местного самоуправления в текущую исполнительную деятельность. При этом в исключительном ведении представительного органа остается контроль за исполнением органами и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

Представительные органы местного самоуправления наилучшим образом выполняют свои задачи тогда, когда они опираются на исполнительные органы муниципальной власти. Однако деятельность исполнительных органов муниципальной власти нельзя сводить только к реализации решений соответствующих представительных органов, поскольку исполнительные органы в ряде случаев должны действовать самостоятельно, в порядке собственных инициатив, но в рамках закона.

В Заключении подведены итоги исследования, сформулированы выводы, отражающие цель и задачи диссертационной работы, определены предложения по дальнейшему перспективному научно-практическому изучению развития местного самоуправления в Российской Федерации.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях автора:

I. Статьи, опубликованные в рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для опубликования научных результатов диссертационных исследований:

1. Латышев С. Н. Принцип разделения властей в системе местного самоуправления / С.Н. Латышев // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2007. - № 3 (55). - С. 25–27. (0,4 п.л.).

2. Латышев С. Н. О правовой природе устава муниципального образования / С.Н. Латышев // Право и образование. Научный журнал. М.: Изд-во Современного гуманитарного университета, 2011. - № 8. - С. 109–112. (0,5 п.л.).

3. Латышев С. Н. Деятельность органов местного самоуправления как форма осуществления исполнительной власти / С.Н. Латышев, Н.И. Грачев // Вестник Волгоградской академии МВД России. Выпуск 1 (16) 2011: научно-методический журнал. Волгоград: ВА МВД России, 2011. - С. 59–62. (0,5 п.л.).

II. Статьи, опубликованные в других научных изданиях:

4. Латышев С. Н. К вопросу о правовом регулировании деятельности органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка // Региональные особенности состояния правопорядка, уровня правосознания и защищенности граждан: материалы круглого стола (г. Волгоград, 1 ноября 2002 г.) Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2003. - С. 142–148. (0,4 п.л.).

5. Латышев С. Н. Правовые проблемы определения компетенции органов местного самоуправления в области охраны общественного порядка / С.Н. Латышев // Вестник Волгоградского филиала образовательного учреждения «Московской университет потребительской кооперации», Волгоград: Волгоградское научное изд-во, 2004. Вып. № 8. - С. 69–74. (0,7 п.л.).

6. Латышев С. Н. Организационные формы осуществления местного самоуправления в Российской Федерации / С.Н. Латышев // Очерки новейшей камералистики (№4). Краснодар: Изд-во ГУК КК «Кубанькино», 2007. - С. 32–36. (0,4 п.л.).

7. Латышев С. Н. К вопросу об организационной обособленности местного самоуправления в Российской Федерации / С.Н. Латышев // Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 8. В 3 томах. Том 1. М.: Издат. группа «Юрист», 2008. - С. 835–839. (0,3 п.л.).

8. Латышев С. Н. Местное самоуправление и вертикаль власти / С.Н. Латышев // Актуальные вопросы развития юридической науки и практики в современных условиях: Материалы международной научно-практической конференции. Ч. 1. Уфа: РИО БашГУ, 2009. - С. 263–268. (0,3 п.л.).

9. Латышев С. Н. Исполнительно-распорядительный характер деятельности органов местного самоуправления / С.Н. Латышев, Н.И. Грачев // Местное самоуправление в России и ФРГ: исторический опыт и современные тенденции развития: междунар. науч.-практ. конф. (г. Волгоград, 7-8 апреля 2011 г.). Волгоград: Изд-во ФГОУ ВПО ВАГС, 2011. - С. 39–41. (0,3 п.л.).

10. Латышев С. Н. Административная сущность местного самоуправления / С.Н. Латышев // XVI Державинские чтения. Институт права: Статьи Всероссийской научной конференции. Февраль 2011 / отв. ред. В.М. Пучнин, Р.В. Пузиков; Министерство образования и науки РФ, ГОУ ВПО "ТГУ имени Г.Р. Державина". Тамбов: Издательский дом ТГУ имени Г.Р. Державина, 2011. - С. 83–86. (0,3 п.л.).

11. Латышев С. Н. Правовая природа местного самоуправления / С.Н. Латышев // Инновационный потенциал модернизации и диверсификации кооперативного сектора экономики: сборник научных статей профессорско-преподавательского состава по итогам Международной научно-практической конференции, г. Волгоград, 24 марта 2011г. Волгоград: Волгоградский кооперативный институт, 2011. - С. 316–321. (0,3 п.л.).

12. Латышев С. Н. Проблемы разграничения компетенции между представительным и исполнительным органами местного самоуправления / С.Н. Латышев // Диверсификация кооперативной деятельности в период системного кризиса: сборник научных статей профессорско-преподавательского состава по итогам научно-практической конференции, г. Волгоград, 13 апреля 2010 г. Волгоград: Волгоградское научное издательство, 2011. - С. 103–108. (0,3 п.л.).