

На правах рукописи



ТИХАЛЕВА Елена Юрьевна

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
СИСТЕМЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

12.00.02 – конституционное право;
конституционный судебный процесс;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Белгород – 2013

Диссертация выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Орловский государственный университет»

Научный

руководитель:

Ермаков Владимир Гаврилович –
доктор юридических наук, профессор

**Официальные
оппоненты:**

Нудненко Лидия Алексеевна –
доктор юридических наук, профессор, ФГБОУ
ВПО «Российская академия правосудия» /
профессор кафедры конституционного права

Переверзев Евгений Анатольевич –
кандидат юридических наук, доцент,
ФГКОУ ВПО «Белгородский юридический
институт МВД РФ» / старший преподаватель ка-
федры государственно-правовых дисциплин

Ведущая организация: ФГБОУ ВПО «Кубанский
государственный университет»

Защита состоится 20 декабря 2013 г. в 11 часов на заседании диссертационного совета Д 212.015.07 на базе Белгородского государственного национального исследовательского университета по адресу: 308015, г. Белгород, ул. Победы, д. 85.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Белгородского государственного национального исследовательского университета.

Автореферат диссертации разослан 18 ноября 2013 г.

**Ученый секретарь
диссертационного совета**



Нифанов А.Н.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования определяется необходимостью адекватного сопряжения современной конституционной теории, обретшей свои базовые очертания с принятием Конституции России, и двадцатилетним опытом практической реализации ее положений, в который вовлечены все уровни и ветви публичной власти. Особенно проблемно заявленное противоречие проявляет себя в ее наиболее массовом сегменте – местном самоуправлении.

Совокупность конституционных положений, традиционно трактуемых как отечественная модель местного самоуправления, в силу обнаружившегося крена в иные ее содержательные элементы (дефинитивный, территориальный, компетенционный, гарантный), не дает внятного представления о системе его органов. Это, в свою очередь, создает условия для противоречивых интерпретаций в федеральном и региональном законодательстве, муниципальных правовых актах.

При этом концептуальная стабильность, по определению обеспечиваемая Конституцией России, имеет ключевое значение в этом вопросе, поскольку по смыслу конституционной нормы ч. 2 ст. 3 органы местного самоуправления выступают гарантией опосредованного народовластия.

Являясь важнейшим средством реализации права граждан на осуществление самоуправления, муниципальные органы находятся в таких отношениях с гражданами, которые обеспечивали бы последним возможность решающего влияния на их деятельность. Предопределенная Конституцией Российской Федерации близость органов местного самоуправления к населению обуславливает характер их взаимосвязей между собой и с органами государственной власти разных уровней.

В пользу актуальности темы свидетельствует также известная множественность трактовок положений ст. 12, п. «н» ч. 1 ст. 72 и ч. 1 ст. 131 Конституции России в части, касающейся организационной обособленности органов местного самоуправления, с одной стороны, государственного установления общих принципов системы органов местного самоуправления, – с другой, при самостоятельности определения населением их структуры, – с третьей.

Все противоречивые проявления представленной конституционной модели усиливаются в ходе ее практической реализации в каждом муниципальном образовании с учетом исторических и иных местных традиций. В этой связи возрастает потребность научной разработки оптимальной системы органов местного самоуправления, соответствующей вызовам современности.

Вышеизложенное предопределило выбор темы настоящего диссертационного исследования.

Степень научной разработанности заявленной темы обусловлена важностью дальнейшего совершенствования системы органов местного самоуправления. Вопросы организации местной власти являлись объектом пристального изучения дореволюционных ученых и государственных деятелей. Среди них можно выделить труды А. И. Васильчикова, С. Ю. Витте, А. Д. Градовского, А. А. Кизеветтера, М. М. Ковалевского, Н. М. Коркунова, Н. И. Лазаревского, В. Н. Лешкова, М. И. Свешникова, Б. Н. Чичерина и других.

В советский период исследованию вопросов организации местного самоуправления уделялось внимание в трудах И. А. Азовкина, Г. В. Барабашева, Л. А. Велихова, Б. Б. Веселовского, Б. М. Лазарева, В. С. Основина, В. А. Пертцика, Н. Г. Старовойтова, К. Ф. Шеремета и других.

Проблемам местного самоуправления в современных условиях посвящены работы А. С. Автономова, П. А. Астафичева, И. В. Бабичева, Р. В. Бабуна, С. Н. Бабурина, В. А. Баранчикова, О. В. Берга, Т. М. Бялкиной, В. И. Васильева, И. В. Выдрина, Л. В. Гильченко, А. Н. Дементьева, Ю. А. Дмитриева, В. Г. Ермакова, В. В. Еремяна, А. А. Замотаева, В. Б. Зотова, В. Г. Игнатова, Н. А. Игнатюк, Е. М. Ковешникова, А. Н. Костюкова, О. Е. Кутафина, Е. А. Незнамовой, А. Н. Нифанова, Л. А. Нудненко, И. И. Овчинникова, А. В. Павлушкина, Н. Л. Пешина, А. Н. Писарева, Н. В. Постового, В. В. Пылина, В. В. Рудого, А. С. Саломаткина, С. Г. Соловьева, Я. Ю. Старцева, А. А. Уварова, В. И. Фадеева, Н. М. Чепурновой, А. Н. Широкова, Е. С. Шугриной и других.

Обращение большинства ученых-юристов к различным аспектам системы органов местного самоуправления подтверждает тезис о сложности и многогранности данного явления. Однако, конституционно-правовые основы системы органов местного самоуправления в Российской Федерации не выступали предметом самостоятельного диссертационного исследования.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в России по поводу установления и функционирования системы органов местного самоуправления.

Предметом исследования выступили конституционно-правовые нормы, устанавливающие общие принципы организации системы органов местного самоуправления с учетом научных интерпретаций, региональной и муниципальной практики.

Цель диссертационной работы состояла в комплексном конституционно-правовом исследовании системы органов местного самоуправления, формулировании рекомендаций и предложений по совершенствованию их взаимодействия в современных условиях.

Достижению заявленной цели способствовало решение ряда научных **задач**, среди которых:

- осуществить теоретико-концептуальное обоснование институционализации органа местного самоуправления;
- сформулировать конституционно-правовое определение системы органов местного самоуправления;
- провести классификацию моделей местного самоуправления с точки зрения функциональной специализации различных органов и должностных лиц, а также способов их формирования;
- выявить конституционно-правовые факторы структурно-функционального обособления органов местного самоуправления;
- исследовать конституционно-правовые основы организации и деятельности элементов институциональной системы муниципального образования в современных условиях;
- охарактеризовать компетенционную модель оптимизации взаимодействия органов местного самоуправления;
- выявить основные проблемы и определить пути их разрешения в рамках организационно-структурной модели внутримunicipального взаимодействия.

Методологическая основа исследования связана с его целью и задачами. В интересах их достижения использованы методы познания, адаптированные и апробированные юридической наукой и практикой. В диссертации применен ряд общенаучных (системный, анализ и синтез, логический и др.) и частнонаучных (формально-юридический, историко-правовой, сравнительно-правовой) методов.

Формально-юридический метод использовался, главным образом, при конструировании общетеоретических определений, исследовании их признаков и содержания.

Сравнительно-правовой метод применялся, в частности, при сопоставлении положений федеральных, региональных и муниципальных нормативно-правовых актов.

Теоретическую основу исследования составили труды по общей теории государства и права С. С. Алексеева, Г. А. Борисова, С. Б. Глушаченко, И. Н. Куксина, А. В. Малько, Н. И. Матузова, Е. Д. Проценко, Е. Е. Тонкова, Л. Н. Ушаковой, М. Д. Хайретдиновой и др.

Формированию авторской позиции по исследуемой тематике способствовали исследования С. А. Авакьяна, Е. А. Бондаревой, Н. С. Бондаря, Л. В. Бутько, Т. Д. Зражевской, В. Т. Кабышева, А. Н. Кокотова,

М. В. Мархгейм, О. Н. Полухина, Ю. Н. Старилова, И. А. Стародубцевой, С. В. Тычинина, Т. Я. Хабриевой, В. Е. Чиркина, Б. С. Эбзеева и других.

Правовую основу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные законы (от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), нормативные акты учредительного характера субъектов Российской Федерации (конституции/уставы) их законодательные акты, уставы муниципальных образований и иные муниципальные правовые акты.

В диссертации использована также Европейская хартия местного самоуправления (принята в г. Страсбурге 15 ноября 1985 г.).

Эмпирическую базу диссертационного исследования составили результаты анализа решений Конституционного Суда Российской Федерации, касающихся системы органов местного самоуправления, аналитические материалы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, информация о функционировании органов местного самоуправления в муниципальных образованиях Российской Федерации, практика правовой регламентации системы органов местного самоуправления в зарубежных странах.

Научная новизна диссертации состоит в том, что на основании выполненных соискателем исследований:

- разработана новая научная идея институциональной системы муниципального образования, обогащающая концепцию организационной основы местного самоуправления в Российской Федерации;

- предложены конституционно-правовые факторы структурно-функционального обособления элементов институциональной системы муниципального образования; компетенционная и организационно-структурная модели оптимизации взаимодействия органов местного самоуправления;

- доказана перспективность предложенных автором направлений превентивного воздействия на систему органов местного самоуправления в целях обеспечения её согласованного функционирования;

- введены в научный оборот авторские трактовки дефиниций «орган местного самоуправления», «муниципальный орган», «система органов местного самоуправления», «структура органов местного самоуправления», «глава муниципального образования», «представительный орган местного самоуправления», «местная администрация», «контрольно-счетный орган муниципального образования».

На защиту выносятся следующие положения, обладающие элементами научной новизны:

1. Анализ доктринальных и правовых источников позволил выявить несовершенство дефинитивного обеспечения институционализации местного самоуправления и предложить авторские трактовки дефиниций «орган местного самоуправления» и «муниципальный орган». По мнению автора:

– орган местного самоуправления – это самостоятельный внутренне структурированный выборный или образуемый иным способом элемент институциональной системы муниципального образования, перед населением которого он несет юридическую ответственность в рамках своих полномочий по решению вопросов местного значения;

– муниципальный орган – это элемент институциональной системы муниципального образования, не входящий в структуру органов публичной власти, предназначенный для организации решения нормативно определенных муниципально-статусных вопросов.

2. Опираясь на конституционные и специально-отраслевые нормы, касающиеся органов местного самоуправления, автор диссертации сформулировал и предложил ввести в научный оборот определения их системы и структуры.

Система органов местного самоуправления – муниципально-опосредованная, нормативно-формализованная, статусно-определенная, организационно-упорядоченная взаимосвязанная совокупность органов местного самоуправления, векторно включенных в решение вопросов местного значения в интересах населения.

Структура органов местного самоуправления – иерархично формализованный, функционально-определенный каталог элементов институциональной системы муниципального образования, внутренняя организация которых зависит от вида муниципального образования, численности его населения, исторических и местных традиций.

3. Авторские интерпретации конституционных положений, лежащих в основе традиционных трактовок отечественной модели местного самоуправления, вкупе с муниципальной теорией и практикой позволили выявить конституционно-правовые факторы структурно-функционального обособления элементов институциональной системы муниципального образования. Среди них:

- учредительно-обуславливающий;
- координационно-вариативный;
- исполнительно-интегрирующий;
- инициативно-определенный.

4. Применение названных факторов обусловило формулирование оригинальных авторских определений отдельных элементов институциональной системы муниципального образования:

– представительный орган местного самоуправления – опосредованный видом муниципального образования самостоятельный внутренне структурированный выборный или формируемый лидирующий элемент названной системы, реализующий нормотворческую и представительную функции в решении вопросов местного значения;

– глава муниципального образования – опосредованное видом муниципального образования и его учредительным документом, формализующим волю населения, высшее должностное лицо, координационно-функционирующее в рамках вопросов местного значения;

– местная администрация – исполнительно-распорядительный универсальный внутренне структурированный элемент институциональной системы муниципального образования, полномочия которого интегрируются в зависимости от его вида;

– контрольно-счетный орган муниципального образования – образуемый представительным органом инициативно-определенный элемент институциональной системы муниципального образования, предназначенный для оценки целевой адекватности структуры экономической основы местного самоуправления.

Представляется целесообразным понятийно дополнить предложенными определениями главу 6 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

5. Научные и формально-правовые решения, региональный и муниципальный опыт их реализации способствовали авторскому формулированию предложений в рамках компетенционной и организационно-структурной моделей оптимизации взаимодействия органов местного самоуправления.

Первая модель предполагает разработку:

– теоретических основ разграничения полномочий между органами местного самоуправления, содержание которых будет способствовать разделению органов местного самоуправления на основе организационной и функциональной составляющих, координации полномочий и цельности их деятельности в интересах населения;

– Модельного закона субъекта Российской Федерации «Об основах разграничения компетенции органов местного самоуправления», в котором, помимо прочего, необходимо закрепить:

дефиниции компетенции, предметов ведения, полномочий органов местного самоуправления;

принципы определения конкретных полномочий каждого из видов органов местного самоуправления;

перечни вопросов исключительной не подлежащей делегированию компетенции представительного органа муниципального образования, и дополнительной – с возможностью передачи другим органам местного самоуправления.

Вторая модель предполагает:

– дополнение уставов муниципальных образований положениями, закрепляющими механизмы преодоления разногласий, возникших вследствие конфликтов между органами местного самоуправления;

– анализ массива разноуровневых правовых актов, регулирующих полномочия органов местного самоуправления с целью их согласования.

6. В целях обеспечения согласованного функционирования системы органов местного самоуправления диссертантом обоснована необходимость превентивного на нее воздействия. В частности, недопущению разногласий в работе элементов институциональной системы муниципального образования будут способствовать:

– включенное взаимодействие на этапе подготовки правовых решений;

– основанный на правовых средствах мониторинг взаимоотношений органов местного самоуправления между собой;

– своевременное получение и объективный анализ достоверности социальной информации о конфликтогенных обстоятельствах;

– коммуникативно-сетевая открытость деятельности всех элементов исследуемой институциональной системы.

7. По мнению автора диссертации, совершенствование системы органов местного самоуправления предполагает:

– законодательное закрепление императивного проведения местного референдума о структуре органов местного самоуправления не только во вновь образованных, но и существующих в настоящее время муниципальных образованиях. В связи с этим автором предложена и аргументирована необходимость внесения соответствующих поправок в 1 абз. ч. 5 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ;

– установление в Федеральном законе № 131-ФЗ запрета на занятие должности главы муниципального района для глав поселений, которые входят в представительный орган муниципального района по норме представительства, для чего включить в п. 5 ч. 2 ст. 36 следующее дополнение: «не может одновременно исполнять полномочия главы муниципального района и полномочия главы поселения в соответствии с п. 1 ч. 4 ст. 35»;

– дополнение ч. 5.1 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ положениями, детализирующими механизм отчетности главы муниципального образования: «Глава муниципального образования представляет представителю органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности и деятельности подотчетных ему органов местного самоуправления не позднее чем в первом квартале после окончания соответствующего календарного года. Отчеты главы муниципального образования рассматриваются на заседании представительного органа. В своих отчетах глава муниципального образования должен раскрыть свою деятельность за истекший период и план деятельности на следующий период. Отчеты главы муниципального образования подлежат официальному опубликованию».

Теоретическая значимость диссертационного исследования определяется необходимостью дальнейшего совершенствования правового регулирования конституционно-правовых основ российской модели местного самоуправления. Выводы, полученные в результате настоящего исследования, дополняют и обогащают понятийный инструментарий. Положения диссертации могут применяться в ходе дальнейших научных исследований в области конституционного и иных отраслей права.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в возможности использования его результатов в законодательной, правоприменительной, научно-исследовательской и педагогической деятельности. Положения диссертации могут применяться при чтении курсов «Конституционное право России», «Муниципальное право России», «Теория государства и права», в подготовке учебников и учебных пособий.

Предложения автора могут быть полезны в совершенствовании федерального и регионального законодательства; правовых актов, принимаемых населением муниципального образования и органами местного самоуправления.

Апробация результатов исследования осуществлена в порядке обсуждения и одобрения на заседаниях кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВПО «Орловский государственный университет» а также в процессе участия в международных, всероссийских и межрегиональных научно-практических конференциях.

Диссертация является логическим завершением работы автора, основные итоги которого представлены в семнадцати научных публикациях общим объемом около 6,3 п.л.

Структура работы обусловлена ее целью и поставленными задачами, а также логикой обозначенной проблемы. Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, состоящих из восьми параграфов, заключения и списка использованной литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы диссертации, определены цели и задачи, объект и предмет исследования, показаны степень научной разработанности темы, научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, раскрыты методологическая, теоретическая и эмпирическая основы исследования, сформулированы основные положения, выносимые автором на защиту, приведены сведения об апробации результатов и структуре исследования.

Первая глава – **«Систематизация органов местного самоуправления в конституционно-правовой науке»** – посвящена теоретико-концептуальному обоснованию институционализации органа местного самоуправления (1.1) и конституционно-правовому определению системы органов местного самоуправления (1.2).

Для определения места органов местного самоуправления в системе органов публичной власти диссертантом выделены общие, особенные и индивидуальные признаки публично-властных органов – местного самоуправления и государственной власти. На основе анализа теоретико-правовых и нормативных правовых источников о местном самоуправлении обоснованы и охарактеризованы специфические признаки органов местного самоуправления. С учетом этого предложено их оригинальное определение.

Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации»¹ ввел в текст Федерального закона № 131-ФЗ термин «муниципальный орган», не тождественный термину «орган местного самоуправления». В качестве муниципальных органов определены в ч. 2 ст. 39 избирательные комиссии муниципальных образований, которые не входят в структуру органов местного самоуправления. Вместе с тем, законодатель не счел нужным прописать в законе определение данного понятия. Более того, применительно к регулированию различных организационно-правовых вопросов в муниципальной сфере в законодательстве в соответствующих случаях используется практически исключительно термин «органы местного самоуправления». Тем самым, теоретически, избирательные комиссии муниципальных образований поставлены в условия, когда гарантии их деятельности могут быть снижены под предлогом того, что они не относятся к органам местного самоуправления. С другой стороны, такой подход может воспроизводиться в отношении других «муниципальных органов» в обход требований, закрепленных для органов местного самоуправления. В связи с этим автором предложено различать понятия «орган

¹ Российская газета. 26 июля 2005. № 161.

местного самоуправления» и «муниципальный орган» с нормативным закреплением соответствующего, предложенного в работе определения последнего.

Диссертантом отмечено, что наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации устанавливаются законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных традиций. Представляется оправданным передать определение наименований органов местного самоуправления в ведение только муниципальных образований. Не исключая участия в установлении общих принципов организации местного самоуправления органов государственной власти, такой подход будет более соответствовать принципу учета традиций развития той или иной территории.

В качестве одного из возможных путей решения проблемы, связанной с определением статуса органа местного самоуправления как юридического лица, автором обосновано принятие федерального закона, регулирующего правовое положение муниципальных казенных учреждений – органов местного самоуправления. В качестве перспективного направления в данной сфере муниципально-правовых отношений, в работе приведены аргументы в пользу принятия модельного акта, способствующего установлению единообразного регулирования указанных правоотношений в различных муниципальных образованиях.

Далее автором осуществлена классификация моделей органов местного самоуправления, действующих в настоящее время в Российской Федерации и за рубежом, с точки зрения функциональной специализации различных органов и должностных лиц, а также способов их формирования, определены достоинства и недостатки исследуемых моделей. С учетом этого сформулированы определения системы и структуры органов местного самоуправления.

В целях дальнейшего развития демократических основ местного самоуправления и более активного участия населения, проживающего на территории муниципальных образований, в управлении делами на местном уровне, предложено законодательное закрепление императивного проведения местного референдума о структуре органов местного самоуправления не только во вновь образованных, но и существующих в настоящее время муниципальных образованиях. В связи с этим автором предложена и аргументирована необходимость внесения соответствующих поправок в 1 абз. ч. 5 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ;

Во второй главе – **«Конституционно-правовые факторы структурно-функционального обособления органов местного самоуправления»** – раскрыты: правовой статус представительных органов местного самоуправления (2.1) и главы муниципального образования (2.2); сущность исполнительно-

распорядительного органа местного самоуправления (2.3) и организационных структур (органов), которые могут создаваться на местном уровне (2.4).

Диссертантом отмечено, что, несмотря на урегулированность в Федеральном законе № 131-ФЗ основных вопросов, связанных с функционированием представительного органа, само определение данного термина в нем отсутствует. Анализ сложившихся в теории муниципального права определений выявил, что они не охватывают всех характерных для представительного органа признаков. Поэтому в Федеральный закон № 131-ФЗ предлагается включить оригинальное определение, сформулированное автором.

В работе обосновано, что наиболее оптимальным с точки зрения реализации программ развития муниципального образования, является срок полномочий представительных органов местного самоуправления – 4 года, соотносимый с одной из главных задач представительных органов – утверждением местного бюджета и отчета о его исполнении.

В качестве одного из необходимых направлений совершенствования деятельности органов местного самоуправления автором предложено разработать и принять модельный закон о контроле представительных органов местного самоуправления, в котором бы четко определялась не только компетенция представительных органов местного самоуправления в области реализации контрольных полномочий, но и механизм осуществления контроля представительной властью, на основе которого муниципальные образования могли бы создать адаптированные к своим уставам нормативные правовые акты.

В исследовании отмечено, что в регламентах представительных органов различных муниципальных образований весьма неоднозначно определен субъект, на которого возлагаются полномочия по осуществлению контроля за его соблюдением. В одних муниципальных образованиях (г. Белгород) – это председатель представительного органа, в других (г. Орел, г. Брянск) – Регламентная комиссия/группа, в третьих (г. Томск) – оба эти субъекта, иные (г. Калуга, г. Тула) вообще не содержат подобных указаний. В связи с этим представляется необходимым обязательное создание в рамках представительного органа регламентной комиссии с соответствующими полномочиями с целью четкой фиксации деятельности представительного органа и соблюдения необходимых процедур данной деятельности.

Отмечено, что в ряде зарубежных государств имеется опыт образования консультативных комиссий местного представительного органа, в состав которых входят не только муниципальные советники, но и представители населения. В практике российского муниципального строительства привлечение граждан к работе представительных органов местного самоуправления, как правило, ограни-

чивается приглашением на договорной основе экспертов и консультантов с правом совещательного голоса. Поэтому, с целью развития правосознания населения и более широкой реализации непосредственных форм осуществления местного самоуправления, предлагается распространить зарубежную практику в муниципальных образованиях Российской Федерации с введением соответствующих положений в уставы муниципальных образований.

Автором обращено внимание, что в Федеральном законе № 131-ФЗ не указаны сроки рассмотрения законодательным органом закона о роспуске представительного органа. На практике, как известно, согласно уставам субъектов Федерации законы принимаются в двух чтениях, при этом, как правило, первое и второе чтения разведены по разным сессиям. Было бы правильным установить временные рамки для рассмотрения закона о роспуске (с целью оперативного реагирования на возникшую ситуацию и по аналогии с иными подобными сроками, установленными законом). Представляется обоснованным в качестве предельного срока определить 3 месяца с момента установления факта нарушения и включить соответствующую формулировку в ст. 73 Федерального закона № 131-ФЗ часть 2.3.

Констатируется, что голосование населения о прекращении деятельности представительного органа муниципального образования весьма затратная как в материальном, так и в организационном плане процедура. Учитывая ее императивный характер, может возникнуть сомнение и в адекватности этой меры реагирования тяжести совершенного представительным органом правонарушения, в связи с этим возникает объективная необходимость в существовании общей консультативной формы выражения недоверия населения своему представительному органу.

Поскольку обращения, принятые собранием или конференцией граждан, подлежат обязательному рассмотрению органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращениях вопросов, с направлением письменного ответа, предлагается собрания и конференции использовать и как инструмент общественного контроля, и как способ воздействия на работу представительного органа, который может повлечь негативные последствия для этого органа в виде обязанности по принятию определенных мер по данному обращению с последующим официальным опубликованием итогов собрания или конференции граждан.

Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ, глава муниципального образования определен в качестве высшего должностного лица, которое наделяется уставом собственными полномочиями по решению вопросов местного значения в зависимости от той роли, которую он в соответствии с нормативными установками играет в системе органов местного самоуправления. Анализ различных точек зрения относительно определения термина «глава муниципального образования» позволил автору предложить собственный.

В работе отмечено, что если представительный орган района сформирован на основе делегирования поселениями и избрания главы из состава этого органа, возникает ситуация, когда человек в одном лице совмещает сразу до пяти позиций. Данные тенденции могут негативным образом сказываться на реализации конкретных полномочий. В этой связи более рациональным представляется запрет такого совмещения с его закреплением в Федеральном законе № 131-ФЗ.

Диссертантом исследована правовая регламентация требований к лицам, избирающимся на пост глав муниципальных образований, на основе этого внесены рекомендации закрепить в уставах муниципальных образований ряд обязательных требований, предъявляемых к кандидату на эту должность.

Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу местного самоуправления. В Федеральном законе № 131-ФЗ указан механизм предоставления отчетов о результатах своей деятельности главой муниципального образования, однако ни о сроках предоставления отчетов, ни о порядке осуществления данной процедуры федеральный законодатель не упоминает. Анализ регионального законодательства и муниципальных правовых актов показывает, что чаще всего данный вопрос решается на местном уровне.

Автор считает целесообразным закрепить в Федеральном законе № 131-ФЗ механизм отчетности главы муниципального образования. В частности, дополнить ч. 5.1 ст. 36 Закона следующими положениями: «Глава муниципального образования представляет представительному органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности и деятельности подотчетных ему органов местного самоуправления не позднее чем в первом квартале после окончания соответствующего календарного года. Отчеты главы муниципального образования рассматриваются на заседании представительного органа. В своих отчетах глава муниципального образования должен раскрыть свою деятельность за истекший период и план деятельности на следующий период. Отчеты главы муниципального образования подлежат официальному опубликованию».

Диссертантом выявлено, что в законах субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении и в уставах муниципальных образований больше внимания уделяется подотчетности главы муниципального образования представительному органу. Как, в каких формах и с какими последствиями должны происходить отчеты перед населением, говорится в самой общей форме.

В этой связи представляется необходимым принятие и утверждение представительными органами муниципальных образований положений об отчетах глав муниципальных образований перед избирателями в средствах массовой

информации, непосредственных отчетах на сходах, собраниях, конференциях, об информировании ими населения о своей деятельности, то есть соответствующее закрепление форм отчетности в местных нормативных правовых актах.

В диссертации рассмотрен порядок отзыва главы муниципального образования. Констатируется, что для обеспечения реальной ответственности главы муниципального образования важна инициатива жителей муниципального образования, их самоорганизация, осознание ими своих прав и интересов, их заинтересованность в решении вопросов местного значения, которая должна найти свое воплощение в более подробной регламентации уставами муниципальных образований механизмов и процедур муниципально-правовой ответственности глав муниципальных образований.

Также представляется целесообразным разработать и закрепить в действующих муниципальных правовых актах положения об установлении определенного срока, в течение которого не может состояться повторное возбуждение вопроса об отзыве главы муниципального образования в случае признания голосования по отзыву несостоявшимся или недействительным (например, не менее одного года) с целью обеспечения стабильности деятельности системы органов местного самоуправления конкретного муниципального образования (в частности, дополнив ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ частью 2.2 с соответствующей формулировкой).

Далее автором исследованы различные подходы к определению термина «местная администрация».

Исполнительная ветвь власти, несущая на себе основную нагрузку по решению вопросов местного значения, оказалась долгое время закамуфлированной под понятием «другие органы местного самоуправления». Статья 2 Федерального закона № 131-ФЗ, посвященная основным терминам и понятиям, не закрепляет понятие местной администрации, что является, по мнению автора, недостатком закона. Статья 37 лишь устанавливает, что местная администрация является исполнительно-распорядительным органом муниципального образования, который наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, но не закрепляет определение термина «местная администрация». Учитывая вышеизложенное, предложено её определение.

В работе исследованы вопросы замещения должности главы местной администрации. Проведенный автором анализ свидетельствует в пользу целесообразно-

сти закрепления в качестве обязательного требования для замещения данной должности возрастного ценза (25 лет).

Ввиду отсутствия законодательного определения термина «органы местной администрации», автором предложено оригинальное. При этом сформулированы отличительные характеристики органов местной администрации:

- состоят на местном бюджете, могут обладать правами юридического лица, иметь смету расходов, открывать счета в банках;
- подконтрольны и подотчетны главе местной администрации;
- обособленное имущество органов местной администрации закрепляется за ними распоряжениями главы местной администрации на праве оперативного управления;
- функции и полномочия органов местной администрации, а также организация и порядок их деятельности определяются Положениями об этих органах, утверждаемыми главой местной администрации или представительным органом.

В процессе исследования автор приходит к выводу, что совершенствование деятельности местной администрации требует совершенствования работы аппарата и руководства местной администрации. Этим целям, как правило, служат получающие все большее распространение регламенты местных администраций, закрепляющие процедуры деятельности исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, структура которых не определяется ни федеральным законодательством, ни законами субъектов Российской Федерации. Во многих субъектах Федерации подобная работа осуществляется спонтанно, многие регламенты имеют существенные различия.

Представляется целесообразным упорядочить правовое оформление управленческих процедур, для чего необходимо разработать и принять на федеральном уровне модельный правовой акт «Об основах организации и деятельности местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования)», в котором должны быть определены основные направления грамотно организованной работы местной администрации, ее рациональной структуры, общие положения, которые можно было бы применить на местном уровне, учитывая особенности местных администраций конкретных муниципальных образований, и осуществлена конкретизация полномочий названного органа.

Диссертантом исследованы также иные органы местного самоуправления, которые могут создаваться на муниципальном уровне. Одним из таких органов является контрольно-счетный орган муниципального образования, который впервые был закреплен Федеральным законом № 131-ФЗ в качестве самостоятельного органа местного самоуправления.

Отмечено, что существует оправданная необходимость внесения изменений в ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ, включив контрольно-счетный орган в число обязательных в структуре органов местного самоуправления, что будет способствовать более эффективной реализации муниципального финансового контроля. Представляется целесообразным законодательно закрепить определение данного органа в предложенной авторской формулировке.

К иным органам местного самоуправления относится избирательная комиссия муниципального образования.

В работе указано, что достаточно своеобразным является положение избирательной комиссии муниципального образования среди других органов местного самоуправления, установленное Федеральным законом № 131-ФЗ. С одной стороны, это орган местной власти, формируемый представительным органом местного самоуправления, финансируемый в том числе из местного бюджета. С другой – избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом в соответствии со ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ и ст. 24 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹ и не входит в структуру органов местного самоуправления.

Очевидно, что муниципальная избирательная комиссия не может быть отнесена к органам местного самоуправления, поскольку она не реализует полномочий по решению вопросов местного значения. Это главное, сущностное отличие избирательной комиссии от любого органа местного самоуправления, которое в принципе не может быть изменено законом.

Необходимо учитывать, что избирательная комиссия муниципального образования не является также и органом государственной власти.

Следовательно, это некий публичный орган, не отнесенный ни к одной из ветвей власти. Вследствие этого муниципальную избирательную комиссию нельзя включить в какую-либо группу органов местного самоуправления, кроме признания ее коллегиальным органом с особым статусом.

Как представляется, одним из возможных вариантов выхода из сложившейся ситуации является создание централизованной системы избирательных комиссий с наделением членов избирательных комиссий статусом государственных служащих, то есть включение муниципальных избирательных комиссий в вертикаль власти. Данные действия будут способствовать координации деятельности избирательных комиссий различных уровней с целью повышения эффективности рабочего процесса.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

Обобщив различные позиции, автором сделан вывод, что к иным органам местного самоуправления ученые и исследователи также относят: муниципальную милицию; органы территориального общественного самоуправления; органы межмуниципального сотрудничества (ассоциации и союзы) и ряд других. Диссертант обосновывает свою позицию в отношении указанных структур.

Объективная необходимость наличия факультативных органов в целях эффективной деятельности всей системы органов местного самоуправления может быть обусловлена практикой осуществления местного самоуправления в конкретных муниципальных образованиях.

Третья глава – **«Модели оптимизации взаимодействия органов местного самоуправления»** – посвящена исследованию компетенционной модели взаимодействия органов местного самоуправления (3.1) и организационно-структурной модели внутримunicipального взаимодействия (3.2).

В рамках первой модели диссертантом выделены проблемы применимости принципа разделения властей на местном уровне и даны рекомендации по эффективному разграничению полномочий между органами местного самоуправления.

Основываясь на зарубежной практике и историческом отечественном опыте, автор отмечает, что при разграничении полномочий между представительными и исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления необходимо исходить из следующих принципов:

- подотчетность исполнительно-распорядительных органов населению и представительному органу местного самоуправления;
- обеспечение реализации исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления общих правил по вопросам местного значения, сформулированных представительной властью и обязательных для исполнения на территории муниципального образования;
- невмешательство представительных органов местного самоуправления в текущую деятельность исполнительных органов местного самоуправления, в решение оперативных вопросов.

В целом, по мнению автора, действенное осуществление муниципальной власти возможно лишь при условии конкретного определения объема полномочий, за который должен отвечать каждый вид органов местного самоуправления.

Диссертантом обосновано, что в целях оптимизации взаимодействия органов местного самоуправления в рамках компетенционной модели необходима разработка:

- теоретических основ разграничения полномочий между органами местного самоуправления, содержание которых будет способствовать разделению

органов местного самоуправления на основе организационной и функциональной составляющих, координации полномочий и цельности их деятельности в интересах населения;

– Модельного закона субъекта Российской Федерации «Об основах разграничения компетенции органов местного самоуправления», в котором, помимо прочего, необходимо закрепить:

дефиниции компетенции, предметов ведения, полномочий органов местного самоуправления;

принципы определения конкретных полномочий каждого из видов органов местного самоуправления;

перечни вопросов исключительной не подлежащей делегированию компетенции представительного органа муниципального образования, и дополнительной – с возможностью передачи другим органам местного самоуправления.

Далее в работе проанализированы основные подходы к построению организационных структур муниципального образования.

Автор считает целесообразным при формировании организационных структур муниципального образования учитывать:

– особенности конкретного муниципального образования (его вид; масштаб территории; численность населенных пунктов, входящих в состав муниципального образования, и их удаленность от административного центра муниципального образования; численность населения; наличие и состояние ресурсов, и потребность в них; особенности организации и предоставления услуг; социальные условия; уровень развития экономики; основные направления хозяйственной активности; кадровый потенциал и квалификацию персонала; материально-техническую базу муниципального образования и т.п.);

– перечень вопросов местного значения, установленный для соответствующего типа муниципального образования, иных установленных в уставе вопросов, наличие переданных государственных полномочий и т.п.;

– степень развитости различных форм самоорганизации населения, способных участвовать в решении вопросов местного значения;

– региональные особенности (специфику соседних муниципальных образований и характер взаимоотношений с ними; сферу влияния конкретного муниципального образования; его роль и место в масштабе административного региона и на других уровнях);

– исходные цели развития муниципального образования, конкретные цели по сферам жизнедеятельности муниципального образования в соответствии с предметами ведения (степень ясности в делегировании прав и ответственности; степень четкости в постановке целей; уровень планирования развития муниципального образования и т.п.).

С учетом изложенного и на основе систематизации функций по содержательному признаку диссертантом разработаны модели структур представительного органа и местной администрации городского округа (средняя численность населения – 300 000 человек; для примера взят г. Орел).

В диссертации сделаны выводы, что органы местного самоуправления должны:

- иметь четкую структуру планирования развития муниципального образования и предоставления муниципальных услуг, как на краткосрочную, так и на долгосрочную перспективу;

- выработать конкретные механизмы всестороннего анализа результатов деятельности органов местного самоуправления и их структурных подразделений, фиксировать положительные примеры работы, исправлять дефекты и упущения;

- систематически публично отчитываться о результатах работы и планах на будущее, как между собой, так и перед населением муниципального образования;

- осуществлять систематическое консультирование с иными органами местного самоуправления, муниципальными служащими, населением и его организованными сообществами, прежде всего с органами территориального общественного самоуправления, по вопросам структуры органов местного самоуправления и их подразделений и повышения эффективности их деятельности;

- эффективно использовать методы управления проектами с целью внесения изменений в реализуемые задачи;

- сопоставлять результаты и методики своей работы с передовой практикой работы органов местного самоуправления других муниципальных образований.

В **заключении** обобщены выводы, полученные в ходе диссертационного исследования, даны рекомендации, намечены проблемы для дальнейших исследований.

**Основные положения диссертации
изложены в 17 публикациях автора
общим объемом около 6,3 п.л., в т.ч.:**

*Статьи, опубликованные в научных журналах и изданиях,
которые включены в перечень российских рецензируемых научных журналов и
изданий для опубликования основных научных результатов диссертаций:*

1. Тихалева, Е. Ю. Проблемные вопросы разграничения компетенции между органами местного самоуправления муниципального образования [Текст] / Е. Ю. Тихалева // Вестник Владимирского юридического института. – 2011. – № 2 (19). – С. 121-128. – 0,4 п.л.

2. Тихалева, Е. Ю. Правовой статус контрольного органа муниципального образования [Текст] / Е. Ю. Тихалева // Ученые записки Орловского государственного университета. – 2011. – № 4 (42). – С. 260-265. – 0,3 п.л.

3. Тихалева, Е. Ю. Конституционно-правовая природа системы органов местного самоуправления [Текст] / Е. Ю. Тихалева // Среднерусский вестник общественных наук. – Орел. – 2012. – № 1. – С. 111-115. – 0,4 п.л.

4. Тихалева, Е. Ю. Совершенствование организационных структур муниципального образования [Текст] / Е. Ю. Тихалева // Ученые записки Орловского государственного университета. – 2013. – № 2 (52) – С. 267-274. – 0,4 п.л.

Статьи, опубликованные в других научных изданиях:

5. Тихалева, Е. Ю. О взаимодействии органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления [Текст] / Е. Ю. Тихалева // Конституция Российской Федерации 15 лет спустя: теория и практика : материалы межрегиональной научно-практической конференции. – Елец: ЕГУ им. И.А. Бунина, 2009. – С. 372-377. – 0,3 п.л.

6. Тихалева, Е. Ю. Взаимодействие федеральных и региональных органов законодательной власти [Текст] / Е. Ю. Тихалева (в соавт.) // Конституция Российской Федерации 15 лет спустя: теория и практика : материалы межрегиональной научно-практической конференции. – Елец: ЕГУ им. И.А. Бунина, 2009. – С. 300-309. – 0,5 п.л.

7. Тихалева, Е. Ю. Некоторые аспекты разграничения компетенции между органами местного самоуправления муниципального образования [Текст] / Е. Ю. Тихалева // Актуальные проблемы юридической науки и практики : сборник материалов международной научно-практической конференции (Орел, 20 мая). – Орел: ОРАГС, 2009. – С. 298-303. – 0,3 п.л.

8. Тихалева, Е. Ю. Некоторые проблемы развития местного самоуправления в Российской Федерации [Текст] / Е. Ю. Тихалева // Актуальные вопросы развития юридической науки и практики в современных условиях : материалы международной научно-практической конференции. Часть 6. – Уфа: РИО БашГУ, 2009. – С. 71-75. – 0,3 п.л.

9. Тихалева, Е. Ю. Направления совершенствования муниципального правотворчества [Текст] / Е. Ю. Тихалева // Актуальные вопросы текущего законодательства : сборник научных работ по актуальным проблемам законодательства в рамках Областной целевой программы «Повышение правовой культуры населения Орловской области на 2007-2009 годы». – Орел: ООО «Историко-юридический клуб», 2009. – С. 22-28. – 0,4 п.л.

10. Тихалева, Е. Ю. Об удалении главы муниципального образования в отставку [Текст] / Е. Ю. Тихалева // Российское законодательство в современных условиях : материалы VII ежегодной Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Т. 1. – Брянск: Группа компаний «Десяточка», 2009. – С. 354-361. – 0,4 п.л.

11. Тихалева, Е. Ю. О роли представительных органов в системе органов местного самоуправления муниципального образования [Текст] / Е. Ю. Тихалева // Муниципальная служба: правовые вопросы. – Москва. – 2010. – № 1. – С. 2-4. – 0,3 п.л.

12. Тихалева, Е. Ю. Органы местного самоуправления как юридические лица [Текст] / Е. Ю. Тихалева // Правовая система Российской Федерации. – Брянск, Москва, Орел. – 2010. – № 4 (25). – С. 31-42. – 0,5 п.л.

13. Тихалева, Е. Ю. О роли представительных органов в системе органов местного самоуправления муниципального образования [Текст] / Е. Ю. Тихалева // Юридическая наука: Проблемы и перспективы развития (региональный аспект) : сборник статей по итогам II Международной научно-практической конференции (Великий Новгород, 8-9 октября, 2009 г.). В 3 т. – Великий Новгород: НовГУ им. Ярослава Мудрого, 2011. – Т. 2. – С. 449-451. – 0,3 п.л.

14. Тихалева, Е. Ю. К вопросу об организационно-правовом статусе органов местного самоуправления [Текст] / Е. Ю. Тихалева // Актуальные проблемы правовой системы Российской Федерации. – Орел: ОГУ. – 2012. – С. 98-103. – 0,4 п.л.

15. Тихалева, Е. Ю. Проблемы правового статуса избирательной комиссии муниципального образования [Текст] / Е. Ю. Тихалева // Право и правоприменение в современной России. – Елец: ЕГУ им. И.А. Бунина, 2013. – С. 182-186. – 0,4 п.л.

16. Тихалева, Е. Ю. Пути совершенствования организационных основ местного самоуправления [Текст] / Е. Ю. Тихалева // Актуальные проблемы государственно-правового строительства в современной России : сборник материалов всероссийского круглого стола. – Орел: ОрЮИ МВД России, 2013. – С. 186-190. – 0,4 п.л.

17. Тихалева, Е. Ю. Подходы к построению структур местных администраций [Текст] / Е. Ю. Тихалева // Гуманитарные науки в XXI веке : материалы XV международной научно-практической конференции. – М.: Издательство «Спутник +», 2013. – С. 186-189. – 0,3 п.л.

Подписано в печать 14.11.2013. Times New Roman.

Формат 60×84/16. Усл. п. л. 1,0. Тираж 100 экз. Заказ 445.

Оригинал-макет подготовлен и тиражирован в ИД «Белгород» НИУ «БелГУ»
308015, г. Белгород, ул. Победы, д. 85.

