

На правах рукописи

КУЛИЧКОВ
Александр Сергеевич

**ПРАВОВОЙ СТАТУС МУНИЦИПАЛЬНО-ВЛАСТНЫХ
ИНСТИТУТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание учёной степени
кандидата юридических наук

Москва – 2013

Работа выполнена на кафедре государственно-правовых дисциплин
АНО ВПО "Московский гуманитарный университет"

Научный руководитель – доктор юридических наук, доцент
Белоусова Елена Вениаминовна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук
Королев Сергей Викторович,
главный научный сотрудник сектора
международно-правовых исследований
ФГБУН «Институт государства и права РАН»

кандидат юридических наук
Горохов Дмитрий Юрьевич,
доцент кафедры конституционного и
муниципального права ЧОУ ВПО
"Московский университет им. С.Ю. Витте"

Ведущая организация – Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего
профессионального образования «Пензенский
государственный университет»

Защита диссертации состоится 20 марта 2014 г. в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д 521.004.06 при АНО ВПО «Московский гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, д. 5, учебный корпус № 3, ауд. 511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке АНО ВПО «Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан « ___ » _____ 2014 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук, доцент

Е.В. Белоусова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В современных условиях в России происходят кардинальные перемены во всех сферах общества, конечной целью которых является построение демократического правового государства. Позиционирование России как демократического правового государства зависит, прежде всего, от того, насколько эффективным является организация местного самоуправления как низового территориального уровня функционирования публичной власти, представленной системой органов местного самоуправления. Местное самоуправление рассматривается мировым сообществом как важнейший демократический институт государства, одна из основ конституционного строя страны. В начале XXI века в России начался новый этап осуществления реформы местного самоуправления, особенно в части реформирования его организационной системы, а также взаимодействия с иными органами публичной власти федерального и регионального уровней. Продолжается процесс становления и развития муниципально-властных институтов в качестве обособленного звена публичной власти и одного из существенных элементов народовластия, в наибольшей мере обеспечивающего участие граждан в осуществлении публичной власти. В этой связи особая роль отведена различным органам местного самоуправления. На сегодняшний день в науке конституционного и муниципального права существует достаточно сформированная база исследований в области роли и места муниципально-властных институтов в реализации принципа народовластия на уровне местного самоуправления. Вместе с тем, исходя из непрерывного развития институтов местного самоуправления, в научной литературе появляются все новые исследования по вопросам его сущности, а также роли муниципально-властных институтов в системе публичной власти. Также продолжается поиск оптимальных моделей построения органов местного самоуправления, закрепления их функций как в практической деятельности, так и в законодательном регулировании. Подтверждением этому является принятие в 2003 г. Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации», пришедшего на смену аналогичному Закону 1995 года и ранее действующему Закону 1991 года. Немаловажен и тот факт, что за незначительный период существования действующий в настоящее время Федеральный закон № 131-ФЗ многократно изменялся и дополнялся.

В связи с этим разработка концепции статуса муниципально-властных институтов, выявление его содержания, структуры и элементов, анализ проблем реализации названного статуса позволят определить возможные пути совершенствования нормативно-правового регулирования организации и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации. Анализ механизма формирования и деятельности органов местного самоуправления, выявление их взаимосвязей и взаимодействия способствуют обнаружению существующих пробелов в определении правового статуса данных органов, в вопросах их включенности в механизм функционирования всей публичной власти на территории Российского государства. Необходим дальнейший поиск путей решения проблем как правового, так и организационного характера, препятствующих в полной мере использовать потенциал этих органов народовластия на местном территориальном уровне. Все вышеизложенное свидетельствует о несомненной актуальности избранной проблематики.

Объект диссертационного исследования составляет совокупность общественных отношений, сложившихся в области формирования, функционирования и взаимодействия муниципально-властных институтов в системе публичной власти в Российской Федерации.

Предмет исследования составляют нормативно-правовые акты федерального, регионального и муниципального уровней, регламентирующие правовое положение муниципально-властных институтов в Российской Федерации, а также доктринальные положения в области определения их места и роли в системе публичной власти.

Цель и задачи исследования. Основная цель – на основе проведенного анализа выявить закономерности и особенности становления и развития муниципально-властных институтов в Российской Федерации, в результате чего сформулировать практические предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы местного самоуправления, способствующие оптимизации деятельности муниципально-властных институтов и повышению эффективности их функционирования.

Достижение указанной цели обусловило постановку следующих **задач**:

- определить соотношение муниципальной власти с государственной властью как разновидностей публичной власти;
- выявить социально-правовую природу и содержательные характеристики муниципально-властных институтов;
- определить особенности органов местного самоуправления в Российской Федерации как органов публичной власти местного территориального уровня;
- рассмотреть вопросы становления и развития муниципально-властных институтов в России с точки зрения исторических аспектов;
- исследовать особенности формирования и механизма функционирования органов местного самоуправления как одного из видов органов публичной власти;
- установить пределы участия органов местного самоуправления в решении государственных задач;
- проанализировать особенности, место и роль муниципально-правовых актов в системе нормативно-правовых актов Российской Федерации;
- сформулировать предложения и рекомендации, направленные на совершенствование взаимодействия и координации в системе муниципально-властных институтов в Российской Федерации;
- исследовать правовые нормы, регулирующие организацию и деятельность муниципально-властных институтов с точки зрения отражения

реального состояния местного самоуправления, выявить возможности использования опыта зарубежных стран;

- оценить перспективы развития муниципально-властных институтов в ходе осуществляемой реформы местного самоуправления.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования. Вопросы организации и функционирования местного самоуправления нашли отражение в работах исследователей по муниципальному, конституционному, административному праву, а также теории и истории государства и права. В российской и зарубежной правовой науке представлен обширный материал, раскрывающий отдельные вопросы функционирования различных органов местного самоуправления. Однако комплексные исследования, посвященные рассмотрению муниципально-властных институтов во взаимосвязи с их местом и ролью в системе функционирования публичной власти в государстве, отсутствуют. Большая часть работ, в той или иной мере касающихся организации местного самоуправления, затрагивает лишь отдельные аспекты правового статуса отдельных муниципальных органов. В советский и постсоветский периоды развития науки вопросам организации органов власти на местах были посвящены труды Г.В. Барабашева, Н.С. Бондаря, В.И. Васильева, Р.Ф. Васильева, О.Е. Кутафина, В.А. Пертцика, В.И. Фадеева. После принятия Конституции Российской Федерации 1993 года, четко определившей местное самоуправление как одну из основ конституционного строя и закрепившей его место в системе публичной власти, появились теоретические разработки И.А. Алексеева, В.А. Баранчикова, И.В. Выдрина, Ю.Д. Казанчева, Е.М. Ковешникова, В.И. Кокотова, И.И. Овчинникова, Н.Л. Пешина, А.Н. Писарева, Н.В. Постового, А.А. Сергеева, С.Г. Соловьева, Н.С. Тимофеева, А.А. Уварова, Е.С. Шугриной.

В последние годы вопросам, касающимся правового статуса различных органов местного самоуправления, были посвящены докторские и кандидатские диссертации А.А. Абазова, Е.В. Белоусовой, М.П. Беспаловой,

В.И. Голованова, В.И. Емешова, В.Г. Коняхина, М.И. Семенова, И.И. Худобина, Н.Б. Шевченко.

Отдельные монографические исследования также затрагивают те или иные аспекты функционирования органов местного самоуправления – Л.А. Андриченко, И.В. Бабичева, О.В. Берга, Л.В. Гильченко, А.А. Замотаева, Н.А. Игнатюк, В.А. Сивицкого, В.А. Черникова и других ученых.

Вместе с тем, в современных условиях отсутствуют научные труды, диссертационные работы, монографические исследования, в более широком аспекте комплексно исследующие проблематику места и роли муниципально-властных институтов в Российской Федерации, что вызывает необходимость восполнения существующего в этой сфере пробела.

Теоретическую основу исследования составили фундаментальные труды отечественных и зарубежных исследователей в области общей теории права, конституционного и муниципального права, а также сравнительного правоведения – С.С. Алексеева, Г.В. Атаманчука, Г.В. Барабашева, Р.Ф. Васильева, А.Б. Венгерова, Н.В. Витрука, Р. Гнейста, В.Г. Графского, Г. Еллинека, Д.А. Керимова, С.Ф. Кечекьяна, А.В. Малько, М.Н. Марченко, А.А. Мишина, В.С. Нерсисянца, А.А. Тилле, Ю.А. Тихомирова, В.А. Четвернина, В.Е. Чиркина, Г.В. Швекова, К.Ф. Шеремета, Л. Штейна и др.

В диссертационном исследовании использованы работы дореволюционных представителей науки государственного права – П. Безобразова, А.И. Васильчикова, Б.Б. Веселовского, А.Д. Градовского, А.И. Елистратова, Н.М. Коркунова, Н.И. Лазаревского, Б.Н. Чичерина, Н.Ф. Шершеневича.

В качестве теоретической базы, послужившей основой исследования, следует также назвать труды представителей науки конституционного и муниципального права современного этапа ее развития: С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, И.А. Азовкина, Л.В. Андриченко, И.В. Бабичева, А.А. Белкина, О.Н. Булакова, А.С. Бурмистрова, В.И. Васильева, И.В. Выдрина, Г.А. Гаджиева, В.В. Гошуляка, Ю.А. Дмитриева, Н.А. Емельянова, В.В.

Еремяна, И.А. Игнатюк, А.А. Замотаева, Е.И. Козловой, А.Н. Кокотова, Е.И. Колюшина, В.В. Комаровой, С.В. Королева, М.А. Краснова, И.И. Овчинникова, В.С. Мокрого, В.С. Основина, А.В. Павлушкина, А.Е. Постникова, А.С. Прудникова, Ю.В. Пуздрача, В.В. Пылина, А.С. Саломаткина, Г.В. Синцова, А.Я. Сливы, В.В. Таболина, Т.Я. Хабриевой, С.Е. Чанова, Г.Н. Чеботарева, А.Н. Широкова, В.А. Щепачева и др.

Методологической основой исследования является системный подход к анализу правовых проблем функционирования органов местного самоуправления, который позволяет осмыслить теоретические и конституционно-правовые основы их становления и организации деятельности во взаимосвязях друг с другом и иными органами публичной власти. В работе использовались как общенаучные – диалектический метод познания правовой действительности, анализа, синтеза, аналогии, индукции, дедукции, так и специальные (формально-юридический, сравнительно-правовой, исторический, статистический, социологический) методы познания.

Нормативной основой исследования являются Конституция Российской Федерации, федеральные законы и иные нормативно-правовые акты органов государственной власти Российской Федерации по вопросам организации и деятельности местного самоуправления, постановления Конституционного Суда Российской Федерации, касающиеся отдельных аспектов функционирования и компетенции муниципально-властных институтов, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, уставы муниципальных образований и другие муниципально-правовые акты, а также международно-правовые акты, прежде всего, Европейская Хартия местного самоуправления, регламентирующие вопросы организации и деятельности местного самоуправления.

Эмпирическую базу исследования составили решения Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов РФ, судов общей юрисдикции, статистические

данные по вопросам применения форм прямой демократии для решения вопросов местного значения, материалы совещаний и иных координационных мероприятий органов государственной власти и органов местного самоуправления, другие аналитические материалы, материалы периодической печати, а также данные, размещенные в сети Интернет по теме диссертационного исследования.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что осуществлен системный комплексный анализ места и роли муниципально-властных институтов в системе органов публичной власти в России, исследованы тенденции развития конституционно-правового статуса органов местного самоуправления в контексте проводимой реформы местного самоуправления и с учетом имеющегося исторического и современного опыта.

В результате проведенного исследования обоснован ряд положений и выводов, отличающихся научной новизной и в совокупности составляющих определенное приращение знаний в науке муниципального права. Автором определены и проанализированы ближайшие перспективы развития института органов местного самоуправления, выражающиеся в более широком использовании наряду с представительной демократией форм непосредственной демократии для решения вопросов местного значения, формировании и полномочиях органов местного самоуправления с учетом применения новых подходов к территориальной организации местного самоуправления, более глубоком проникновении государственного начала в деятельность местного самоуправления.

Автором разработаны и научно обоснованы конкретные предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования и повышению эффективности деятельности муниципально-властных институтов.

На основе проведенного исследования сформулированы следующие **теоретические положения, выводы и предложения, выносимые на защиту:**

1. Муниципальная власть, являясь одной из разновидностей публичной власти в государстве, в то же время по отношению к последней имеет зависимый характер: государственная власть законодательно устанавливает место и статус муниципального управления в системе публичной власти в государстве; обладает возможностью передавать на основе закона органам местного самоуправления отдельные государственные полномочия с последующим осуществлением контроля за их выполнением; реализует исполнительно-распорядительные и контрольные полномочия в отношении муниципально-властных институтов в установленных законодательством случаях.

2. Основными признаками муниципальной власти являются: наличие обособленного властного аппарата, в рамках которого выделяются органы и должностные лица местного самоуправления, реализующие муниципально-властные полномочия; подзаконность; более широкое использование по сравнению с государственно-властным воздействием форм непосредственного волеизъявления граждан; самостоятельность и обособленность в пределах установленных полномочий; ограничение ее юрисдикции определенными территориальными пределами – границами муниципального образования; распространение муниципально-властных полномочий в рамках установленной компетенции на всех субъектов муниципальных правоотношений, находящихся на территории муниципального образования.

3. Правовое положение органов местного самоуправления не следует противопоставлять органам государственной власти. Подход к содержанию ст. 12 Конституции Российской Федерации как закрепляющей полную автономию местного самоуправления является некорректным, так как местное самоуправление встроено в структуры государства и находится в правовой зависимости от них. Сущность ст. 12 Конституции Российской Федерации состоит в том, что для муниципальных органов установлены свои определенные сферы деятельности, полномочия и функции в механизме

функционирования государства. Пределы самостоятельности муниципально-властных институтов ограничены, являются относительными и находят свое выражение в разграничении предметов ведения и полномочий властей государственного и муниципального уровней, то есть в обособленности круга вопросов, предоставленных местному самоуправлению.

4. Особенность правового статуса муниципально-властных институтов как институтов публичной власти заключается в том, что они не являются представителями государственной власти, сформированными ею, а являются органами, формируемыми непосредственно населением, представляющими его интересы и волю, ответственными перед ним за свою деятельность.

5. Публичный характер власти органов местного самоуправления включает два аспекта: юридический и политологический. Юридический аспект заключается в праве и возможности субъектов управления (муниципальных органов) управлять, издавать нормативные акты, обязательные для определенного круга лиц, осуществлять организационную деятельность. Политологический аспект характера власти муниципальных органов состоит в объединении (единстве) интересов местного публично-территориального коллектива с интересами общества и государства в целом, реализуемом через деятельность муниципально-властных институтов.

6. В целях совершенствования взаимодействия государственных и муниципальных органов власти целесообразно закрепить в законодательстве положения о том, что муниципальные органы власти реализуют свою компетенцию (вопросы местного значения) с учетом интересов не только местного населения, но и интересов общенационального характера. Это обусловлено наличием единых вопросов общегосударственной политики и существованием лишь территориальных уровней их решения – федерального, регионального и муниципального.

7. Организационную систему местного самоуправления следует рассматривать как совокупность элементов территориальной, финансово-экономической организации местного самоуправления, форм

представительной и непосредственной демократии при реализации собственной компетенции и непосредственно систему муниципально-властных институтов.

8. Особое место в системе органов местного самоуправления занимает представительный орган по следующим основаниям: им присущ особый порядок формирования – прямыми либо косвенными выборами (районное звено); наделение их особой функцией – представительства населения муниципального образования; наделение особыми полномочиями – исключительной компетенцией по решению вопросов местного значения, которая не может быть реализована иными органами местного самоуправления; от представительных органов производны иные органы местного самоуправления, т.к. согласно законодательству образуются или непосредственно ими, или при их участии. Приоритет представительных органов в системе муниципально-властных институтов полностью согласуется с положениями Европейской хартии местного самоуправления.

9. Главе муниципального образования присущ двойственный статус: как органа местного самоуправления и, одновременно с этим, как руководителя одного из органов местного самоуправления (местной администрации или представительного органа – в зависимости от используемого в муниципальном образовании порядка формирования указанных органов), что делает практически невозможным разграничить его ответственность. В связи с этим в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ целесообразно внести изменения: главу муниципального образования исключить из структуры (системы) органов местного самоуправления (ст. 34), определив его статус как высшего должностного лица муниципального образования в соответствии с ч. 1 ст. 36 указанного Закона.

10. Правовое положение местной администрации в системе муниципально-властных институтов характеризуется наличием двух

тенденций. С одной стороны, наблюдается усиление влияния представительного органа в процессе назначения и отставки руководителя местной администрации, с другой – укрепление позиций государственных органов субъектов Российской Федерации в данном процессе в крупных муниципальных образованиях (городских округах, муниципальных районах, внутригородских муниципальных образованиях городов федерального значения). Государственным органам субъектов РФ (прежде всего, высшему должностному лицу субъекта РФ) предоставлено право оказывать влияние на кадровую политику в отношении руководителя местного исполнительно-распорядительного органа, что, по существу, означает отказ от действующего ранее принципа абсолютной недопустимости назначения органами государственной власти должностных лиц в системе местного самоуправления.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что автором проведено комплексное исследование места и роли муниципально-властных институтов в Российской Федерации. Результаты диссертационного исследования позволяют существенно расширить знания об особенностях и тенденциях развития института органов местного самоуправления. Теоретические положения и выводы, содержащиеся в исследовании, способствуют более глубокому осмыслению состояния и перспектив развития местного самоуправления в государстве, что может способствовать дальнейшему совершенствованию законодательства Российской Федерации и субъектов РФ в сфере регламентации организации и деятельности местного самоуправления.

Практическая значимость исследования заключается в том, что положения и выводы, сделанные в ходе исследования, могут быть применены в законодательной деятельности органов государственной власти федерального и регионального уровней в процессе осуществления реформирования организационных начал местного самоуправления, а также в нормотворческой и правоприменительной деятельности муниципально-

властных институтов.

Систематизированный и обобщенный материал, представленный автором, может составить методологическую и методическую основы совершенствования практической деятельности муниципально-властных институтов. Результаты исследования также могут быть использованы в учебном процессе в рамках профессиональных дисциплин «Конституционное право», «Муниципальное право России», дисциплин специализации государственно-правового цикла «Государственное и муниципальное управление».

Апробация и внедрение результатов исследования осуществлялись в ходе обсуждения диссертации на заседании кафедры государственно-правовых дисциплин АНО ВПО «Московский гуманитарный университет» и выступлений автора на международных и всероссийских научно-практических конференциях: IX Международной научной конференции «Высшее образование для XXI века (Москва, 15-17 ноября 2012 г.), «Законность и правосознание» (Москва, 16-17 мая 2013 г.), «Конституция РФ: 20 лет развития» (Тула, 22 октября 2013 г.); «Конституция Российской Федерации 1993 года – этапы конституционного строительства и современная реальность» (Москва, 23-24 октября 2013 г.).

Основные теоретические выводы, практические предложения и рекомендации, содержащиеся в диссертации, опубликованы в 8 научных статьях, 4 из которых – в ведущих рецензируемых изданиях, входящих в перечень, утвержденный Президиумом Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации.

Отдельные положения диссертации внедрены в практическую деятельность юридического отдела муниципального образования Ясногорский район (Тульская область), учебный процесс Московского гуманитарного университета и Тульского государственного университета.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования и включает в себя введение, две главы, объединяющие восемь параграфов, заключение, список использованных источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновываются актуальность темы диссертации, степень ее разработанности в науке муниципального права, определяются объект, предмет, цель и задачи работы, научная новизна диссертации, теоретические положения, выносимые автором на защиту, научно-теоретическая и практическая значимость исследования.

В первой главе – **«Организационно-правовая система местного самоуправления в Российской Федерации»** – рассматриваются понятие и механизм реализации муниципальной власти, становление и развитие местного самоуправления в России, его правовое регулирование и современная организационная структура.

Первый параграф – **«Муниципальная власть: понятие, содержание и механизм реализации»** – посвящен выявлению сущности и содержания категории «муниципальная власть», ее признаков, рассмотрению механизма функционирования и соотношения с категориями «публичная власть», «государственная власть».

Автор отмечает, что муниципальная власть рассматривается как разновидность публичной власти в обществе. Любому уровню территориального публично-правового образования присуща собственная разновидность публичной власти: общегосударственная власть, власть субъектов федерации (в федеративных государствах), муниципальная власть. На федеральном уровне и региональном (субъектов федерации) реализуется публичная государственная власть, на муниципальном уровне осуществляется негосударственная публичная власть местного сообщества. Вместе с тем, всем территориальным уровням публичной власти присущ один и тот же источник власти – народ (население). Поэтому, как показано в данном параграфе, структура организационно-правового механизма

публичной власти на всех уровнях имеет схожие характеристики при наличии определенной специфики.

Специфика местного самоуправления состоит в том, что оно содержит признаки публичной власти и одновременно обладает признаками общественной организации. В связи с этим автор утверждает, что местное самоуправление следует рассматривать как механизм, посредством которого реализуется согласованный интерес государства и общества. Для местного самоуправления нехарактерны отдельные принципы организации государственной власти: принцип разделения властей, нормотворчество в виде издания законодательных актов, отсутствие судебных органов в системе муниципально-властных институтов.

Вместе с тем, муниципальной власти присущи такие признаки, как легитимность; обособленный властный аппарат; демократизм, определяющийся наличием форм непосредственного волеизъявления граждан; самостоятельность и обособленность в пределах установленных полномочий; ограничение ее юрисдикции определенными территориальными пределами; всеобщность – распространение муниципально-властных полномочий в рамках установленной компетенции на всех субъектов, находящихся на территории муниципального образования.

Муниципальная власть является разновидностью публичной власти, наиболее приближенной к населению. В связи с этим для нее характерны более высокий уровень участия населения в осуществлении ее функций и задач, чем на уровне осуществления государственной власти, более широкое применение форм прямой демократии и отсутствие императивного подхода к соблюдению принципа разделения властей. Автор делает вывод о наличии системного единства публичной власти, включающей в себя три уровня – федеральный, региональный и муниципальный, имеющие единый источник – многонациональный народ Российской Федерации (население соответствующего публично-территориального образования). При этом в исследовании обращается внимание, что в механизме взаимодействия

государственной и муниципальной власти ведущая роль отведена именно государственной власти.

Второй параграф – **«Становление и развитие местного самоуправления в России»** – посвящен исследованию процесса формирования и развития института местного самоуправления. Анализируя позиции различных исследователей, автор приходит к выводу, что начальный этап зарождения российского самоуправления связан с первой земской реформой Ивана Грозного середины XVI в. Дальнейшее развитие зарождающийся институт местного самоуправления получил в конце XVII – начале XVIII в. с изданием в 1699 г. Петром I Указов об учреждении Бурмистерской Палаты в Москве и об открытии выборных Земских изб в остальных городах.

Последующее преобразование самоуправления было связано с реформой Екатерины II в конце XVIII в., по сути, положившей начало существованию местного самоуправления в его наиболее приближенном к современному понимаю виде, когда были заложены основы самоуправления, во многом определившие структуру местного самоуправления на весь последующий период, вплоть до введения земских учреждений в 1864 г. В основу реформы были положены принципы децентрализации власти и управления, выборности ряда должностных лиц, отделения судебных органов. Тем не менее, место и роль сформированных органов местного самоуправления оставались крайне незначительными вплоть до реформы 1860-х гг., когда были предусмотрены новые земские и городские учреждения согласно Положению о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. и Городовому положению 1870 г.

В параграфе показано, что впоследствии вновь были выдвинуты идеи централизации и укрепления принципа бюрократического самодержавия, нашедшие воплощение в Положении о земских учреждениях 1890 г. и Городовом Положении 1892 г.

Дальнейший этап реформирования местного самоуправления автор связывает с Февральской революцией 1917 г., указывая, что Временному правительству удалось создать довольно полную нормативно-правовую основу для формирования местного самоуправления, оставшуюся невостребованной в связи с Октябрьской революцией 1917 года. С этого времени начинается советский период развития управления на местах, в основе которого лежал принцип единства системы Советов как органов государственной власти.

Возрождение местного самоуправления в России в демократическом понимании этого значения автор связывает с началом 1990-х гг. – с принятием Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» 1990 г. и Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» 1990 г., определившими дальнейшее направление формирования местного самоуправления, что нашло закрепление в Конституции РФ 1993 г. и Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г., утратившем силу в связи с принятием в 2003 году действующего ныне Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В третьем параграфе – «Правовое регулирование местного самоуправления в Российской Федерации» – автором проанализирована система нормативно-правовых актов, регулирующих организацию и деятельность муниципально-властных институтов, включающая в себя четыре основные группы: международные правовые акты, содержащие муниципально-правовые нормы; федеральные нормативные правовые акты; нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации; правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления.

Особое внимание в параграфе уделено муниципально-правовым актам – выявлены их особенности, а также соотношение актов, принятых с использованием форм непосредственной демократии, с актами органов и должностных лиц местного самоуправления. При этом в работе показаны место и роль устава муниципального образования как главного учредительного документа, обладающего среди других местных правовых актов высшей юридической силой, обоснована необходимость разработки модельных уставов на уровне субъектов РФ.

В четвертом параграфе – **«Организационная структура муниципального образования в Российской Федерации»** – проанализирована совокупность определенных взаимосвязанных элементов, представляющих собой сбалансированную систему местного территориально-публичного образования.

В работе рассмотрены понятие и признаки муниципального образования, соотношение отдельных, предусмотренных Федеральным законом 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» видов муниципальных образований, выявлены их отличительные характеристики. Подробно исследованы принципы создания муниципальных образований, в результате применения которых возможно существование нескольких территориальных моделей организации местного самоуправления.

Отдельно автор рассматривает соотношение понятий «муниципальное образование» и «административно-территориальная единица», обращая внимание, что деление территории субъекта Российской Федерации на муниципальные образования и административно-территориальное деление не подменяют и не взаимоисключают друг друга.

В данном параграфе также проанализирована предусмотренная законодательством система муниципально-властных институтов, пределы сочетания форм представительной и непосредственной демократии при решении вопросов местного значения.

Вторая глава – **«Правовой статус органов местного самоуправления как муниципально-властных институтов»**– посвящена исследованию их правового положения как публично-властных субъектов и выявлению специфики каждого из таких институтов.

В первом параграфе – **«Особенности правового положения органов местного самоуправления как субъектов публичной власти»**– рассматриваются вопросы соотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления с учетом положений ст. 12 Конституции Российской Федерации о не вхождении последних в систему государственных органов. На основе проведенного анализа, автор доказывает, что смысл ст. 12 Конституции РФ заключается не в том, что местное самоуправление полностью отделено от государственной власти. Ее содержание следует трактовать таким образом, что для муниципальных органов определены свои сферы деятельности, полномочия и строго определенные функции в государстве.

Вместе с тем, выявлены и существенные особенности, характеризующие муниципально-властные институты как органы публичной (негосударственной) власти. В параграфе отмечается, что правовое положение и функции органов местного самоуправления в общегосударственной системе управления обусловлены целым комплексом политических и социально-экономических факторов. Роль этих органов в решении государственных и общественных задач, их правовой статус целиком отражают глобальные изменения сущности современного Российского государства, его организации и структуры, явившиеся результатом демократических преобразований. В свою очередь, организация деятельности органов местного самоуправления является важнейшим фактором реализации принципа демократизации государства.

Во втором параграфе – **«Общая характеристика представительного органа местного самоуправления в современных условиях»** – исследуются вопросы формирования, структуры, организации деятельности,

компетенции и ответственности местного представительного органа. Автор выявляет отличительные признаки данного органа, в силу которых он занимает доминирующее положение в системе муниципально-властных институтов.

В параграфе содержится детальный анализ используемых при формировании данного органа избирательных систем с указанием достоинств и недостатков каждой из них применительно к конкретному виду муниципального образования. Особое внимание уделяется формированию представительного органа муниципального района путем делегирования. Автор приходит к выводу, что механизм опосредованного формирования такого органа не оказывает влияние на саму демократическую природу власти местного сообщества и не противоречит положениям Европейской хартии о местном самоуправлении.

Используя сравнительно-правовой метод исследования относительно продолжительности деятельности данного органа, автор устанавливает, что более оптимальным является достаточно длительный срок полномочий в пределах четырех-пяти лет, позволяющий наиболее эффективно реализовывать собственную компетенцию, определяемую как Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», так и другими федеральными законами, а также конституциями (уставами), законами субъектов РФ и уставами муниципальных образований.

При осуществлении своих полномочий в соответствии с принципом законности провозглашена обязанность со стороны органов местного самоуправления соблюдать Конституцию Российской Федерации и законодательство, за нарушение которых органы государственной власти и органы местного самоуправления лица несут ответственность, являющуюся одной из разновидностей государственного принуждения. В данном параграфе подробно проанализированы основания и процедура наступления подобной ответственности.

В третьем параграфе – **«Глава муниципального образования как субъект муниципально-властных отношений»** – проанализированы правовое положение главы муниципального образования как высшего должностного лица местного самоуправления и его место в системе муниципально-властных институтов.

Анализируя возложенные на органы местного самоуправления функции и способы их формирования, автор приводит несколько возможных моделей построения муниципально-властных институтов с учетом роли главы муниципального образования, выявляя как преимущества, так и недостатки его избрания населением или депутатами из состава представительного органа либо на сходе граждан.

Автор приходит к выводу, что глава муниципального образования, занимая одно из ведущих мест в системе муниципально-властных институтов как высшее должностное лицо, осуществляет в наибольшей степени представительные функции, более очевидные при избрании его населением на муниципальных выборах. При этом показана тенденция к расширению контрольных полномочий представительного органа муниципального образования в отношении главы муниципального образования.

Четвертый параграф – **«Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления в системе муниципальной власти»** – посвящен исследованию правового положения местной администрации в системе муниципально-властных институтов. Местная администрация осуществляет функции исполнительно-распорядительного характера, а также управление в социально-хозяйственной и финансовой сферах в пределах муниципального образования.

В параграфе показано, что термин «исполнительный» («исполнительно-распорядительный») имеет достаточно условный характер – он не означает императивное разделение ветвей публичной власти на низовом территориальном уровне публично-территориальных образований, поскольку относительно органов местного самоуправления реализуется не принцип разделения властей, а принцип разделения полномочий в системе муниципально-властных институтов.

В соответствии с уставом муниципального образования местная администрация обладает собственной компетенцией по решению вопросов местного значения и осуществлению отдельных государственных полномочий, переданных муниципальным органам федеральными и региональными законами.

Исследуя порядок замещения должности главы местной администрации, назначаемого по контракту на основании конкурсного отбора, автор приходит к выводу о том, что ранее провозглашаемый принцип недопустимости назначения должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти в современных условиях применительно к крупным муниципальным образованиям (городским округам и муниципальным районам) практически не действует.

В **заключении** подводятся итоги исследования и формулируются основные теоретические выводы и положения.

Основные научные результаты и положения диссертационного исследования опубликованы в следующих работах:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, определенных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Куличков А.С. Основные признаки и сущность муниципальной власти в Российской Федерации // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки, 2013. Вып. 3. Ч. II. С. 147-150. (0,3 п.л.)

2. Куличков А.С. Развитие самоуправления России: реформы местной власти Ивана Грозного // Европейский журнал социальных наук. 2012. № 11 (27). Том 1. С. 294- 300. (0, 4 п.л.).

3. Куличков А.С. Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления в системе муниципальной власти // Административное и муниципальное право. 2013. № 10 (70). С. 948-953. (0, 6 п.л.)

4. Куличков А.С. Местное самоуправление в Российской Федерации и его статус в системе властных отношений // Европейский журнал социальных наук. 2013. № 10. С. 477-484. (0, 4 п.л.).

Работы, опубликованные в иных рецензируемых научных изданиях:

5. Куличков А.С. Административные преобразования Петра I (реформы городского управления и органов местного самоуправления) // Научные труды Московского гуманитарного университета. М., 2012. Вып. 143. С. 104 – 108. (0, 25 п.л.)

6. Куличков А.С., Шурухнова Д.Н. Предмет и содержание государственного контроля (надзора), муниципального контроля над деятельностью образовательных учреждений // Высшее образование для XXI века: IX Международная научная конференция. Москва, 15-17 ноября 2012 г. Доклады и материалы. М.: Изд-во Московского гуманитарного университета, 2012. С. 89-96. (0,4/0,2 п.л.).

7. Куличков А.С. Муниципальная власть как источник интеграции интересов общества и государства // Законность и правосознание: Материалы

международной научной конференции. М.: Изд-во Московского гуманитарного университета, 2013. С. 226-231. (0,25 п.л.).

8. *Куличков А.С.* Взаимодействие местного самоуправления с государственной властью Российской Федерации // Конституция Российской Федерации 1993 года – этапы конституционного строительства и современная реальность: Материалы международной научной конференции (Москва, 23-24 октября 2013 г.). М., 2013. С. 232-236.(0, 3 п.л.).

Подписано в печать 16.01.2014 г. Заказ № _____
Формат 60x84 1/16. Объем 1,4 п.л. Тираж 100 экз.
Отпечатано в типографии «Реглет»
119526, г. Москва, ул. Рождественка, 5/7, стр.1