

Аржанов Владимир Владимирович

**Административно-правовые способы обеспечения законности
в деятельности органов местного самоуправления**

12.00.14 – административное право;

административный процесс

12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс;

муниципальное право

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»

Научный руководитель – Мильшин Юрий Николаевич

кандидат юридических наук, профессор

Официальные оппоненты – Мартынов Алексей Владимирович

доктор юридических наук, доцент, директор института открытого образования, заведующий кафедрой административного и финансового права юридического факультета ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского»;

Шугрина Екатерина Сергеевна

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина».

Ведущая организация – Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Воронежский государственный университет» (юридический факультет).

Защита состоится _____ в _____ на заседании диссертационного совета Д 212.239.02 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, зал заседаний диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте <http://www.ssla.ru> ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

Автореферат разослан «_____» _____ 2018 года.

Ученый секретарь

диссертационного совета,

кандидат юридических наук, доцент

В. В. Нырков

Общая характеристика работы

Актуальность темы диссертационного исследования. Для любого демократического государства вопросы законности всегда являются приоритетными. Действующая Конституция Российской Федерации впервые закрепила, что Россия является правовым государством, в котором главенствует закон, а права и свобода человека и гражданина представляют особую ценность. Соблюдение данных конституционных установок важно и на местном уровне, где муниципальная власть наиболее приближена к населению. Именно в муниципальном образовании реализуется большинство основных прав и законных интересов граждан. От того, как соблюдаются законы на местах, зависит отношение граждан к законодательству в целом.

Актуальность проблемы соблюдения законности объясняется наметившейся тенденцией роста числа нарушений действующего законодательства. Об этом свидетельствует статистика, приведенная на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ. Так, в 2015 г. число выявленных нарушений законодательства, по сравнению с предыдущим годом, увеличилось на 1,2 %, а в 2016 г. данный показатель вырос еще на 10,8 %¹. В 2017 г. выявлено на 10,1 % больше незаконных правовых актов, по сравнению с аналогичным периодом 2016 г.² Постоянное увеличение количества установленных случаев нарушения законодательства свидетельствует о наличии проблем как в соблюдении, так и в обеспечении законности. Возросшее число правонарушений на государственном и на местном уровнях связано не только с правоприменительной деятельностью, но и с недостатками теоретического (методологического) характера.

Различные аспекты обеспечения законности являются предметом внимания многих ученых-юристов. Они относятся к разряду тем, постоянно вызывающих дискуссии в правоведении. Это находит отражение в работах, посвященных проблемам обеспечения законности, как общетеоретического характера, так и касающихся позиций конкретных субъектов, наделенных

¹ См.: Генеральная Прокуратура РФ : официальный сайт. URL: [http:// www. genproc. gov.ru/ stat/ data/](http://www.genproc.gov.ru/stat/data/) (дата обращения : 29.09.2016).

² См.: Генеральная Прокуратура РФ : официальный сайт. URL: [http:// www. genproc. gov. ru/ stat/ data/ 1165814/](http://www.genproc.gov.ru/stat/data/1165814/)(дата обращения : 20.10.2017).

контрольными полномочиями (Президент РФ, прокуратура, суды и т. д.). В то же время вопросы обеспечения законности с позиций подконтрольных субъектов остаются малоисследованными. Модели поведения проверяемых организаций, эффективность способов обеспечения законности применительно к конкретному подконтрольному субъекту не получили должного научного осмысления. Следует отметить, что среди субъектов административного права имеются участники правоотношений, заслуживающие пристального внимания. К их числу можно отнести органы местного самоуправления. По состоянию законности в их деятельности население судит о правовом режиме в государстве.

Органы местного самоуправления в современной российской правовой системе являются субъектами, выделяющимися по ряду признаков среди других субъектов административного и конституционного права. Особенность правового статуса муниципальных органов определяется их двойственной природой. С одной стороны, местное самоуправление признается самостоятельным уровнем управления в государстве и обладает всеми признаками органов публичной власти. С другой стороны, оно является самостоятельной деятельностью населения, решающего вопросы местного значения, а муниципальные органы представляют собой некую производную от этой деятельности. Местные органы занимают срединную (буферную) позицию между органами государственной власти и населением муниципального образования. Этим самым определяется их место среди субъектов публичной власти и правовой статус. Указанные черты приобретают особую актуальность, если учитывать, что Россия является федеративным государством с независимым местным самоуправлением.

Своеобразие организации местного самоуправления и деятельности муниципальных органов служит предпосылкой возникновения проблем в правовом регулировании данного уровня публичной власти, что подтверждается постоянно изменяющимся законодательством в этой сфере. С момента принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в него было внесено более 130 поправок, которые повлекли за

собой необходимость внесения поправок в огромный массив региональных и местных правовых актов. Постоянно меняющееся законодательство свидетельствует об отсутствии научно проработанной концепции развития местного самоуправления, а также понимания механизмов, влияющих на обеспечение законности в деятельности муниципальных органов.

Исследования ключевых вопросов обеспечения законности на местном уровне носят фрагментарный характер. В юридической науке до сих пор отсутствует единый подход к пониманию возможностей обеспечения режима законности в муниципальном образовании посредством контроля и надзора. В тщательном анализе нуждаются результаты законодательной регламентации и правоприменительной деятельности по реализации административно-правовых способов обеспечения законности на местном уровне.

Существует потребность в теоретическом осмыслении административных способов обеспечения законности в деятельности муниципальных органов с учетом конституционного строя Российской Федерации. Необходимость гармонизации постоянно меняющейся правовой базы местного самоуправления, увеличение числа нарушений законодательства предопределили актуальность и своевременность предпринятого диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы и теоретическая основа исследования. Тема диссертации предполагает комплексный характер изучения научных работ российских и советских авторов.

Общетеоретическим фундаментом исследования законности и способов ее обеспечения послужили труды ученых в области теории государства и права, таких как: Н.Г. Александров, С.С. Алексеев, А.П. Боннер, Л.В. Гааг, А.Ф. Гранин, В.Л. Кулапов, В.В. Лазарев, А.Б. Лисюткин, А.В. Малько, Н.И. Матузов, П.М. Рабинович, В.И. Ремнев, И.Н. Сенякин, М.С. Строгович, С.С. Студеникина, Л.С. Явич.

Научной основой исследования природы контроля и надзора стали работы представителей науки административного права: А.П. Алехина, Д.Н. Бахраха, В.П. Беляева, С.С. Бородина, И.Л. Бачило, И.И. Веремеенко, В.М. Горшенева, С.С. Громыко, А.С. Дугенца, А.А. Кармолицкого, Ю.М. Козлова, Н.М. Кониная,

В.И. Майорова, В.М. Манохина, А.В. Мартынова, А.В. Мелехина, Ю.И. Мигачева, А.Н. Миронова, В.И. Новоселова, А.Ф. Ноздрачева, Д.М. Овсянко, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой, Ю.Н. Старилова, С.А. Старостина, М.С. Студеникиной, С.В. Тихомирова, А.В. Филатовой, В.С. Четверикова, И.Б. Шахова, А.Ю. Якимова.

Проблематике организации местного самоуправления и деятельности муниципальных органов посвящены работы: О.И. Баженовой, Н.С. Бондаря, Т.М. Бялкиной, В.И. Васильева, Е.В. Гриценко, Н.В. Джагаряна, В.В. Еремяна, А.Н. Кокотова, А.В. Колесникова, А.Н. Костюкова, М.А. Краснова, О.Е. Кутафина, Л.А. Лукашова, Ю.Н. Мильшина, Д.С. Михеева, И.И. Овчинникова, В.В. Таболина, В.И. Фадеева, С.Е. Чаннова, Г.Н. Чеботарева, Л.Т. Чихладзе и др.

Конституционно-правовые аспекты местного самоуправления рассматривали: С.В. Арбузов, Н.С. Бондарь, Н.В. Джагарян, А.Р. Еремин, О.Л. Казанцева, В.В. Комарова, А.Н. Костюков, М.А. Липчанская, И.Х. Миннегулов, И.В. Новикова, В.В. Онохова, В.В. Пылин, Р.М. Усманова, Т.Я. Хабриева и др.

При исследовании вопросов соблюдения законности на местном уровне непосредственное внимание было уделено следующим работам: Е.Ф. Беркович «Законность и местное самоуправление в Российской Федерации» (Москва, 2005), Н.Ю. Давыдова «Конституционно-правовое принуждение в механизме обеспечения законности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления» (Москва, 2011), М.А. Дотдаев «Полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка в Российской Федерации» (Москва, 2013), Е.В. Железнякова, А.Г. Фастов «Вопросы законности и ее гарантий в деятельности органов местного самоуправления» (Волгоград, 2007), С.В. Куденеев «Актуальные вопросы обеспечения законности на муниципальном уровне (на примере Республики Мордовия)» (Москва, 2005), Н.М. Хесина «Административно-правовое обеспечение механизма формирования и функционирования режима законности и правопорядка в Российской Федерации» (Москва, 2005).

Проблемам правовой регламентации проведения контроля в области местного самоуправления посвящены следующие исследования: Ю.В. Арбатская, Н.В. Васильева «Контрольный орган муниципального образования» (Иркутск, 2010), С.А. Коршунов «Правовое регулирование государственного контроля в сфере местного самоуправления» (Казань, 2006), Д.В. Полюбин «Конституционно-правовые основы государственного контроля законности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления в Российской Федерации» (Ставрополь, 2012), С.В. Пылин «Конституционно-правовые основы контроля в области местного самоуправления в Российской Федерации» (Санкт-Петербург, 2006), В.В. Чуманова «Обеспечение эффективности механизма государственного контроля и надзора в системе местного самоуправления» (Челябинск, 2009), Е.С. Шугрина «Контроль за деятельностью и ответственность власти: муниципальный уровень» (Москва, 2007).

Однако проблемы поддержания режима законности административно-правовыми способами остаются малоизученными. Настоящее исследование призвано восполнить этот пробел путем системного рассмотрения вопросов обеспечения законности в деятельности муниципальных органов с позиций административного, конституционного и муниципального права.

Теоретическую основу диссертации составляют научные работы ведущих ученых-административистов. Учитывая характер исследования автор использовал выводы, содержащиеся в трудах по теории государства и права, конституционному праву и муниципальному праву.

Объектом исследования выступают административные и муниципальные правоотношения, складывающиеся в процессе реализации субъектами административного права полномочий, направленных на обеспечение законности в деятельности органов местного самоуправления посредством контроля и надзора.

Предмет диссертационного исследования составляют нормы действующего законодательства, закрепляющие содержание и порядок применения административно-правовых способов обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления, правоприменительная

деятельность органов и должностных лиц публичной власти по обеспечению законности в муниципальном образовании, зарубежный опыт, судебная практика российских судов, а также положения теории права, принципы, институты административного и муниципального права.

Целью исследования является определение особенностей обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления как самостоятельных субъектов управленческой деятельности, а также обоснование теоретических выводов и практических предложений по совершенствованию законодательства в данной сфере.

Данная цель обусловила постановку следующих **задач**:

- определить содержание правовых категорий «законность», «административно-правовые способы обеспечения законности», «система сдержек и противовесов»;
- охарактеризовать административно-правовые элементы деятельности муниципальных органов;
- сформулировать определение законности и административно-правовых способов ее обеспечения в деятельности органов местного самоуправления для совершенствования понятийного аппарата юридической науки;
- исследовать и систематизировать нормативные правовые акты, регулирующие вопросы обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления;
- провести классификацию субъектов, уполномоченных обеспечивать законность в муниципальном образовании посредством контроля и надзора;
- выявить и раскрыть особенности административно-правовых методов и средств обеспечения законности в деятельности муниципальных органов;
- рассмотреть административно-правовые аспекты, возникающие при взаимодействии органов местного самоуправления и органов государственной власти;
- выработать рекомендации и предложения, позволяющие совершенствовать действующие нормативные правовые акты, регулирующие механизм обеспечения законности в деятельности местных органов власти.

Методологическая основа исследования представлена общенаучными и специальными методами научного познания: диалектическим, формально-логическим, системным, сравнительно-правовым, историко-правовым и статистическим.

С помощью диалектического метода были рассмотрены общественные отношения, складывающиеся в процессе функционирования органов государственной власти и местного самоуправления, проанализированы внешние и внутренние факторы, влияющие на соблюдение правовых предписаний в муниципальном образовании.

Формально-логические методы (анализ, синтез, абстракция) позволили определить правовые категории, имеющие значение для данного исследования, и выявить механизмы обеспечения законности.

Системный метод дал возможность изучить способы обеспечения законности в государстве, проанализировать используемые при этом средства и методы, представить их систему и структуру, выявить элементы и функции каждого из них.

Применение сравнительно-правового метода позволило рассмотреть значительный массив федерального и регионального законодательства.

С помощью историко-правового метода была прослежена динамика изменения подходов к пониманию законности и способов ее обеспечения, а также изменения законодательства, регулирующего деятельность муниципальных органов.

Статистический метод дал возможность на основе анализа эмпирических данных выявить факторы, влияющие на обеспечение законности, аргументировать теоретические выводы, а также проиллюстрировать практические рекомендации.

Использование данных приемов позволило выявить закономерности и тенденции развития административно-правовых способов обеспечения законности в деятельности муниципальных органов, сформулировать выводы, сделать обобщения. Выполнение работы было невозможно без рассмотрения процесса обеспечения законности в деятельности органов местного

самоуправления с позиции различных отраслей российского законодательства (конституционного, административного, муниципального) и теории права.

Нормативную базу диссертационного исследования составили: Европейская хартия местного самоуправления, Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и иные федеральные законы и подзаконные акты, а также конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, законы субъектов Федерации и муниципальные акты, регулирующие деятельность органов местного самоуправления.

Эмпирической основой исследования послужили акты Конституционного Суда Российской Федерации и судебная практика, информация о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, данные официальной статистики, размещенные на официальных сайтах в сети Интернет и иных общедоступных изданиях, а также собственные социологические исследования, проведенные на основе опроса 142 респондентов в Калужской, Пензенской, Саратовской, Тульской и Ульяновской областях.

Научная новизна исследования заключается во всестороннем исследовании структуры и составных элементов общеправовых категорий «законность», «административно-правовые способы обеспечения законности» через призму деятельности органов местного самоуправления, что позволило определить особенности их реализации на муниципальном уровне, к которым относятся необходимость руководствоваться решениями, принятыми субъектами, не обладающими властно-распорядительными полномочиями (жителями муниципалитета), а также обязательность учета исторических и культурных традиций, существующих в муниципальном образовании.

Обосновывается, что одним из основных факторов, обеспечивающих создание и поддержание режима законности в муниципальном образовании, является система сдержек и противовесов в деятельности органов местного самоуправления. Предлагается авторское определение данной системы, выявляются ее составные элементы: 1) политические условия; 2) взаимный

контроль и ответственность; 3) участие в формировании органов и замещении должностей; 4) взаимодействие в процессе принятия решений.

На основе изучения теоретического материала, действующего федерального и регионального законодательства разработана классификация субъектов, обеспечивающих законность в деятельности органов местного самоуправления административно-правовыми способами. В зависимости от объема контрольных полномочий выделяются следующие субъекты: 1) наделенные регулятивными полномочиями; 2) осуществляющие надзор за законностью; 3) контролирующие законность и целесообразность (эффективность).

Диссертантом разработаны теоретические и практические предложения, позволяющие усовершенствовать административные методы и средства обеспечения законности в деятельности муниципальных органов; обозначены проблемы правового регулирования и правоприменительной деятельности органов управления; выработаны предложения по их разрешению.

На защиту выносятся следующие новые или содержащие признаки новизны теоретические положения и практические выводы:

1. Сформулировано авторское определение законности в деятельности органов местного самоуправления: это форма организации и деятельности органов местного самоуправления, при которой все участники правоотношений в муниципальном образовании свободно реализуют принадлежащие им субъективные права и юридические обязанности в специально созданной правовой среде внутри определенного муниципального образования, предполагающая наличие и соблюдение не только законов и подзаконных актов, но и решений, принятых непосредственно населением муниципального образования на местных референдумах, сходах граждан.

2. Делается вывод, согласно которому административно-правовые способы обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления представляют собой регламентированную федеральными, региональными и местными правовыми актами деятельность уполномоченных органов по созданию и поддержанию режима законности посредством контроля и (или)

надзора внутри определенного муниципального образования с учетом специфики муниципально-правовых отношений, сложившихся в нем.

3. Аргументируется необходимость перехода от модели разграничения полномочий между государством и местным самоуправлением к разграничению предметов ведения. Целесообразно не распределять права и обязанности в рамках общих вопросов государственных и муниципальных органов, а разделить их на вопросы государственного и вопросы местного значения. Данный подход даст возможность более четко определить круг вопросов, решаемых органами местного самоуправления, и позволит повысить эффективность обеспечения законности на местном уровне.

4. Разработана классификация субъектов, обеспечивающих законность на местном уровне. В зависимости от объема контрольных полномочий в отношении органов местного самоуправления выделяются следующие субъекты:

- наделенные регулятивными полномочиями в деятельности органов местного самоуправления, но не осуществляющие за ними контроль (Министерство здравоохранения, Министерство образования и науки Российской Федерации и т. д.);

- осуществляющие надзор за законностью в деятельности муниципальных органов, подразделяющиеся на органы общего надзора (прокуратура РФ) и органы административного надзора (Государственная противопожарная служба, Федеральное медико-биологическое агентство и т. д.);

- контролирующие законность и целесообразность (эффективность) деятельности органов местного самоуправления. К данной группе причисляются муниципальные органы, осуществляющие контроль за решением вопросов местного значения, и государственные органы, контролирующие исполнение отдельных государственных полномочий, а также использование финансовых средств, переданных из государственного бюджета.

5. Основопологающим условием соблюдения законности на местном уровне служит система сдержек и противовесов в муниципальном образовании, представляющая собой совокупность методов и средств, закрепленных

нормативными правовыми актами, основная задача которых состоит в выстраивании сбалансированной структуры органов местного самоуправления и поддержании ее в состоянии, не допускающем какого-либо злоупотребления на местном уровне.

Выявляются и раскрываются составные элементы данной системы, действующие в муниципальном образовании:

1) политические условия существования системы сдержек и противовесов, то есть разделение полномочий между органами местного самоуправления, многопартийная система и наличие свободных средств массовой информации;

2) взаимный контроль и ответственность представительных и исполнительных органов данного уровня;

3) участие одних органов местного самоуправления в формировании других органов или в процедуре замещения должностных лиц, а также отрешение их от должности;

4) совместная деятельность при принятии важных решений, возможность исполнительных органов местного самоуправления участвовать в работе представительных органов и наоборот.

6. Обосновывается целесообразность придания обязательного характера процедуре согласования представительными и исполнительными органами местного самоуправления всех муниципальных нормативных актов и иных правовых актов, затрагивающих вопросы местных налогов и сборов, осуществления расходов из средств местного бюджета, а также предпринимательской и инвестиционной деятельности.

7. Сформулировано предложение о закреплении в федеральном и региональном законодательстве права представительного органа местного самоуправления контролировать не только решение вопросов местного значения, но и исполнение всех нормативных правовых актов, действующих на территории муниципального образования.

8. Аргументируется необходимость изменения основания ответственности представительного органа муниципального образования перед государством и предлагается правовая конструкция, в соответствии с которой ответственность будет наступать не за принятие незаконного правового акта, а за нежелание

отменять или изменять правовой акт, который признан судом незаконным.

9. Доказывается целесообразность лишения руководителя высшего исполнительного органа субъекта Федерации полномочий при удалении в отставку главы муниципального образования или руководителя администрации местным представительным органом. Предлагается расширить полномочия представительных органов муниципальных образований, предоставив им возможность удалять в отставку не только главу муниципального образования, но и главу местной администрации.

Реализация данных предложений на федеральном и региональном уровнях будет способствовать повышению эффективности контроля и обеспечения режима законности на муниципальном уровне.

Теоретическая и практическая значимость работы. Диссертация посвящена исследованию важных аспектов обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления, которые имеют как теоретическое, так и практическое значение.

Научная ценность работы состоит в изучении трудов ученых-юристов, посвященных поставленной проблеме, и аккумуляции материала с учетом специфики обеспечения законности на муниципальном уровне; исследовании функционирования всех субъектов правоотношений, имеющих полномочия по обеспечению законности в деятельности органов местного самоуправления, содействию развитию научных исследований в области административного и муниципального права.

Разработанные положения, выводы и рекомендации обуславливаются особенностями формирования органов местного самоуправления и осуществления ими организационной деятельности. Полученные результаты могут быть использованы для дальнейшего исследования вопросов, связанных с публично-правовым регулированием деятельности муниципальных органов и иных субъектов административного права.

Практическая значимость диссертационного исследования определяется возможностью применения его результатов в нормотворческой деятельности публичных органов управления различного уровня с целью совершенствования законодательства, регулирующего отношения в сфере обеспечения законности.

Сформулированные выводы и предложения могут применяться при подготовке учебной и учебно-методической литературы по административному и муниципальному праву, а также в процессе преподавания указанных дисциплин в образовательных учреждениях юридического профиля.

Апробация результатов исследования проводилась по следующим направлениям:

- обсуждение и одобрение диссертации на кафедре административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»;

- опубликование восемнадцати научных статей по проблематике диссертации, в том числе шести в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки РФ;

- участие в научных и научно-практических конференциях различного уровня. Международные конференции: «Современная юридическая наука и правоприменение (IV Саратовские правовые чтения)» (г. Саратов, 3–4 июня 2011 г.); «Право и его реализация в XXI веке» (г. Саратов, 29–30 сентября 2011 г.); «Современные проблемы организации и деятельности публичной власти» (г. Саратов, 10 июня 2014 г.); «Публичная власть: реальности и перспективы» (г. Саратов, 18 ноября 2014 г.); «Публичная власть: реальность и перспективы» (г. Саратов, 1 ноября 2015 г.); «Право, наука, образование: тенденции и перспективы» (г. Саратов, 29–30 сентября 2016 г.); «Публичная власть: реальность и перспективы» (г. Саратов, 28–29 сентября 2017 г.). Всероссийские и межвузовские конференции: «Правовая политика: федеральные и региональные проблемы» (г. Саратов, 22–23 июня 2000 г.); «Российская юридическая доктрина в XX веке: проблемы и пути их решения» (г. Саратов, 3–4 октября 2001 г.); «Проблемы юридической науки и практики» (г. Саратов, 25 мая 2011 г.); «Актуальные проблемы административного и административно - процессуального права» (г. Санкт - Петербург, 20 марта 2015 г.);

- проведение практических и лекционных занятий по дисциплинам «Административное право», «Муниципальное право» в ВУЗах г. Саратова;

– участие в рабочей группе по проведению экспертизы проекта Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации»;

– внесение предложений по совершенствованию Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части регулирования ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления в Комитет Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству.

Структура работы обусловлена логикой диссертационного исследования, поставленной целью и задачами. Работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, трех приложений и библиографического списка использованных источников.

Основное содержание работы

Во введении обосновывается актуальность выбранной темы, степень ее научной разработанности; определяются объект и предмет исследования, формулируются его цели и задачи; рассматриваются теоретическая, методологическая и нормативно-правовая базы; раскрываются практическая значимость работы и научная новизна; формулируются положения, выносимые на защиту; содержатся сведения об апробации результатов и структуре диссертации.

В первой главе «Сущность административно-правовых способов обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления», состоящей из трех параграфов, посвященных характеристике органов местного самоуправления как субъектов административного права и конституционно-правовых отношений, исследуются понятия и составные элементы законности, административно-правовые способы ее обеспечения. Посредством анализа теоретического и нормативного материала раскрываются отдельные аспекты реализации законности и способов ее обеспечения на местном уровне. С учетом статуса

местных органов в системе государственного управления характеризуются полномочия субъектов административного права, способных оказывать влияние на деятельность муниципальных органов с целью поддержания режима законности на местном уровне, приводится классификация данных субъектов.

Первый параграф **«Содержание и роль законности в деятельности органов местного самоуправления»** посвящен исследованию законности как правовой категории и ее применению на местном уровне.

Анализ трудов советских и российских ученых позволил сформулировать вывод о том, что большинство из них рассматривают законность как сложную правовую категорию, которая может выступать принципом, методом регулирования общественных отношений и правовым режимом. Данные самостоятельные правовые категории имеют разное количество элементов структуры и правовое содержание. Законность как принцип деятельности субъектов права подразумевает, что все участники исследуемых отношений должны действовать на основе и в соответствии с правовыми предписаниями. Принцип законности включает в себя только один правоприменительный элемент. Законность как метод государственного регулирования содержит в себе два элемента: правовые предписания и их соблюдение. Государство, воздействуя на участников правоотношений, принуждает их находиться в указанных рамках посредством принятия правовых актов и добиваясь беспрекословного исполнения правовых предписаний. В свою очередь, режим законности представляет собой правовую среду, в которой все участники правоотношений свободно реализуют принадлежащие им субъективные права и юридические обязанности. Необходимо отметить, что законность как правовой режим наряду с нормативной и правоприменительной составляющей включает в себя механизм обеспечения законности.

Основываясь на общетеоретическом понимании законности и ее составных элементов, автор отмечает, что законность как общеправовая категория охватывает деятельность всех субъектов правоотношений, в том числе и муниципальных органов. Однако при реализации законности на муниципальном уровне проявляются специфические признаки этой правовой категории.

Являясь субъектами публичного права, органы местного самоуправления занимают промежуточное положение между государством и населением муниципального образования. В своей деятельности они руководствуются не только правовыми актами, изданными органами власти, но и решениями, принятыми населением муниципального образования. Поэтому муниципальные органы и должностные лица обязаны следовать в том числе предписаниям, исходящим не от органов публичной власти.

Рассматривая структуру законности как сложной правовой категории, автор показывает, что она не сводится только к правоприменительной деятельности (нормотворчеству и исполнению), а включает в себя в качестве составного элемента массив правовых актов (федеральных, региональных и муниципальных). Учитывая, что Россия является федеративным государством с самостоятельным местным самоуправлением, отмечается особенность муниципальных правовых актов, а именно их локальный характер. На основе данных предпосылок и анализа нормативных правовых актов сформулирован вывод о неоднородности правового пространства, существующего в различных муниципальных образованиях, что, безусловно, отражается на режиме законности.

Во втором параграфе **«Понятие и формы административно-правовых способов обеспечения законности в работе муниципальных органов»** раскрываются подходы к понятию средств и методов поддержания режима законности. Традиционно под административно-правовыми способами обеспечения законности понимается активная деятельность уполномоченных органов, направленная на создание и поддержание режима законности посредством контроля и надзора.

Контроль и надзор — это самостоятельные способы обеспечения законности с присущими только им характерными признаками. Основополагающими факторами, разграничивающими контроль и надзор, являются наличие (отсутствие) соподчиненности между проверяющим и проверяемым субъектом, а также возможность проверять не только законность, но и целесообразность деятельности подконтрольных субъектов.

В соответствии со ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, поэтому относительно муниципальных органов наличие соподчиненности не следует рассматривать в качестве основного фактора, влияющего на проведение контроля (проверки законности и целесообразности) или осуществление надзора (проверки законности). От того, какие вопросы подлежат проверке, зависит, будет проводиться контроль или надзор. Основным обстоятельством, определяющим возможность проведения контроля или надзора, по мнению диссертанта, выступает перечень вопросов, подлежащих проверке. Так, государственные органы могут осуществлять контроль только по вопросам, связанным с реализацией отдельных государственных полномочий и использованием муниципальными органами переданных финансовых средств из государственного бюджета, в остальных случаях осуществляется надзор.

В третьем параграфе **«Понятие и виды субъектов обеспечения законности в системе органов местного самоуправления»** рассматриваются субъекты административного права, способные оказывать влияние на муниципальные органы с целью обеспечения законности.

Анализ конституционного строя Российской Федерации и субъектов административного права, а также правового положения муниципальных органов позволил сформулировать вывод о том, что органы местного самоуправления выступают субъектами административных правоотношений, обладающими всеми признаками органов публичного управления, не входящими в систему органов государственной власти. На основе исследования законодательства и научной литературы автором разработана классификация субъектов административного права, обеспечивающих законность в деятельности органов местного самоуправления, базисом которой являются полномочия субъектов административного права, позволяющие им влиять на деятельность местных органов с целью обеспечения законности. Выделено три группы субъектов.

К первой группе отнесены субъекты, наделенные полномочиями по нормативному регулированию местного самоуправления, но не уполномоченные проверять деятельность муниципальных органов.

Во вторую группу включены субъекты, осуществляющие надзор за законностью действий муниципальных органов. В зависимости от полномочий данные органы можно разделить на органы общего надзора (прокуратура РФ) и органы административного надзора (Государственная инспекция безопасности дорожного движения, Федеральное медико-биологическое агентство, Государственная противопожарная служба и т. д.).

Третья группа представлена субъектами, осуществляющими контроль как законности, так и целесообразности (эффективности) деятельности местных органов. В данную группу входят органы местного самоуправления, которые проводят контроль за решением вопросов местного значения, а также государственные органы, контролирующие исполнение переданных местным администрациям отдельных государственных полномочий, и использование финансов, переданных из государственного бюджета.

Вторая глава «Полномочия субъектов, обеспечивающих законность в деятельности органов местного самоуправления», включающая три параграфа, посвящена анализу полномочий федеральных, региональных и местных органов по созданию и поддержанию режима законности в муниципальном образовании и рассмотрению средств и методов, применяемых данными органами для достижения поставленной цели.

В первом параграфе **«Полномочия федеральных органов государственной власти по обеспечению законности в деятельности органов местного самоуправления»** исследуются полномочия Президента РФ, Федерального Собрания РФ, органов исполнительной власти, прокуратуры и судебных органов в части, касающейся деятельности муниципальных органов.

Анализ компетенции данных органов позволил автору исследования констатировать, что в настоящее время законодательство идет в направлении детализации компетенции органов публичной власти, осуществляя разграничение полномочий между государственными и местными органами, а также между органами государственной власти, обеспечивающими законность на муниципальном уровне. Сделан вывод о низкой эффективности такой модели взаимодействия государства и местного самоуправления.

Обосновывается предложение по переходу от модели разграничения полномочий к разграничению предметов ведения, а также целесообразность пересмотра перечня вопросов местного значения с целью исключения тех вопросов, на которые распространяются полномочия государства. Разграничение предметов ведения, а не полномочий даст возможность на законодательном уровне четко определить компетенцию государственных и местных органов. Одновременно отпадет необходимость в большом массиве нормативных правовых актов, детально регламентирующих полномочия каждого органа в отдельной сфере жизни общества. Органы местного самоуправления получат возможность решать только вопросы местного значения, то есть вопросы жизнеобеспечения населения муниципального образования и будут освобождены от разрешения публичных вопросов в части, касающейся муниципального образования. Это позволит уйти от дублирования полномочий государственными и местными органами. Предложенная модель разграничения предметов ведения будет способствовать сокращению финансовой нагрузки на местный бюджет.

Принятие такой модели, безусловно, сузит перечень вопросов местного значения. Однако при необходимости решения публичных вопросов общественной жизни на местном уровне возможно использование механизма передачи отдельных государственных полномочий. Данная процедура достаточно отрегулирована как федеральным, так и региональным законодательством, и позволяет осуществлять контроль за реализацией таких полномочий в полном объеме.

Переход от модели разграничения полномочий к разграничению предметов ведения повысит уровень соблюдения законности в муниципальном образовании.

Во втором параграфе **«Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению законности в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления»** анализируется роль государственных органов субъектов Российской Федерации и определяется их место в механизме обеспечения законности на местном уровне.

Учитывая особенности федеративного устройства России, система органов государственной власти действует на единых принципах, поэтому полномочия государственных органов субъектов Федерации в части контроля и надзора за муниципальными органами принципиально не отличаются от полномочий федеральных органов. Диссертант отмечает, что основная нагрузка на органы государственной власти субъектов Российской Федерации приходится в процессе привлечения к ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. Данная особенность служит фактором, определившим выбор направления настоящего научного исследования.

На основе анализа законодательства и судебной практики сформулирован вывод о необходимости внесения изменений в ч. 1 ст. 73 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Предлагается исключить из оснований ответственности представительного органа местного самоуправления формулировку, связанную с принятием им незаконного правового акта. Данные изменения создадут правовую конструкцию, при которой ответственность будет наступать не за принятие незаконного акта, а за уклонение от приведения его в соответствие с законодательством. Поправки будут способствовать оптимизации процесса роспуска представительного органа муниципального образования, исключению необходимости установления причины появления незаконного нормативного правового акта. Внесение данных изменений позволит привести структуру нормы в соответствие со сложившейся судебной практикой.

Диссертант обосновывает необходимость исключения из ст. 74.1 названного Закона полномочий губернатора (главы республики) на всех стадиях удаления в отставку главы муниципального образования или руководителя администрации представительным органом местного самоуправления. Единоличное вмешательство высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа субъекта Федерации) в процедуру отрешения от должности главы муниципального образования как проявление административного усмотрения может привести к неоправданному субъективизму в управленческой

деятельности и коррупционным рискам. Все это ослабляет законность в деятельности местных органов, усиливает давление государства на местное самоуправление, а также нарушает принцип организационной обособленности местного самоуправления. Для обеспечения режима законности на местном уровне органы государственной власти могут использовать механизмы, предусмотренные ст. 73 и 74 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

В третьем параграфе **«Полномочия органов местного самоуправления по обеспечению законности в муниципальном образовании»** исследуется механизм, позволяющий обеспечивать законность на местном уровне муниципальными органами и должностными лицами.

Рассматривая административно-правовые способы обеспечения законности, действующие в муниципальном образовании, диссертант приходит к выводу о том, что, законодательство закрепляет необходимый набор методов и средств для создания и поддержания режима законности на местном уровне. Однако не все из них являются одинаково действенными, отдельные способы контроля малоэффективны и требуют усовершенствования, другие – почти не применяются на этом уровне. Тем не менее, в муниципальном образовании создан и поддерживается режим законности. Основополагающую роль в этом играет система сдержек и противовесов в деятельности муниципальных органов. Все остальные методы и средства обеспечения законности являются производными или частью этой системы.

Сформулировано определение системы сдержек и противовесов, действующей на местном уровне: это совокупность методов и средств, закрепленных нормативными правовыми актами, основной задачей которых является выстраивание сбалансированной структуры органов местного самоуправления и поддержание данной структуры в состоянии, не допускающем злоупотребления ни одним из органов местного самоуправления.

Опираясь на анализ работ российских и зарубежных ученых, нормативный материал, автор исследования выделяет следующие ключевые элементы данной системы:

- наличие политических условий (разделение полномочий, многопартийная система и наличие свободных средств массовой информации);
- взаимный контроль муниципальных органов и должностных лиц, а также ответственность одних органов перед другими;
- взаимодействие при формировании органов и замещении должностных лиц, а также отрешении их от должности или роспуске органа местного самоуправления;
- взаимодействие органов при реализации полномочий.

Анализируя систему сдержек и противовесов, диссертант отмечает, что процедура согласования принимаемых муниципальных правовых актов – важная составная часть данной системы. Осуществляемый при согласовании взаимный контроль за принимаемыми решениями, постановлениями и распоряжениями позволит снизить число вступивших в силу незаконных и нецелесообразных правовых актов.

В работе показано, что процедура проведения согласования между представительными и исполнительными муниципальными органами практически не урегулирована. Деятельность местных исполнительных и представительных органов по разработке и принятию правовых актов регулируется уставами муниципальных образований, инструкциями по делопроизводству и регламентами. Несмотря на имеющийся массив правовых актов, отсутствует исчерпывающий перечень вопросов, подлежащих согласованию, не определен круг субъектов, задействованных в данном процессе, нет единой процедуры проведения согласования.

Указанный пробел должен быть ликвидирован посредством внесения изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Необходимо закрепить обязательность процедуры проведения согласования всех нормативных правовых актов, а также индивидуальных актов, затрагивающих вопросы предпринимательской и инвестиционной деятельности, осуществления расходов из средств местного бюджета, местных налогов и сборов.

Отмечается, что сложившаяся практика доминирования исполнительных органов местного самоуправления над представительными органами не

позволяет в полной мере раскрыть потенциал механизма сдержек и противовесов. Поэтому обосновывается целесообразность расширения полномочий местных представительных органов в части отрешения от должности руководителей местных исполнительно-распорядительных органов. Местный представительный орган должен иметь возможность удалять в отставку не только главу муниципального образования, но и главу местной администрации. Данные изменения позволят сбалансировать систему сдержек и противовесов, повысить уровень законности в муниципальном образовании, унифицировать статус руководителя местной администрации, не привязывать правовое положение данного должностного лица к способу замещения должности (конкурс или выборы).

В заключении диссертационного исследования подведены основные итоги, сформулированы научные выводы, обобщены предложения, направленные на совершенствование законодательства в части создания и поддержания режима законности в деятельности муниципальных органов, обозначены проблемы, нуждающиеся в дальнейшем, более глубоком изучении.

Приложение 1 содержит направленные в Комитет Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству предложения о внесении изменений и дополнений в ст. 73 и 74.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В приложении 2 предлагается анкета, предназначенная для выявления мнения служащих органов местного самоуправления, а также сотрудников муниципальных учреждений о способах обеспечения законности на местном уровне.

В приложении 3 представлены результаты опроса муниципальных служащих и сотрудников муниципальных учреждений.

Основные положения диссертационного исследования изложены в следующих статьях, опубликованных диссертантом:

Статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Российской Федерации:

1. *Аржанов В.В.* Некоторые вопросы компетенции счетных палат как субъектов административно-финансового контроля // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов : ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2002. № 1. С. 26–28 (0,4 п.л.).

2. *Аржанов В.В.* Стало ли местное самоуправления ближе к населению? // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов : ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2007. № 4. С. 150–153 (0,3 п.л.).

3. *Аржанов В.В.* К вопросу о формах обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления непосредственно населением // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов : ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. № 2. С. 52–56 (0,4 п.л.).

4. *Аржанов В.В., Химичева Н.И.* О разграничении полномочий и предметов ведения государства и местного самоуправления // Вестник Саратовской государственной юридической академии. Саратов : ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2012. № 3. С.108-111 (0,2 п.л.).

5. *Аржанов В.В.* О целесообразности ужесточения наказания как способа обеспечения законности // Административное право и процесс. М.: Издательская группа «Юрист», 2015. № 6. С. 61–63 (0,3 п.л.).

6. *Аржанов В.В.* Классификация субъектов административного права, обладающих полномочиями по обеспечению законности в деятельности органов местного самоуправления // Вестник Саратовской государственной юридической академии. Саратов : ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2016. № 2. С. 189–194 (0,5 п.л.).

7. *Аржанов В.В.* Административно-правовая процедура согласования муниципально-правовых актов // Административное право и процесс. М.: Издательская группа «Юрист», 2017. № 5. С. 75–78 (0,4 п.л.).

Статьи, опубликованные в иных изданиях:

8. *Аржанов В.В.* Роль конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в обеспечении законности // Правовая политика: федеральные и региональные проблемы : материалы научной конференции (г. Саратов, 22–23 июня 2000 г.) / под ред. Н.И. Матузова. Тольятти: Волжского ун-та им. В.Н.Татищева, 2001. С. 136–140 (0,2 п.л.).

9. *Аржанов В.В.* Духовно-культурные гарантии законности // Российская юридическая доктрина в XX веке: проблемы и пути их решения : научно-практическая конференция (г. Саратов, 3–4 октября 2001 г.) / под ред. А.И. Демидова. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2001. С. 150–151 (0,2 п.л.).

10. *Аржанов В.В.* Особенности обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления // Труды Тамбовского филиала Московского университета МВД России 2002 г. Вып. 6. Тамбов : Тамбовский филиал Московского университета МВД России, 2003. С. 54–60 (0,2 п.л.).

11. *Аржанов В.В.* К вопросу о муниципальном контроле // Проблемы юридической науки и практики: сборник научных трудов по материалам Межвузовской научно-практической конференции (г. Саратов, 25 мая 2011 г.) / ред. кол.: Е.В. Ильгова (отв. ред.) и др.; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». Саратов : Научная книга, 2011. С. 89–93 (0,2 п.л.).

12. *Аржанов В.В.* Полномочия органов государственной власти по охране памятников культурного наследия // Современная юридическая наука и правоприменение (IV Саратовские правовые чтения) : сборников тезисов докладов (по материалам Международной научно-практической конференции, г. Саратов, 3–4 июня 2011 г.) / [редкол.: О.С. Ростова (отв. ред.) и др.]; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». Саратов : ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. С. 119–120 (0,2 п.л.).

13. *Аржанов В.В.* Субъекты муниципального контроля // Право и его реализация в XXI веке : сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции, посвященной 80-летию Саратовской государственной юридической академии (г. Саратов, 29–30

сентября 2011 г.) / под общ. ред. С.Н. Туманова; ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия». Саратов : ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2011. Ч. 1. С. 182–184 (0,3 п.л.).

14. *Аржанов В.В.* Проблемы законодательного регулирования участия населения в местном самоуправлении // Современные проблемы организации и деятельности публичной власти: сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции, посвященной 50-летию образования кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия» (г. Саратов, 10 июня 2014 г.) / ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия». Саратов : ИП Коваль Ю.В., 2014. С. 106–109 (0,2 п.л.).

15. *Аржанов В.В.* К вопросу об организационно-правовых способах обеспечения законности // Публичная власть: реальности и перспективы: сборник научных трудов по материалам ежегодной заочной Международной научно-практической конференции (г. Саратов, 18 ноября 2014 г.) / ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия». Саратов : ИП Коваль Ю.В., 2014. С. 67–72 (0,3 п.л.).

16. *Аржанов В.В.* К вопросу о государственном и муниципальном контроле и надзоре (по проекту Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации») // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной Всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения) (г. Санкт-Петербург, 20 марта 2015 г.): в 3 ч. Ч. 1 / сост. Ю.Е. Автрутин, А.И. Каплунов. СПб: Санкт-Петербургский ун-т МВД России, 2015. С. 190–195 (0,3 п.л.).

17. *Аржанов В.В.* Законность в деятельности органов местного самоуправления и административно-правовые способы ее обеспечения // Основополагающие вопросы публичного управления в современной России: сборник научных трудов по материалам VII Саратовских правовых чтений «Право, наука, образование: тенденции и перспективы» (Международная научно-практическая конференция, посвященная 85-летию образования Саратовской государственной юридической академии (г. Саратов, 29–30

сентября 2016 г.)) / под ред. А.Ю. Соколова; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». Саратов : ИП Коваль Ю.В., 2016. С. 101–106 (0,4 п.л.).

18. *Аржанов В.В.* Современный порядок удаления главы муниципального образования в отставку – не только метод поддержания режима законности, но и способ давления государства на местное самоуправление // Публичная власть: реальность и перспективы: сборник научных трудов по материалам III Ежегодных Саратовских административно - правовых чтений (Международная научно-практическая конференция) (г. Саратов, 28–29 сентября 2017 г.)) / под ред. А.Ю. Соколова; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». Саратов : ИП Коваль Ю.В., 2017. С. 108–111 (0,2 п.л.).