

Правдин Дмитрий Геннадьевич

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО И ИСПОЛНИТЕЛЬНО-
РАСПОРЯДИТЕЛЬНОГО ОРГАНОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО
ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.02: конституционное право; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Саратов - 2012

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского»

Научный руководитель доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации
КОМКОВА Галина Николаевна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Шугрина Екатерина Сергеевна
(г. Москва)

кандидат юридических наук, доцент
Капитанец Юлия Владимировна
(г. Саратов)

Ведущая организация Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия»

Защита состоится 17 февраля 2012 года, в 10.00 часов, на заседании объединенного диссертационного совета ДМ 212.243.16 при ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского» по адресу: 410012, г. Саратов, ул. Астраханская, 83, корп. 12, ауд. 510.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале № 3 Зональной научной библиотеки ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского».

Автореферат разослан «_____» января 2012 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент



Е.А. Крючкова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Согласно статье 3 Конституции Российской Федерации 1993 г. носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. При этом народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Исходя из статьи 12 Конституции, местное самоуправление является одной из основ конституционного строя Российской Федерации.

Несмотря на то, что местное самоуправление согласно действующему законодательству рассматривается, в первую очередь как форма осуществления народом своей власти, в реальной практике подавляющее большинство вопросов местного значения решается не населением напрямую, а создаваемыми в муниципальных образованиях органами местного самоуправления. В силу этого обеспечение оптимального функционирования и взаимодействия различных органов местного самоуправления имеет большое значение для всех жителей муниципального образования.

Среди всех органов местного самоуправления наибольшее значение с точки зрения организации муниципального управления имеют представительный и исполнительный органы местного самоуправления. Действовавший ранее федеральный закон о местном самоуправлении 1995 года не устанавливал обязательность создания обоих органов, требуя обязательного формирования в муниципальных образованиях лишь выборных органов местного самоуправления. Тем не менее в подавляющем большинстве муниципальных образований были созданы органы как представительной, так и исполнительной ветвей власти, что доказывает объективную обусловленность их существования на местном уровне. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. подтвердил это, указав среди органов местного самоуправления, обязательно создаваемых в муниципальных образованиях, представительный орган муниципального образования, гла-

ву муниципального образования и местную администрацию (исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления).

При этом действующее законодательство распространило принцип разделения властей (за некоторыми отступлениями) и на местный уровень. Все это потребовало налаживания механизмов взаимодействия между представительным и исполнительным (исполнительными) органами местного самоуправления. Такое взаимодействие на местном уровне имеет определенную специфику, обусловленную тем, что высшее должностное лицо муниципального образования – его глава – в соответствии с уставом руководит либо представительным органом, либо местной администрацией, либо и тем, и другим органом местного самоуправления одновременно; в некоторых моделях глава исполнительного органа оказывается в служебной подчиненности от главы представительного органа; в определенных моделях допускаются отступления от принципа разделения властей и т.п.

Проблематика взаимодействия представительного и исполнительно-распорядительного органов местного самоуправления определяется также нерешенностью в федеральном отраслевом законодательстве многих вопросов разграничения полномочий между этими органами. В результате в практике функционирования муниципальных образований нередко возникают ситуации «конфликта компетенций», когда органы местного самоуправления не могут разграничить полномочия, находящиеся в совместном ведении, либо, напротив, устраниются от решения отдельных вопросов.

В то же время на всех уровнях правовой системы Российской Федерации – федеральном, региональном и местном – наблюдается явный дефицит норм, регулирующих процедурные аспекты взаимодействия органов представительной и исполнительной муниципальной власти. Если на уровне государственной власти в последние годы большое значение придается именно регламентации механизмов взаимодействия различных властных структур, то на муниципальном уровне подобная работа практически не ведется.

Все это требует разработки как теоретических основ взаимодействия представительного и исполнительного органов местного самоуправления, так и практических рекомендаций по осуществлению взаимодействия и обуславливает актуальность темы настоящего диссертационного исследования.

Научная задача диссертационного исследования – выработать теоретические основы взаимодействия представительного и исполнительных органов местного самоуправления и дать на этой основе практические рекомендации по правовому регулированию его осуществления.

Цели и задачи исследования. Главная цель исследования заключается в анализе правового регулирования и практики осуществления взаимодействия представительного и исполнительного органов местного самоуправления и выработке на этой основе предложений по совершенствованию действующего законодательства.

Задачами работы являются:

- исследование системы организации муниципальной власти в России;
- выявление сущности органов муниципальной власти;
- рассмотрение видов органов муниципальной власти;
- анализ взаимодействия представительных и исполнительных органов местного самоуправления в процессе их формирования;
- анализ взаимодействия представительных и исполнительных органов местного самоуправления при осуществлении их полномочий;
- анализ взаимодействия представительных и исполнительных органов местного самоуправления при прекращении полномочий;
- рассмотрение правовых проблем судебного и внесудебного урегулирования споров, возникающих в процессе взаимодействия представительных и исполнительных органов местного самоуправления;
- выработка на этой основе рекомендаций и предложений по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в сфере взаимо-

действия представительных и исполнительных органов местного самоуправления.

Эти вопросы, изученные на сегодняшний день недостаточно, составляют основной предмет анализа в рамках настоящего диссертационного исследования.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе взаимодействия представительных и исполнительных органов местного самоуправления.

Предметом исследования являются доктринальные положения теории конституционного и муниципального права в области взаимодействия представительных и исполнительных органов местного самоуправления, нормативные правовые акты и правоприменительная (в том числе судебная) практика в указанной сфере.

Состояние научной разработанности темы. Изучение сущности и основных механизмов взаимодействия представительных и исполнительных органов местного самоуправления потребовало обращения к научной литературе, посвященной правовому регулированию местного самоуправления в Российской Федерации в целом и в частности правовому положению муниципальных образований, органов местного самоуправления и т.п. Эти вопросы затрагивали в своих трудах Акмалова А.А., Астафичев П.А., Бабичев И.В., Бондарь Н.С., Шугрина Е.С., Васильев В.И., Гаррес Д., Герасимова М.А., Демьянченко Л.Ф., Дубовкин К.П., Ежукова О.А., Емельянов Н.А., Замотаев А., Ковешников Е.М., Копысова С.Г., Курилова О.Н., Макаров И.И., Малараева Ю.М., Маркварт Э., Масловская М.В., Нанба С.Б., Наумов С.Ю., Подсумкова А.А., Постовой Н.В., Овчинников И.И., Савранская О., Свешников М.И., Сергеев А.А., Соболева Л.Б., Тихалева Е.Ю., Чеботарев Г.Н., Фадеев В.И., Чаннов С.Е., Широков А.Н., Щепачев В.А., Якин Р.Л., а также многие другие.

Изучение системы муниципальной власти, соотношения органов местного самоуправления с органами государственной власти, особенностей реализации принципа разделения властей на местном уровне вызвало необходимость обра-

щения также к работам по конституционному, административному, гражданскому, финансовому и другим отраслям российского права таких специалистов, как Авакьян С.А., Бакаева О.Ю., Бахрах Д.Н., Братановский С.Н., Гошуляк В.В., Градовский А.Д., Гусенбеков И.И., Володин В.В., Жильский Н.Н., Игнатьев Н.А., Комкова Г.Н., Коркунов Н.М., Малько А.В., Матузов Н.И., Комарова В.В., Кутафин О.Е., Полянский И.А., Пресняков М.В., Суханов Е.А., Чиркин В.Е., Шилина Е.В. и других.

Особо среди всех научных исследований в рассматриваемой области можно выделить диссертационную работу Матвеева М.Н. Взаимодействие представительных и исполнительных органов в системе местного самоуправления. Автореф. дис. ... канд. юрид. М., 1992. Однако эта диссертация подготовлена почти двадцать лет назад, до принятия не только действующего в настоящее время закона о местном самоуправлении 2003 года, но даже и до предшествующего ему закона о местном самоуправлении 1995 года. Поэтому данная работа, несмотря на определенную значимость ряда ее теоретических положений, в значительной части существенно устарела.

Методологическую основу диссертационного исследования составили апробированные общенаучные и специальные методы познания.

Общенаучный *диалектический метод* дал возможность рассмотреть формы взаимодействия представительных и исполнительных органов местного самоуправления с точки зрения вариативности их осуществления, обосновать достоинства и недостатки различных подходов к решению данного вопроса.

Методы *формальной логики* — описание, сравнение, классификация, анализ, синтез и другие — позволили охарактеризовать существующие виды и представительных, и исполнительных органов местного самоуправления с позиции их конкретного нормативного содержания. Кроме того, использование данных методов научного познания дали возможность диссертанту изучить действующее законодательство, выявить ряд дефектов нормативного регулирования и сделать предложения по их устранению.

Сравнительный метод применялся в работе при сопоставлении различных форм взаимодействия представительных и исполнительных органов местного самоуправления.

Системно-структурный метод способствовал изучению системы форм взаимодействия представительных и исполнительных органов местного самоуправления, а также системы организации муниципальной власти в муниципальных образованиях, выявлению ее основных элементов, объективно существующей взаимосвязи и взаимозависимости.

Применение указанных методов позволило выявить определенные тенденции, сделать обобщения и выводы. При написании работы был использован *междисциплинарный подход*, заключающийся в рассмотрении вопросов правового регулирования взаимодействия представительных и исполнительных органов местного самоуправления с позиций различных юридических норм (конституционного, муниципального, административного, гражданского права, теории права).

Нормативную основу исследования составили международные договоры Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», иные федеральные, региональные и местные законодательные и подзаконные нормативные правовые акты.

Эмпирическую основу исследования составили постановления Конституционного Суда Российской Федерации, судебные решения Верховного Суда Российской Федерации, решения иных судебных органов, официальные статистические данные.

Научная новизна обусловлена поставленной целью и выделенным объектом диссертационного исследования и определяется изучением новых идей и тенденций в сфере правового регулирования взаимодействия представительных и исполнительных органов местного самоуправления, а также самостоятельно полученными выводами и предложениями, сделанными в ходе исследования и

направленными на дальнейшее совершенствование указанного правового регулирования.

Диссертация представляет собой комплексное, логически завершенное монографическое исследование, посвященное анализу теоретических и практических вопросов взаимодействия представительных и исполнительных органов местного самоуправления, в результате чего даются рекомендации по совершенствованию как законодательной базы, так и правоприменительной практики.

В результате проведенного исследования на защиту выносятся следующие новые или содержащие элементы новизны положения:

1. Обоснован вывод о том, что все многообразие конкретных способов или видов взаимодействия органов местного самоуправления можно подразделить на две основные формы: институциональные (формализованные) формы взаимодействия и неформализованные.

Для институциональной формы характерно нормативное закрепление оснований и способов такого взаимодействия, а также наличие формализованных процедур. Поскольку формализованное взаимодействие осуществляется на основании и во исполнение закона, оно, как правило, носит императивный характер. Неформализованное взаимодействие, напротив, осуществляется по инициативе самого заинтересованного лица (органа), который самостоятельно избирает способы такого взаимодействия. Поскольку органы местного самоуправления следует рассматривать как юридические лица публичного права, обладающие специальной компетенцией, то их взаимодействие должно осуществляться преимущественно на институциональной основе, то есть иметь определенное правовое закрепление.

Однако в настоящее время регламентация взаимодействия в актах нормативного характера имеет место лишь на уровне государственной власти либо применительно к взаимодействию органов государственной власти и местного самоуправления. Доказано, что регламентация вопросов взаимодействия между органами муниципальной власти внутри муниципального образования не менее

важна. Такое взаимодействие должно учитывать функциональные характеристики конкретного органа муниципальной власти и его место в системе муниципального управления в целом.

2. В диссертации доказано, что одна из моделей организации муниципальной власти, предусмотренная действующим законодательством о местном самоуправлении, в рамках которой глава муниципального образования осуществляет свои полномочия на непостоянной основе, не соответствует потребностям муниципального управления и должна быть законодательно запрещена. Связано это, в первую очередь, с тем, что глава муниципального образования выступает гарантом реализации принципа соблюдения прав и свобод человека и гражданина на территории муниципального образования. Соответственно, если он реализует свои полномочия только в свободное от основной деятельности время, либо, находясь в прямой или косвенной зависимости от других органов и должностных лиц местного самоуправления, его функции как гаранта прав и свобод человека не будут выполняться в полной мере.

Не следует также забывать и еще об одном аспекте. Ситуация, при которой глава муниципального образования работает одновременно по трудовому договору или занимается предпринимательской деятельностью, чревата возникновением ситуации конфликта интересов. Вполне очевидно, например, что глава, являющийся руководителем или учредителем коммерческой организации, получает возможность злоупотребить своими полномочиями для создания ей необоснованных преференций либо, напротив, административных барьеров ее прямым конкурентам. Однако поскольку глава муниципального образования не является муниципальным служащим, такой конфликт интересов не будет урегулирован.

В этой связи предложено внести изменения в статью 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», указав в ней, что глава муниципального образования может осуществлять свои полномочия только на постоянной основе. Тем самым на не-

го будут распространены и запреты, установленные частью 7 статьи 40 указанного выше закона для выборных лиц, работающих на постоянной основе.

3. Обоснован вывод о необходимости организации и функционирования системы органов местного самоуправления на основе принципа разделения представительной и исполнительной властей. Муниципальная власть, обладая значительной спецификой по сравнению с властью государственной, тем не менее имеет одинаковую с ней природу как власть публичная. Соответственно, и принципы политической организации данного вида публичной власти должны исходить из сходных предпосылок, в том числе недопустимости сосредоточения всех властных полномочий в руках одного органа или лица. Данный принцип должен рассматриваться в качестве политической, а не организационно-функциональной основы взаимодействия представительного и исполнительного органов местного самоуправления. Соответственно его назначение заключается, с одной стороны, не в упрощении управленческих процессов, а в обеспечении гарантий самостоятельности данных органов и их согласованного взаимодействия при решении вопросов местного значения – с другой.

4. Доказано, что положение части 6 статьи 37 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которой лицо назначается на должность главы местной администрации представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, создает возможность для деформации принципа разделения властей на местном уровне. Согласно буквальной формулировке этой нормы, конкурсная комиссия определяет не победителя конкурса, а нескольких кандидатов, из числа которых уже представительный орган выбирает наиболее достойного. При этом число кандидатов, представленных на рассмотрение представительному органу, не лимитировано. Это могут быть как два кандидата, набравшие наибольшее количество баллов по результатам конкурса, так и все лица, допущенные к участию в конкурсе. Такой подход способен дискредитировать саму конкурсную процедуру назначения главы местной администрации. Рассматривая возмож-

ную ситуацию, когда в конкурсе участвуют два кандидата на должность главы местной администрации, можно утверждать, что конкурсная процедура уже ничего не решает, поскольку комиссия обязана представить представительному органу местного самоуправления не менее двух кандидатур.

5. На основе проведенного в диссертации анализа сделан вывод, что большая часть вопросов местного значения, предусмотренных Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и законами субъектов Российской Федерации, а также ряд вытекающих из них полномочий, являются, как следует из их содержания, совместными. Это означает, что они требуют одинакового участия в их решении представительной и исполнительной власти муниципального образования, разумеется, с разграничением полномочий между ними.

К числу совместных полномочий, которые реализуются на основе принципа разделенной компетенции, в частности, относятся:

- управление и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- создание, реорганизация и ликвидация муниципальных предприятий;
- участие муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;
- решение вопроса о проведении местного референдума.

В этой связи остро стоит проблема практической реализации согласованного взаимодействия представительного и исполнительного органов в процессе реализации этих полномочий и обеспечения ее мерами юридической ответственности. Решение данной проблемы предполагает разработку и принятие в муниципальных образованиях специальных нормативно-правовых актов - регламентов взаимодействия представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления.

6. Предложено наделить правом инициирования процедуры роспуска представительного органа муниципального образования, помимо высшего

должностного лица субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), также местную администрацию (исполнительно-распорядительный орган) данного муниципального образования. Связано это с тем, что именно местная администрация, являясь исполнительным органом местного самоуправления, осуществляет повседневную оперативную деятельность по решению вопросов местного значения и именно она, в первую очередь, сталкивается с негативными последствиями принятия представительными органами противозаконных нормативных актов или их бездействия.

С другой стороны, именно местная администрация может в наибольшей степени оценить позитивные и негативные аспекты досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования и решить, какие из них являются более важными в сложившейся ситуации. Поэтому также доказана необходимость закрепления обязательности консультирования высшего должностного лица субъекта Российской Федерации с администрацией муниципального образования при инициировании им роспуска представительного органа. Разумеется, мнение местной администрации не должно носить для главы субъекта Российской Федерации в этой ситуации обязательного характера, однако ознакомление с ним позволит последнему принять более взвешенное решение.

7. В диссертации доказана необходимость внесения изменений в пункт 1 части 11 статьи 37 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Обосновано, что в нем надо прямо указать, что представительный орган может быть инициатором расторжения контракта с главой местной администрации по соглашению сторон.

Связано это с существующей правовой неопределенностью, порождаемой действующей в настоящее время редакцией указанного пункта, который, наделяя представительный орган правом подачи заявления о расторжении контракта с главой местной администрации, в то же время четко не определяет, относится

ли это право только к случаю расторжения контракта в судебном порядке или к случаю расторжения контракта и также по соглашению сторон.

8. Доказана необходимость закрепления в муниципальном законодательстве запрета на досрочное прекращение полномочий главы местной администрации по иным основаниям, кроме установленных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данный запрет должен быть закреплен в части 10 статьи 37 указанного федерального закона.

Обоснованием данного запрета является сложившаяся в настоящее время практика увольнения глав местных администраций представительными органами по основаниям, предусмотренным трудовым законодательством, и, в частности, по статье 278 Трудового кодекса Российской Федерации немотивированно и без объяснения причин. Понятно, что глава местной администрации, который может быть уволен представительным органом немотивированно и в любой момент, вряд ли будет в состоянии проводить какую-либо независимую политику. Представительный же орган сможет требовать от него совершения принятия конкретных управленческих решений под угрозой увольнения. Учитывая же, что глава местной администрации руководит ею на основе единоначалия, вместо подконтрольности исполнительной власти представительной на местном уровне, фактически возникает модель подчиненности. Тем самым принцип разделения властей, и так реализуемый в системе муниципальной власти не в полной мере, окончательно исчезает.

9. Сделан вывод об отсутствии в большинстве муниципальных образований нормативных актов, регламентирующих процедуры взаимодействия различных органов местного самоуправления. Между тем, как показывают примеры из судебной практики, приведенные в диссертации, наличие нормативных актов, императивно регулирующих взаимодействие между представительным и исполнительными органами местного самоуправления и определяющих формы и процедуры такого взаимодействия, является объективно необходимым. Выходом здесь могло бы стать принятие на муниципальном уровне в форме муни-

ципальных правовых актов регламентов взаимодействия представительного и исполнительного (исполнительных) органов муниципального образования.

В подобного рода регламентах могли бы найти отражение такие вопросы, как:

– основания обязательного взаимодействия представительного и исполнительных органов местного самоуправления при осуществлении ими своих полномочий;

– формы взаимодействия представительного и исполнительных органов местного самоуправления;

– процедуры взаимодействия представительного и исполнительных органов местного самоуправления;

– оформление результатов взаимодействия представительного и исполнительных органов местного самоуправления.

Теоретическая значимость работы заключается в том, что она является самостоятельным научным исследованием, содержащиеся в задаче выводы и положения имеют общетеоретическое значение для науки муниципального права.

Полученные выводы и обобщения, по мнению автора, будут способствовать развитию муниципального права в части, касающейся правового регулирования взаимодействия представительных и исполнительных органов местного самоуправления. Кроме того, данная работа может стать основой для более глубоких общетеоретических и отраслевых исследований.

Содержащиеся в работе теоретические выводы могут быть использованы для разработки учебных и учебно-методических пособий, лекций и семинарских занятий по курсам: «Муниципальное право», «Конституционное право».

Практическая значимость работы состоит в разработке конкретных предложений и рекомендаций, направленных на совершенствование существующей правоприменительной практики в сфере взаимодействия представительных и исполнительных органов местного самоуправления.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертационного исследования обсуждались на заседаниях кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского и отражены в 5 публикациях, в том числе 4-х научных статьях, опубликованных в журналах, рекомендованных ВАК Минобрнауки РФ для опубликования основных научных результатов диссертации на соискание ученой степени кандидата наук.

Отдельные положения диссертационного исследования были представлены на международной научно-практической конференции Конституционный Форум (10 декабря 2010, г. Саратов).

Основные положения диссертационного исследования обсуждались и были применены при проведении личных приемов граждан в муниципальных образованиях Саратовской области, в ходе практической деятельности автора в качестве помощника депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по Саратовской области по взаимодействию с муниципальными образованиями. Некоторые аспекты диссертационного исследования были затронуты при проведении круглых столов Ассоциации «Совет муниципальных образований Саратовской области», в которых принимал участие автор.

Структура работы. Диссертационная работа состоит из введения, двух глав, заключения и библиографического списка.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность избранной темы работы, ее теоретическая и практическая значимость, формулируются основные положения, характеризующие новизну проведенного исследования.

Первая глава диссертации «**Понятие и система муниципального управления в современной России**» посвящена исследованию системной организации органов местного самоуправления как аппарата самостоятельного вида публичной власти – муниципальной власти. *В первом параграфе «Система организации муниципальной власти в муниципальных образованиях»* автор

анализирует системные взаимосвязи представительных и исполнительных органов местного самоуправления.

Автор дает обоснование, что местное самоуправление по своей сути является системным объектом и взаимосвязи между элементами этой системы составляют его важную часть. Это касается как органов местного самоуправления, так и иных организационно-правовых форм его осуществления.

Органы местного самоуправления осуществляют ту разновидность публичной власти, которая носит название местной, или муниципальной. Местную власть принято считать низовым звеном власти в государстве, но при этом она является фундаментом данного государства, так как имеет непосредственную близость к народу, который осуществляет через нее свои полномочия.

Наличие специфики муниципальной власти как самостоятельного и относительно обособленного вида публичной власти предопределяет необходимость формирования самостоятельного аппарата ее осуществления. Субъектами осуществления муниципальной власти (в отличие от осуществления местного самоуправления) выступают властные структуры в лице органов местного самоуправления и муниципальных органов. Это, в свою очередь, требует анализа правовой природы субъектов муниципальной власти: органов местного самоуправления и муниципальных органов в их взаимном соотношении и во взаимосвязи с муниципальным образованием в целом.

В связи с этим автор отмечает, что вопрос о степени самостоятельности каждого из указанных субъектов не имеет в настоящее время в законодательстве однозначного решения. В частности, много вопросов вызывает правовой статус муниципальных образований и органов местного самоуправления как юридических лиц, а также возможности и пределы осуществления последними полномочий от имени муниципального образования и от собственного имени.

В работе нами был сделан вывод о том, что по своим признакам органы местного самоуправления ближе всего к юридическим лицам публичного права. Однако закрепление статуса органов местного самоуправления в качестве юридических лиц публичного права требует реформы не только муниципально-

го, но и всего российского законодательства с тем, чтобы юридические лица публичного права, наконец, получили в нем надлежащее правовое отражение.

Органы местного самоуправления, являясь *de facto* юридическими лицами публичного права, вместе с тем представляют собой органы управления муниципальным образованием. В силу этого, в отличие от иных видов юридических лиц (частного права), они никогда не обладают полной организационной и финансовой обособленностью, поскольку представляют собой органы управления социальной системы более высокого порядка – муниципального образования в целом. К сожалению, в современном законодательстве существует недостаточное понимание системного характера муниципального управления. В частности, отечественное законодательство, включая Конституцию Российской Федерации, повсеместно использует применительно к органам местного самоуправления термин «структура», а не «система», системные же ее свойства полностью игнорируются.

В специальной литературе много внимания уделялось и уделяется элементам системы муниципального управления, структуре органов местного самоуправления, однако, как нам представляется, при этом недостаточно освещаются именно вопросы системных связей, взаимодействия указанных органов. Отчасти именно поэтому свою задачу автор видел в исследовании устойчивых связей, взаимодействия основных органов местного самоуправления.

Все многообразие конкретных способов или видов взаимодействия органов местного самоуправления можно подразделить на две основные формы: институциональные, или формализованные формы взаимодействия, и неформализованные. Поскольку органы местного самоуправления следует рассматривать как юридические лица публичного права, обладающие специальной компетенцией, то их взаимодействие как представляется должно осуществляться преимущественно на институциональной основе, то есть иметь определенное правовое закрепление.

Второй параграф диссертационного исследования – «*Понятие и виды органов муниципальной власти*» посвящен рассмотрению особенностей отдель-

ных субъектов муниципальной власти. Так первым среди органов местного самоуправления назван представительный орган муниципального образования. Представительный орган муниципального образования состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах. Исключение установлено для представительного органа муниципального района, который:

1) может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства;

2) может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Ряд вопросов, решаемых в муниципальном образовании, относится к исключительной компетенции представительного органа, что должно обеспечивать самостоятельность данного органа и значение в системе разделения властей на местном уровне. В то же время многие из исключительных полномочий представительного органа, хотя могут осуществляться только им, однако требуют взаимодействия с другими органами и должностными лицами местного самоуправления.

Исполнительным органом, с которым представительный взаимодействует наиболее часто, является местная администрация. Местные администрации различных муниципальных образований существенно отличаются как по размерам, так и по структуре. Если в сельских поселениях администрации нередко состоят из двух-трех служащих, то в мегаполисах могут иметь в своем штате тысячи человек. Естественно, если в малочисленных муниципальных образованиях структура местных администраций обычно очень проста (если применительно к ним вообще можно говорить о структуре), то крупные местные администрации включают в себя многочисленные структурные подразделения.

В муниципальных образованиях могут формироваться и иные, помимо местной администрации, исполнительные органы местного самоуправления.

Наличие значительного количества исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления требует от представительного органа налаживания эффективного взаимодействия не с одной местной администрацией, а с целым рядом управленческих структур.

Все случаи взаимодействия между представительными и исполнительными органами местного самоуправления можно разделить на три группы:

- 1) в процессе их формирования;
- 2) в процессе исполнения ими своих полномочий;
- 3) в процессе их ликвидации.

Данным вопросам была посвящена **вторая глава** диссертационного исследования – **«Теоретические и практические аспекты правового регулирования взаимодействия представительных и исполнительных органов местного самоуправления»**. В *первом параграфе* данной главы – *«Взаимодействие представительных и исполнительных органов местного самоуправления в процессе их формирования»* взаимодействие представительных и исполнительных органов местного самоуправления в процессе их формирования рассматривалось в связи с вопросом о распространении принципа разделения властей на муниципальный уровень. В настоящее время этот принцип действует там не в полной мере, поскольку, хотя представительная и исполнительная власть в муниципальных образованиях разделена, в некоторых случаях допускается совмещение руководства ими одним лицом. При этом вопрос о необходимости разделения властей на местном уровне является в отечественной юридической литературе достаточно дискуссионным.

Авторы, которые полагают разделение властей на муниципальном уровне излишним или даже вредным, исходят из критерия целесообразности такого разграничения. Основной аргумент здесь заключается в том, что это усложнит решение повседневных проблем местного самоуправления. Однако никто не будет спорить с тем, что принцип единоначалия в системе органов государственной власти в целом также мог бы «упростить» решение многих вопросов на общегосударственном уровне. Идея разделения властей возникшая «на кончике

пера» преследовала другую цель – создать правовой барьер возможной узурпации власти в руках одного лица или органа. Задача оптимизации разграничения полномочий между отдельными органами государственной власти в данном случае является вторичной.

В силу этого диссертант доказывает, что разделение властей на местном уровне вполне может выражаться в относительной обособленности и взаимной уравновешенности представительных и исполнительных органов местного самоуправления. Вместе с тем нельзя в полной мере согласиться с теми авторами, которые низводят данный принцип на муниципальном уровне только лишь к его организационно-функциональной составляющей.

В диссертации также были проанализированы основные модели организации муниципальной власти во взаимосвязи со способами формирования органов местного самоуправления и замещения различных муниципальных должностей в их рамках. На этой основе был сделан вывод, что во всех моделях представительный орган местного самоуправления играет ключевую роль в формировании исполнительного органа, а в моделях с назначаемым на конкурсной основе главой местной администрации также фактически выполняет функции представителя нанимателя по отношению к последнему. В то же время, предусмотренная действующим законодательством процедура конкурса на замещение должности главы местной администрации способна, по мнению диссертанта, дискредитировать саму конкурсную процедуру назначения главы местной администрации в связи с тем, что конкурсной комиссии отведена в ней исключительно вспомогательная роль. В связи с этим в диссертации предложено предусмотреть обязательный для представительного органа характер решения конкурсной комиссии о выборе победителя конкурса на замещение должности главы местной администрации.

Организационно-функциональная составляющая принципа разделения властей на местном уровне выражается, в том числе в разграничении полномочий между представительным и исполнительным органами местного самоуправления, что было проанализировано во *втором параграфе* работы –

«Взаимодействие представительных и исполнительных органов местного самоуправления при осуществлении их полномочий».

Такое разграничение полномочий, в первую очередь, реализуется путем установления исключительной компетенции различных органов местного самоуправления в Федеральном законе об общих принципах организации местного самоуправления 2003 г. При этом в отношении иных органов местного самоуправления закон не использует термин «исключительные полномочия». Однако из этого нельзя сделать вывод, что собственные полномочия этих органов могут быть реализованы иными органами или должностными лицами. Соответственно, нам представляется, что использование термина «исключительные полномочия» применительно к представительному органу является юридически избыточным, поскольку любое собственное полномочие, императивно закрепленное за органом или должностным лицом местного самоуправления, не может быть реализовано иными лицами.

Отраслевое законодательство также закрепляет полномочия различных органов местного самоуправления в той или иной сфере. Однако разграничение компетенции в отраслевом (специальном) законодательстве далеко не всегда соответствует положениям Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". В диссертации были проведены примеры такого несоответствия, в частности, в образовательной сфере, и было предложено внести в законодательство изменения, исходя из функциональной компетенции представительного и исполнительного органов местного самоуправления.

Также в федеральном отраслевом законодательстве достаточно остро стоит проблема так называемых «общих» полномочий органов местного самоуправления. В отраслевых федеральных законах, как правило, компетенция органов местного самоуправления не разграничивается. В качестве субъекта соответствующих полномочий указываются просто «органы местного самоуправления».

Таким образом, зачастую отраслевые законы, устанавливая круг вопросов, отнесенных к полномочиям органов местного самоуправления, не конкретизируют, в компетенцию какого именно органа входит осуществление данных полномочий. Согласно Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" такое разграничение полномочий должно осуществляться уставами муниципальных образований.

Однако на практике не во всех уставах муниципальных образований четко закреплен критерий разграничения компетенции между представительным и исполнительно-распорядительным органами местного самоуправления, который бы в полной мере обеспечивал реализацию принципа разделения властей. Это зачастую приводит к «пересечению компетенций». При этом, если органы местного самоуправления не исполняют указанные полномочия или делают это ненадлежащим образом, на практике нередко возникает вопрос, какой именно орган или должностное лицо местного самоуправления должен понуждаться к исполнению соответствующего полномочия и нести определенную ответственность. В сложившейся ситуации правоприменитель зачастую достаточно произвольно определяет орган, ответственный за исполнение соответствующих полномочий.

В силу сказанного выше автор считает, что законодатель должен проявлять более дифференцированный подход к распределению полномочий между конкретными органами местного самоуправления.

Взаимодействие представительного и исполнительного органов местного самоуправления осуществляется также и в процессе прекращения полномочий одного из них. Указанные вопросы были предметом исследования диссертантом в *третьем параграфе второй главы – «Взаимодействие представительных и исполнительных органов местного самоуправления при прекращении полномочий»*.

При этом наиболее важным по мнению автора, является правильное регулирование такого взаимодействия именно в случаях досрочного прекращения полномочий, поскольку досрочное прекращение полномочий - это по своей су-

ти экстраординарная процедура, которая должна использоваться в муниципальном образовании только при наличии достаточно серьезных к тому причин, а, следовательно, при ее применении важен учет позиций всех ветвей власти.

Между тем действующее законодательство не предусматривает какого-либо участия исполнительных органов муниципального образования в досрочном прекращении полномочий представительного органа. Эта ситуация представляется неправильной в принципе. По мнению диссертанта, все случаи досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования могут быть очевидно разделены на бесспорные (когда прекращение полномочий является единственным возможным вариантом развития событий) и оценочные (когда прекращение полномочий является вариантом развития событий, связанным с негативной оценкой деятельности представительного органа). В последних случаях было бы целесообразным участие в процедуре роспуска представительного органа местного самоуправления местной администрации, в частности путем наделения ее правом инициирования этой процедуры.

По аналогичным причинам диссертант полагает необходимым обязательность участия местной администрации в досрочном прекращении полномочий представительного органа муниципального образования в случае нарушения последним срока издания муниципального правового акта, требуемого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления граждан. С точки зрения автора, в данном случае оптимальным было бы предусмотреть процедуру роспуска представительного органа на основании судебного решения, принятого по заявлению исполнительного органа муниципального образования (в том числе, местной администрации) либо инициативной группы граждан.

Что касается участия представительного органа муниципального образования в прекращении полномочий исполнительных органов, то наибольший интерес как с теоретической, так и с практической точки зрения представляет собой участие представительного органа муниципального образования в расторжении контракта с главой местной администрации.

В диссертации отмечается, что по инициативе представительного органа контракт с главой местной администрации может быть расторгнут как по соглашению сторон, так и в судебном порядке. Первый случай, очевидно, имеет место в тех ситуациях, когда между сторонами контракта с главой местной администрации отсутствует спор. Во втором случае согласие сторон не достигнуто и возникший спор разрешается в рамках судебного разбирательства.

Еще одним случаем расторжения контракта с главой местной администрации по инициативе представительного органа является увольнение последнего по основаниям, предусмотренным не муниципальным, а трудовым законодательством. На практике в таких случаях чаще всего фигурируют п. 5 ст. 81 ТК РФ (неоднократное неисполнение работником без уважительных причин трудовых обязанностей, если он имеет дисциплинарное взыскание); п. 6 ст. 81 ТК РФ (однократное грубое нарушение работником трудовых обязанностей) и, конечно, п. 2 ст. 278 ТК РФ (в связи с принятием в отношении руководителя организации уполномоченным органом юридического лица, либо собственником имущества организации, либо уполномоченным собственником лицом (органом) решения о прекращении трудового договора).

При этом, что практически все ученые в настоящее время единодушны во мнении о недопустимости применения оснований, предусмотренных трудовым законодательством, к расторжению контракта с главой местной администрации, на практике эти основания к ним, как правило, применяются, причем данный подход поддерживается Верховным Судом Российской Федерации. Указанная позиция была подвергнута в работе критике как с позиций буквального нормативного содержания, так с доктринальных позиций как ведущая к нарушению принципа разделения властей на местном уровне.

В четвертом параграфе данной главы – *«Правовые проблемы судебного и внесудебного урегулирования споров, возникающих в процессе взаимодействия представительных и исполнительных органов местного самоуправления»* анализировались спорные вопросы отечественной судебной практики в сфере взаимодействия представительных и исполнительных органов местного само-

управления, в том числе и применительно к статусу главы местной администрации. Так, в частности, отмечалась незаконность привлечения главы местной администрации главой муниципального образования, возглавляющим представительный орган муниципального образования, к дисциплинарной ответственности.

Также были высказаны предложения о совершенствовании отдельных норм муниципального законодательства, предусматривающих досрочное расторжение контракта с главой местной администрации в случае вступления в отношении него в силу обвинительного приговора суда и в случае выезда его на постоянное место жительства за пределы Российской Федерации.

Существенной практической проблемой взаимодействия представительного и исполнительного органов местного самоуправления видится также отсутствие на местном уровне механизмов, обеспечивающих систему сдержек и противовесов, а именно – адекватных форм подконтрольности и подотчетности главы местной администрации представительному органу местного самоуправления. Реализация многих самостоятельных полномочий главы местной администрации без контроля со стороны представительного органа может приводить к злоупотреблениям или иным негативным последствиям в отношении муниципального образования в целом, примеры которых были также приведены в диссертации. В связи с этим в ней было предложено предусмотреть механизмы совместной реализации финансовых полномочий в определенных ситуациях. В частности, в муниципальном законодательстве должна быть предусмотрена обязательность согласования решений представительного органа с местной администрацией, и наоборот, в том случае, если оно может повлечь возникновение расходов, превышающих 30 процентов собственного дохода бюджета муниципального образования.

В заключении автором делаются выводы по итогам проведенного исследования и даются конкретные рекомендации по совершенствованию действующего законодательства и правоприменительной практики.

Основные научные результаты диссертации опубликованы в следующих научных изданиях:

Публикации в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки РФ:

1. *Правдин Д.Г.* Глава муниципального образования в системе местного самоуправления // Пробелы в Российском законодательстве. 2011. № 3. С. 38-41 (0,32 п.л.).

2. *Правдин Д.Г.* Органы местного самоуправления как юридические лица // Пробелы в Российском законодательстве. 2011. № 2. С. 18-20 (0,24 п.л.).

3. *Правдин Д.Г.* К вопросу о понятиях «система» и «структура» органов местного самоуправления // Вестник Саратовской государственной академии права, 2011. № 4. С. 76-80(0,4 п.л.).

4. *Правдин Д.Г., Чаннов С.Е.* Муниципальные органы и органы местного самоуправления: общее и особенное // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 68-71 (0,32 п.л.).

Публикации в иных изданиях:

5. *Правдин Д.Г.* Участие граждан в нормотворческом процессе органов местного самоуправления // Участие граждан в управлении делами государства: проблемы правового регулирования и реализации в условиях модернизации России: Материалы междунар. Конституционного Форума. Выпуск 2: Сборник статей. Саратов: Изд-во «Саратовский источник», 2010. С. 256-262 (0,56 п.л.).