

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ»

На правах рукописи

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

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:

кандидат юридических наук, профессор

Ю. Н. Мильшин

Саратов 2017

| | |
|--|-----|
| Введение | 3 |
| Глава I. Сущность административно-правовых способов обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления | 17 |
| 1.1. Содержание и роль законности в деятельности органов местного самоуправления | 17 |
| 1.2. Понятие и формы административно-правовых способов обеспечения законности в работе муниципальных органов | 40 |
| 1.3. Понятие и виды субъектов обеспечения законности в системе органов местного самоуправления | 59 |
| Глава II. Полномочия субъектов, обеспечивающих законность в деятельности органов местного самоуправления | 74 |
| 2.1. Полномочия федеральных органов государственной власти по обеспечению законности в деятельности муниципальных органов | 74 |
| 2.2. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению законности в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления | 103 |
| 2.3. Полномочия органов местного самоуправления по обеспечению законности в муниципальном образовании | 128 |
| Заключение | 174 |
| Библиография | 184 |
| Приложения | 221 |

Введение

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 контрольными

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).

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. Куденев «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.

Глава I. Сущность административно-правовых способов обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления

1.1. Содержание и роль законности в деятельности органов местного самоуправления

Принятая 12 декабря 1993 г. Конституция Российской Федерации¹ впервые закрепила (ст. 1), что Россия является правовым государством, заложив в основу государственного устройства такие принципы, как незыблемость прав и свобод человека и гражданина, примат права над государством, разделение властей, равенство всех перед законом, взаимная ответственность граждан и государства, правовая защищенность человека, ограничение всеохватывающего вмешательства государства в частную жизнь и т. д.² Эффективная реализация данных принципов невозможна вне правового государства, в котором только закон гарантирует стабильность и защищенность личности от произвола властей, а критерием оценки поведения всех субъектов правоотношений выступает только право.

Необходимо учитывать, что правовое государство – это государство, где законы не просто соблюдаются. Они должны быть правовыми, защищающими права и интересы большинства граждан. Стремление установить режим подчинения всех субъектов правоотношений закону характерно для любого государства. Ни одно государство не может обойтись без законов и, следовательно, оно заинтересовано в проведении их в жизнь. С этой точки зрения любое государство (рабовладельческое, феодальное, тоталитарное) так или иначе нуждается в утверждении законности на своей территории, «без законности как общего принципа ни одно государство существовать не может»³. При этом такое положение должно признаваться законным не только лицами, находящимися у

¹ См.: Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Российская газета. 1993. 25 дек.; СЗ РФ. 2014. № 33. ст. 4202.

² См.: Конституция Российской Федерации: Комментарии / отв. ред. В.В. Лазарев. М.: Спарк, 1997. С. 18–19.

³ Чечот Д.М. Социальные корни режима законности в сфере государственного управления // Человек и общество. Вып XII. Л., 1973. С. 42–47.

власти, но и теми, чьи интересы этот закон представляет. В феодальном обществе инквизиция была законной, и любой произвол сюзерена – закон для вассалов¹. Поэтому трудно не согласиться с Г.В. Мальцевой, которая отмечала, что не только в правовом, но и в любом другом государстве не должно быть нарушения законности, не надо сводить проблему к простому соблюдению закона, для правового государства надо планку поднимать выше².

Становление правового государства предполагает создание внутри него нового правового режима, основанного на общечеловеческих ценностях, поэтому права и свободы человека в России были объявлены высшей ценностью (ст. 2 Конституции РФ), обязанность по их соблюдению и защите возложена на государство и местное самоуправление. Формирование правового государства невозможно без построения демократического общества, без соблюдения правопорядка и принципа законности. Наиболее полно идея законности воплощается в условиях демократического государства. Все основные принципы законности органически включаются в принципы демократического государства³.

В настоящее время ученые-юристы отмечают необходимость верховенства не просто формальных законов, а правовых законов, т. е. соответствующих естественному праву и свободе⁴. Законы, отвечающие интересам гражданина, соблюдаются добровольно⁵. Законы, ущемляющие права человека и личности, будут соблюдаться только под воздействием механизма государственного принуждения или из страха понести наказание. При этом сопротивление не правовым законам неизбежно. Добровольного соблюдения законов можно добиться, только если они будут выражать интересы большинства или всех

¹ См.: Капустин М.П., Лазарев В.В. Есть ли законность «калужская» и «казанская»? // Право в нашей жизни. 1990. № 4. С. 52.

² См.: Мальцева Г.В. Права человека в правовом государстве // Известия. 1989. 5 янв.

³ См.: Актуальные проблемы теории государства и права: учебное пособие / отв. ред. Р.В. Шагиева. М.: НОРМА : ИНФРА-М, 2011. С. 51; Холодная Е.В. Гласность и открытость как условие законности деятельности органов государственной власти // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 1 С. 75–77; Синюкова Т.В. Законность, правопорядок, дисциплина / Курс лекций по теории государства и права : в 2 ч. Ч. 2. Саратов: [б. и.], 1993. С. 147–157.

⁴ См.: Ефремов А.Ф. Теоретические и практические проблемы реализации принципов законности в Российском государстве : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2001. С. 6.

⁵ См.: Александров Н.Г. Законность и правоотношения в советском обществе. М.: Наука, 1955. С. 33.

субъектов правоотношений. В таких условиях режим законности будет способствовать становлению правового пространства как на государственном, так и на муниципальном уровне.

Создание правового государства невозможно без создания режима законности. Законность является фундаментом, на котором базируется правовое государство. Природа законности достаточно изучена юридической наукой, однако в литературе встречаются различные подходы к составным элементам этой сложной правовой категории. В связи с этим нам представляется целесообразным обратиться к определению понятия и составных элементов такого правового явления и категории, как законность.

В советской юридической науке сформировалось понимание законности как строгого и полного осуществления установок правовых законов и основанных на них юридических предписаний всеми участниками правоотношений¹, т. е. государственными и муниципальными органами, предприятиями и учреждениями всех форм собственности, а также общественными объединениями, должностными лицами и гражданами. Данной позиции придерживались В.М. Блинов, М.С. Строгович, В.А. Толстик, Л.С. Явич². Законность сводилась только к правоприменительной деятельности. Это объясняется тем, что во времена так называемого «застоя» законодательная деятельность была полностью подконтрольна партийно-правлящей верхушке, и разговоры об установлении каких бы то ни было правил для законодательной деятельности были неуместны³.

С развитием правовой мысли возникла другая тенденция. П.И. Стучка выделил два элемента законности – правоприменительную деятельность и нормативные правовые акты⁴. По мнению Е.А. Лукашевой, первым элементом законности является система правовых норм, отражающих волю народа и

¹ См.: Иоффе О.И., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. М.: Госюриздат, 1961. С. 294.

² См.: Блинов В.М. Законность и правопорядок в советском государстве. М.: Юрид. лит., 1977. С. 4; Толстик В.А. Теория права и государства в определениях и схемах. Н. Новгород, 1966. С. 105; Строгович М.С. Социалистическая законность, правопорядок и применение советского права. М.: Мысль, 1966. С. 4; Основы советского права: учебное пособие / отв. ред. В.Ф. Яковлев. М.: Юрид. лит., 1986. С. 24; Явич Л.С. Социализм: право и общественный прогресс. М.: Юрид. лит., 1990. С. 170;

³ См.: Теория государства и права: учебник / под ред. В.К. Бабаева. М.: Юрист, 1999. С. 527.

⁴ См.: Стучка П.И. Учение о Советском государстве и его конституции. М., 1931. С. 221.

закономерность общественного развития; второй элемент – это строгое и неуклонное их исполнение. Только в единстве этих составных частей обеспечивается законность в обществе¹.

В научной литературе сложился еще один подход к элементному составу законности. Такие ученые-юристы, как М.Ю. Зиновьева, В.Л. Кулапов, В.И. Червонюк и другие, наряду с правотворческой и правоприменительной деятельностью выделяют третий элемент – механизм обеспечения законности². В.В. Борисова утверждает, что законность «проявляется в нормотворческом и правореализационном процессе, в контроле за проявлением реализации законов»³, тем самым выделяя в качестве третьего элемента законности контрольную деятельность. Затрагивая проблему законности, В.М. Манохин отмечает, что ее элементом является государственный механизм, который обеспечивает соблюдение и применение закона и всех основанных на законе предписаний, а также предупреждение и пресечение правонарушений⁴. В свою очередь, Р.И. Елагин в качестве третьего элемента законности выделяет административное принуждение⁵.

Различия в подходах к количеству элементов данной правовой категории объясняются многогранностью законности как явления и юридической категории, отражающей практически все стороны правовой деятельности – как государства, так и общества. Проанализировав взгляды ученых законность, мы можем сделать вывод о том, что в юридической литературе данный термин используется применительно к трем различным правовым категориям, что объясняет разницу в подходах к количеству элементов и определению законности. Таким образом, о законности можно говорить как о принципе деятельности всех субъектов

¹ См.: Лукашева Е.А. Социалистическое право и личность / отв. ред. В.М. Чхиквадзе. М.: Наука, 1987. С. 24–25.

² См.: Червонюк В.И. Теория государства и права : учебник. М.: ИНФРА-М, 2009. С. 580; Кулапов В.Л. Теория государства и права : учебник. М.: КНОРУС, 2014. С. 345–346; Зиновьева М.Ю. Специально-юридические гарантии в условиях формирования правового государства : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999. С. 19.

³ Борисов В.В. Правовой порядок развитого социализма. Вопросы теории. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1977. С. 347.

⁴ См.: Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право : учебник. 2-е изд., испр. и доп. Саратов: М-во образования Рос. Федерации. Саратов. гос. акад. права, 2003. С. 235.

⁵ См.: Елагин Р.И. Административное право России : учебник. М.: Книжный мир, 2011. С. 278.

правоотношений; о методе осуществления государственной власти; о государственно-правовом режиме.

Необходимо отметить, что такое понимание законности отражает различные грани и обеспечивает общий подход к трактовке этого явления, поэтому многие ученые, не ограничиваясь одним определением законности, раскрывают данную правовую категорию с различных сторон. Для целей, поставленных в рамках данного диссертационного исследования, будет целесообразно рассмотреть основные точки зрения и показать соотношение понятий законности как принципа, метода и режима. Данный анализ позволит сформулировать понятие законности и определить, какое место занимает механизм обеспечения законности в государстве вообще и в деятельности органов местного самоуправления в частности.

Принцип (от лат. *principium* – основа, начало) – это исходное, основное положение какого-либо учения, теории, мировоззрения, науки или внутренняя убежденность человека, определяющая его отношение к реальности и нормам поведения¹. Принципы – это идеи и основные положения, которыми стремятся руководствоваться участники общественных отношений как критериями своих поступков.

Подход к законности как внутренней убежденности индивида подтверждается и мнением виднейшего теоретика права С.С. Алексеева, определяющего принцип законности как идею о необходимости и целесообразности правомерного поведения всех участников общественных отношений, отсутствии произвола и достижении общности прав в действиях субъектов правоотношений². С позиции права, законность характеризует любое действие субъектов общественных отношений с точки зрения соответствия или несоответствия законодательству³.

Понимание законности как принципа отражается как в законодательных

¹ См.: Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А.М. Прохоров. 4-е изд. М.: Сов. энциклопедия, 1986. С. 960.

² См.: Алексеев С.С. Общая теория права. М.: Юрид. лит., 1981. С. 219.

³ См.: Лисюткин А.Б. Принципы законности и их реализация в условиях формирования правового государства : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1992. С. 24.

актах, так и в юридической литературе, а также в словарях, где, как правило, отмечается, что законность – это принцип права, выражающийся в требовании соблюдения права всеми субъектами, к которым оно адресовано¹. При этом принцип заключается в том, что требование соблюдения законов и подзаконных актов предъявляется ко всем без исключения участникам правоотношений.

Законность как принцип наиболее отчетливо проявляется в правоприменительной деятельности субъекта, реализуясь в его убежденности действовать в соответствии с требованиями права. То же происходит в нормотворческом процессе, где данная правовая категория также проявляется по внутренней убежденности лица, создающего и издающего нормативный правовой акт, в необходимости точного соответствия своих действий праву, абсолютному неизменному началу справедливости².

Далее рассмотрим правовую категорию законности как метода правового регулирования. А.Т. Боннер отмечает, что законность следует рассматривать как один из основных методов государственного управления и правового регулирования, а также принцип поведения граждан и деятельности государственных органов³, который, реализуясь в виде принципа социального бытия, становится методом правового регулирования и управления государством и муниципальным образованием.

В целом разделяя данную точку зрения, В.Я. Кикоть, подходя к определению законности как методу, отметил, что сущность данного метода государственного руководства внутри общества заключается в необходимости организовать общественные отношения посредством издания и обеспечения исполнения юридических предписаний⁴. Рассматривая законность как метод государственного и муниципального управления обществом, многие ученые подчеркивают

¹ См.: Юридическая энциклопедия / под ред. М.Ю. Тихомирова. М.: Юринформцентр, 1997. С. 164.

² См.: Основы государства и права : учебное пособие для поступающих в вузы / под ред. О.Е. Кутафина. М.: Юрист, 1996. С. 17.

³ См.: Боннер А.Т. Законность и справедливость в правоприменительной деятельности. М.: Рос. право, 1992. С. 5.

⁴ Теория государства и права : учебник / под ред. В.Я. Кикотя, В.В. Лазарева. М.: ИД «ФОРУМ» : ИНФРА-М, 2008. С. 481.

правотворческий и правоприменительный аспекты данной категории.

При этом необходимо отметить, что ряд авторов, характеризуя законность как метод, наряду с правотворческой и правоприменительной выделяют и правоохранительную составляющую. Например, В.Д. Ткаченко отмечает, что законность – это наиболее универсальный метод, лежащий в основе других используемых государством методов управления общественными процессами, таких как воспитание, убеждение, стимуляция, контроль, принуждение. Они применяются исключительно в рамках правовой сферы и проявляются в правотворческой, правоисполнительской и правоохранительной деятельности органов государственной власти и управления должностных лиц и иных субъектов, наделенных властными полномочиями¹.

Эту точку зрения разделял В.В. Борисов, говоря о законности как о методе государственной деятельности. Ученый отмечал, что данный метод проявляется в создании государственными органами нормативных актов, в точном и безусловном претворении их в жизнь, а также в контроле за правильностью их реализации².

Как видно, В.В. Борисов и В.Д. Ткаченко наряду с правотворческой и правоприменительной деятельностью выделяют правоохранительную (контрольную) деятельность в качестве самостоятельного элемента характеристики метода законности. Представляется, что данный подход не бесспорен по ряду причин: во-первых, правоохранительная деятельность – это один из видов правоприменительной деятельности; во-вторых, методы и средства правоохранительной деятельности начинают активно реализовываться, в основе своей и преимущественно, при наличии правонарушений.

Многие теоретики права, определяя законность как метод, выделяют различные приемы, операции или средства, служащие достижению урегулированности общественных отношений на основе права. Однако почти все авторы солидарно включают в данное понятие правотворческую и

¹ См.: Ткаченко В.Д. Основные требования социалистической законности в правотворчестве советского государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харьков, 1987. С. 12.

² См.: Борисов В.В. Правовой порядок развитого социализма. Вопросы теории. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1977. С. 320, 331.

правоприменительную деятельность в том или ином ее выражении, поэтому, рассматривая законность как метод регулирования общественных отношений внутри государства и муниципального образования, мы не должны оставлять без внимания правотворчество, так как создание, совершенствование и отмена законов и иных актов является одним из основных методов регулирования органами государственного и местного управления общественных отношений на своей территории.

По нашему мнению, законность как метод правового регулирования в государстве и муниципальном образовании проявляется, во-первых, в нормотворческом процессе, во-вторых – в правоприменительной деятельности. В этом смысле законность как метод управления выступает как основополагающий метод регулирования общественных отношений, реализуемый посредством правотворческой и правоприменительной деятельности государственными и муниципальными органами. От того, насколько полно и точно будут законодательно регламентированы общественные отношения, как точно будут исполняться данные правовые предписания, зависит достижение цели с помощью данного метода.

Цель, которая достигается с помощью этого метода, заключается в установлении режима законности. Наиболее общим и основным назначением последнего является формирование правового пространства. Внедряемая в общественные отношения законность представляет собой составной элемент политического режима и выступает одним из методов (средств) осуществления государственной власти. Правовое государство немыслимо вне режима законности.

Режим представляет собой совокупность мероприятий, норм и правил для достижения какой-либо определенной цели, а также государственный строй и метод правления¹. Идея о законности как о режиме общественно-политической

¹ См.: Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А.М. Прохоров. 4-е изд. М.: Сов. энциклопедия, 1986. С. 1005.

жизни одним из первых была высказана И.С. Самощенко¹, и в настоящее время эта идея получила широкое распространение. По мнению П.М. Рабиновича, «понятие "режим законности" обозначает определение состояния соответствия общественных отношений законам и другим подзаконным актам»². Таким образом, под режимом законности понимается такое состояние общественных отношений, при котором все участники свободно реализуют принадлежащие им субъективные права и юридические обязанности.

Ряд авторов, например С.С. Алексеев, Л.И. Спиридонов и другие, говоря о режиме законности как о состоянии общественной жизни, отмечают, что оно выражается в строгом реальном соблюдении и исполнении законов всеми субъектами права, т. е. гражданами, их объединениями, должностными лицами, государственными органами³. Данные ученые ограничиваются включением в содержание режима законности только правоприменительной деятельности. Такой подход, по нашему мнению, вряд ли приемлем. Если, например, вывести за пределы понятия «режим законности» правовые акты как составной элемент, то можно получить «узаконенное беззаконие». Издавая, изменяя и отменяя правовые акты, т. е. приводя нормативную базу внутри страны в соответствие с общественными потребностями, уровнем культуры общества, можно добиться максимального соблюдения законов всеми субъектами правоотношений, не прибегая к аппарату насилия, иначе говоря, создать такую среду, где субъект добровольно выполняет требования права. Таким образом, «режим законности» (правовая среда внутри государства) реализуется посредством правотворческой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления и через правоприменительную деятельность всех участников правоотношений.

Для создания и поддержания режима законности недостаточно только правовых законов и их полного и безусловного исполнения. В государстве всегда

¹ См.: Самощенко И.С. Охрана режима законности Советского государства. Правоохранная деятельность Советского государства – метод обеспечения социалистической законности. М.: Госюриздат, 1960. С. 15.

² Цит. по: Комаров С.А. Общая теория государства и права : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 1997. С. 365.

³ См.: Алексеев С.С. Общая теория права : учебник. М.: ТК Велби : Проспект, 2008. С. 113; Спиридонов Л.И. Теория государства и права. СПб.: АООТ «ГПНИИ-5», 1995. С. 247.

будут субъекты общественных отношений, которые не соотносят свои действия с требованиями права, и если такие действия не будут предупреждаться и пресекаться, говорить о наличии режима законности в стране нельзя. Для поддержания режима законности необходим специальный механизм, поддерживающий правопорядок внутри государства и муниципального образования, а в случае его нарушения оперативно восстанавливающий режим законности. В данном случае трудно не согласиться с мнением Н.Г. Александрова, который отмечал, что отдельные незаконные действия субъектов правоотношений образуют нарушения закона, при этом они не перерастают в подрыв режима законности в целом, если незамедлительно пресекаются и виновное лицо привлекается к ответственности¹. Поэтому для поддержания режима законности на государственном и местном уровне должен существовать механизм, обеспечивающий законность.

Законность как режим должна включать в себя, во-первых, правовые законы и нормативные правовые акты, во-вторых, неукоснительное и точное их соблюдение и, в-третьих, правоохранительную деятельность, т. е. деятельность компетентных органов по восстановлению правопорядка, привлечению виновных к ответственности и профилактике правонарушений. Правоохранительная деятельность, или деятельность по обеспечению законности, является самостоятельным видом государственной деятельности, которую многие авторы считают необходимым элементом обеспечения режима законности².

Рассмотрев с различных точек зрения правовую категорию «законность», можно сделать вывод о том, что в юридической науке существует три различных подхода к толкованию данного понятия:

– законность как принцип деятельности (функционирования) государственных органов, их должностных лиц, общественных объединений и граждан, подразумевает неукоснительное соблюдение правовых актов;

¹ См.: Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое право. М.: Юрид. лит., 1973. С. 115.

² См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права : учебник. М.: Дело : РАНХиГС, 2013. С. 425; Ремнев В.И. Социалистическая законность в государственном управлении. М.: Наука, 1979. С. 32.

– как метод осуществления государственной власти, применение и использование которого невозможно без наличия правовых актов и их выполнения;

– как государственно-правовой режим, который создается внутри государства и муниципального образования и содержит три составляющих: правовые акты, правоприменительную деятельность и механизм обеспечения законности.

Изучение и анализ законодательства, научной и учебной литературы, практической деятельности органов местного самоуправления дают возможность утверждать, что принцип законности – это один из основных принципов деятельности не только государственных, но и местных органов. Метод законности является одним из основных методов регулирования общественных отношений, на государственном и на местном уровне. Созданием и поддержанием режима законности как правовой среды необходимо заниматься не только в целом в государстве, но и в отдельно взятом муниципальном образовании.

Учитывая, что предметом настоящего диссертационного исследования являются административно-правовые способы обеспечения законности в деятельности муниципальных органов, нам представляется необходимым рассмотреть методы и средства, которые создают и поддерживают состояние общественных отношений внутри муниципального образования в рамках, установленных законодательством. Поэтому для достижения целей данной работы мы будем исходить из понятия режима законности как правового режима, соблюдения которого необходимо достичь административно-правовыми способами внутри муниципального образования.

Режим законности – это такое состояние внутри общества, при котором все участники правоотношений свободно реализуют принадлежащие им субъективные права и юридические обязанности, и созданы все необходимые условия для этого (правовая среда). Режим законности обеспечивается правотворческой и правоприменительной деятельностью, а также механизмом обеспечения законности.

При этом необходимо учитывать, что в данном диссертационном

исследовании категория «правовая среда» нами будет рассматриваться в рамках, используемых большинством ученых-юристов. А именно, под правовой средой мы будем понимать единство систем, юридических отношений и связей между ними, обусловленных правом, идеями и правоприменительной практикой, которое создает предпосылки для правового поведения субъектов правоотношений¹. Такое понимание режима законности как правовой среды внутри муниципального образования позволяет наиболее полно проанализировать проблему исполнения законодательства на местном уровне.

Режим законности внутри государства в целом невозможно создать без поддержания законности на уровне местного самоуправления. По соблюдению законности на уровне муниципального образования можно судить о законности в стране. В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² (далее – Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ) муниципалитеты необходимо создавать в каждом населенном пункте. По данным Росстата, на 1 января 2017 г. всего в России насчитывалось более 22 тысяч муниципальных образований³. Муниципальные образования являются самыми многочисленными субъектами, наделенными властно-распорядительными полномочиями. Муниципальные органы могут принимать правовые акты не только индивидуального, но и нормативного характера.

Не следует забывать и о субъективных факторах, обуславливающих

¹ См.: Концепция инновационного развития правовой среды / Н.А. Жильцов и др. М.: Изд-во Международного юридического института, 2013. С. 4–5; Черногор Н.Н. Проблема правовой среды в современной юридической науке // Вестник МГОУ. 2015. № 3. С. 39–45; Пашенко И.Ю. К вопросу о стабильности правовой среды и законодательства в Российской Федерации // Science Time. 2014. № 12. С. 399–408; Чердаков О.И., Евдокимов О.В. Сущность и содержание категории «правовая среда» в современной теории права // Право и образование. 2013. № 8. С. 64–70; Червонюк В.И. Элементарные начала общей теории права // Академик. dic.academic.ru. URL: http://www.elementary_law.academic.ru/714 (дата обращения: 17.10.2017).

² См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 31 декабря 2017 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40. ст. 3822; Российская газета. 2017. 31 дек.

³ См.: База данных показателей муниципальных образований // Федеральная служба государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/> (дата обращения: 17.10.2017).

необходимость особого внимания к режиму законности на муниципальном уровне. Правовые акты, принимаемые муниципальными органами, разрабатываются, как правило, не на должном профессиональном уровне и часто нарушают действующее законодательство.

По данным опроса, проведенного среди 142 служащих муниципальных органов и сотрудников муниципальных учреждений в Саратовской, Пензенской, Калужской, Тульской, Ульяновской областях, только 34 % респондентов считают, что муниципальные органы исполняют требования закона. При этом 50 % респондентов заявили, что требования законодательства исполняются в большинстве случаев, т. е. не всегда, 16 % – затруднились ответить¹. Как показывают цифры, муниципальные служащие и сотрудники муниципальных учреждений в своей деятельности не всегда руководствуются требованиями законодательства. Без формирования эффективного механизма, позволяющего поддерживать режим законности на муниципальном уровне, создание правового государства невозможно.

Однако при этом возникает вопрос о существовании специфики законности в деятельности органов местного самоуправления. По нашему мнению, такая специфика существует, и она обусловлена двойственностью правовой природы местного самоуправления. С одной стороны, местное самоуправление является самоорганизацией населения по месту жительства, с другой – оно осуществляется через органы местного самоуправления, которые выступают субъектами публичного права.

Первое обстоятельство, обуславливающее особенность режима законности на уровне муниципального образования, детерминировано тем, что, несмотря на публичный характер, местное самоуправление – это самостоятельная деятельность населения, неотъемлемая часть единой общероссийской системы народовластия. Как отмечает Г.В. Атаманчук, местное самоуправление представляет собой пограничное состояние между обществом и государством, объединяющее их между собой².

¹ См.: приложение 3, диаграмма 1.

² См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М.: Юрид. лит., 1997. С. 133.

Второе обстоятельство, оказывающее влияние на режим законности на муниципальном уровне, состоит в том, что самоуправление – это деятельность не только населения, но и местных органов, являющихся органами публичной власти. При этом статья 12 Конституции РФ фиксирует положение, при котором органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Выступая субъектами публичной власти, муниципальные органы осуществляют управленческие функции на территории муниципального образования.

В Конституции РФ не дается определение местного самоуправления, из-за чего возникает иллюзия допустимости чрезмерно широкой трактовки данного феномена. Мы можем говорить о местном самоуправлении как об абсолютно самостоятельном (изолированном от государства) институте, а также как об одном из элементов системы государственного управления.

По нашему мнению, самостоятельность органов местного самоуправления не означает выделение их из системы публичного управления в стране. Муниципальные органы являются низовым уровнем публичной власти, если исключить данный уровень, то целостность публичной власти будет нарушена. Общество не может развиваться без постоянного управления, т. е. без целенаправленного воздействия управляющего субъекта на управляемый объект. Управленческая деятельность должна осуществляться на всех уровнях государства. При современной модели построения государства разделение власти происходит по вертикали и горизонтали, функции управления разделяются также на государственное управление и местное самоуправление. Функции управления необходимы для нормального развития любого общества, они могут строиться на принципе управления с помощью специального аппарата (управляющих) или основываться на самоуправлении, когда общество самостоятельно решает поставленные задачи. На уровне муниципального образования также существует управление, только не две системы – управляемая и управляющая, а одна – самоуправляемая.

Конституция РФ не выделяет самоуправление в качестве одного из видов власти. Однако в научной, учебной и публицистической литературе термин

«местная власть» используется учеными и политическими деятелями. Наличие власти является неременным условием управления. Органы местного самоуправления относятся к одному из видов власти, негосударственной, специфической, но все же власти. Местное самоуправление выполняет управленческие функции на определенной территории, для этого государство наделяет его властными полномочиями, и органы местного самоуправления обладают всеми признаками органов публичной власти.

Двойственная правовая природа самого местного самоуправления определяет особенности деятельности муниципальных органов. Понятие муниципальных органов закреплено в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ: муниципальными органами являются избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Большинство ученых дают аналогичное содержащемуся в законе определение органов местного самоуправления, при этом акцентируя свое внимание на тех или иных элементах данной правовой категории¹. К характерным особенностям органов местного самоуправления можно отнести следующее:

во-первых, органы местного самоуправления образуются в особом порядке, они избираются непосредственно населением и (или) образуются представительным органом муниципального образования;

во-вторых, каждый муниципальный орган имеет собственные полномочия в части решения вопросов местного значения;

в-третьих, данные органы несут ответственность перед местным населением за надлежащее исполнение своих полномочий;

в-четвертых, местные органы не являются частью системы государственных органов.

Как видно, практически все элементы данной правовой категории основываются на едином источнике – населении муниципалитета. Местные

¹ См.: Подсумкова А.А. Муниципальное управление : словарь-справочник. Саратов: Изд-во ПАГС, 2008. С. 34; Муниципальное право России : учебник / под ред. А.Н. Кокотова. М.: Высшее образование, 2008. С. 319 и др.

органы выступают средством самоорганизации жителей муниципального образования. Однако при этом необходимо учитывать, что они имеют общие черты с государственными органами: муниципальные органы представляют собой публично-правовое образование; они наделены властными полномочиями, определенной компетенцией; обладают организационно-правовой структурой; их деятельность является подзаконной и реализуется на определенной территории¹.

Закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ закрепляет, что власть на местном уровне может осуществляться в двух формах: непосредственно населением и через местные органы. В реальности на местные органы ложится более существенная нагрузка в решении вопросов местного значения, чем на население муниципального образования. Местное самоуправление не может существовать без специально уполномоченных органов, которым жители муниципального образования дают право решать местные вопросы. Органы местного самоуправления наделены властными и контрольными полномочиями, они могут выступить арбитром в случае возникновения конфликтов, защитить нарушенные права граждан, но их прямое назначение – публичная деятельность по решению вопросов местного значения.

Особенности деятельности муниципальных органов выражены в их двойственной природе: с одной стороны – это органы публичной власти, с другой – это способ самоорганизации населения по месту жительства. Данная двойственность и определяет специфику законности в деятельности муниципальных органов.

Во-первых, органы местного самоуправления должны руководствоваться предписаниями, которые исходят не только от органов публичной власти.

В юридической науке сформировалось понимание законности как строгого и полного осуществления установок правовых законов, а также основанных на них юридических предписаний всеми без исключения субъектами правоотношений, т. е. неукоснительное соблюдение как законов, так и подзаконных нормативных актов. При этом необходимо брать во внимание, что законы и подзаконные акты

¹ См.: Мильшин Ю.Н., Чаннов С.Е. Муниципальное право России : учебное пособие. М.: Дашков и К, 2006. С. 195.

принимаются органами публичной власти и их должностными лицами, которые имеют властные полномочия.

Специфика местного самоуправления исходит из того, что население является основной составной частью системы местного самоуправления, ее центральным субъектом, поэтому правовые акты, регулирующие деятельность органов местного самоуправления, принимаются не только органами публичной власти (государственными и местными), но и непосредственно населением на сходе граждан или местном референдуме.

При этом решения, принятые на референдуме или сходе, имеют особую правовую природу. С одной стороны, они принимаются не органами публичной власти, с другой стороны, они имеют наивысшую юридическую силу и общеобязательный характер на территории определенного муниципального образования и защищаются государственным аппаратом принуждения. Данными актами должны руководствоваться все субъекты правоотношений на местном уровне, т. е. население, предприятия и учреждения, а также государственные и местные органы. Такое положение закрепляет как федеральное, так и региональное законодательство¹.

Учитывая данные обстоятельства, можно сделать вывод, что особенностью законности в работе местных органов является то, что она предполагает соблюдение не только законов и подзаконных актов, но и решений, принятых непосредственно жителями муниципалитета на местных референдумах или сходах граждан.

¹ См. ст. 2, 22, 25 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; ст. 46 Закона Чувашской Республики от 28 апреля 2004 г. № 2 «О местном референдуме и голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления» (в ред. от 25 марта 2017 г.) (Собр. законодательства ЧР. 2004. № 4, ст. 136; Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)); ст. 13 Положения «О сходах граждан и старостах в сельском поселении «Липицкое» от 8 апреля 2010 г. № 4/9 (Ока-Информ. 2010. 10 апр.); ст. 13 Положения «О сходах граждан и старостах в городском поселении Рязановский Егорьевского муниципального района Московской области» от 30 июля 2015 г. № 1/13 (Вестник Егорьевского муниципального района. 2015. 2 сент.).

Второй особенностью законности на местном уровне можно назвать наличие локальных правовых предписаний. В соответствии с российской Конституцией и Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ значительно расширился круг субъектов, наделенных полномочиями по изданию правовых актов. К ним относятся не только органы государственной власти (федеральные и региональные), а также муниципальные органы и население муниципального образования в целом. Появление большого массива нормативных актов субъектов Российской Федерации и муниципальных актов дало основание многим ученым-юристам говорить о региональном законодательстве и его влиянии на целостность правового пространства России¹. Вопрос о возможности законности быть «калужской» или «казанской» уже поднимался в советской юриспруденции. Он решался однозначно, ни о какой двойной законности говорить нельзя², с оговоркой о необходимости учитывать местные особенности, но в пределах существующего единого правового поля.

В современный период ученые, затрагивающие в своих работах вопрос единства законодательства, акцентируют внимание на проблемах конкуренции норм, коллизиях законодательства и на том, что региональные нормативные акты не должны противоречить федеральным³, видимо, считая проблему двойной законности исчерпанной. При этом, когда существуют пробелы в федеральном законодательстве или имеется делегирование полномочий субъектам Федерации, регионы могут принимать свои правовые акты. Последние не противоречат

¹ См.: Самигуллин В.К. Об обеспечении единства и целостности отечественной конституционно-правовой системы // Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы совершенствования и использования в преподавании : материалы науч. конференции, 25–27 марта 1999 г. / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 1999. С. 45–46; Зражевская Т.Д. Закономерности развития юридической техники в правотворческом процессе субъекта Российской Федерации // Проблемы юридической техники : сборник статей / под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород. 2000. С. 130–142.

² См.: Ленин В.И. О «двойном» подчинении и законности // Полн. собр. соч. Т. 45. М.: Политиздат, 1975. С. 197; Капустин, М. П. Есть ли законность «калужская» и «казанская»? [Текст] : (Диалоги юриста и философа): [В 2 вып.] / М. П. Капустин, В. В. Лазарев. - М. : Знание, 1990

³ См.: Ефремов А.Ф. Принципы законности и проблемы их реализации. Тольятти : Изд-во ТолПИ, 2000. С. 41–62; Манджиева Э.Г. Конкуренция и коллизия норм права: соотношение и взаимосвязь // Вестник СГАП. 2005. № 3. С. 31–38.

федеральному законодательству, однако они могут устанавливать свои правила поведения в разных регионах, и такое положение требует правового разрешения.

Статьями 71–73 Конституции РФ и договорами Российской Федерации с ее субъектами были разграничены полномочия и предметы ведения между государственными органами Российской Федерации и ее субъектов. Законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ определены полномочия муниципалитета (ст. 14–16). Данные обстоятельства позволяют говорить об относительной самостоятельности правового регулирования общественных отношений разными субъектами публичного права, на своем уровне (федеральном, региональном и местном), в пределах своих полномочий. Региональные и местные законодатели получили возможность, находясь в рамках, установленных федеральным законодательством, по-разному регулировать однородные общественные отношения.

Например, в Новгородской, Орловской и Пензенской областях, Чувашской Республике депутатами представительных органов муниципального образования могут быть граждане, достигшие возраста 18 лет¹. В то время как в Архангельской, Калужской и Волгоградской областях, Ставропольском крае муниципальными депутатами могут стать граждане только по достижении

¹ См. ст. 2. Закона Пензенской области от 22 мая 2006 г. № 1048-ЗПО «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования в Пензенской области по одномандатным избирательным округам и по единому избирательному округу» (в ред. от 16 февраля 2017 г.) (Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)); ст. 2 Закона Орловской области от 30 июня 2010 г. № 1087-ОЗ «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с выборами в органы местного самоуправления Орловской области» (в ред. от 4 мая 2016 г.) (Орловская правда. 2010. 3 июля; 2016. 11 мая); ст. 5 Областного закона Новгородской области от 30 июля 2007 г. № 147-ОЗ «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования в Новгородской области» (в ред. от 22 декабря 2016 г.) (Новгородские ведомости. 2007. 8 авг.; 2016. 28 дек.).

21 года¹. Как видно, в разных муниципальных образованиях избирательные права граждан отличаются, при этом все вышеназванные правовые акты не выходят за рамки федерального законодательства.

Аналогичная ситуация прослеживается с правовыми актами субъектов Федерации, которые регулируют вопросы исключительного ведения субъектов Федерации. Конституция РФ закрепляет, что в случае противоречия федеральных законов и законам субъектов Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации действуют законы субъектов России (п. 6 ст. 76 Конституции РФ).

Наличие регионального законодательства делает правовое пространство России неоднородным, и вопрос, возможна ли законность «калужская» и «казанская», уже не представляется беспредметным. В данном случае трудно не поддержать позицию В.Ю. Картухина, который отмечает, что правовое пространство (совокупность нормативных правовых актов) конкретного субъекта Российской Федерации индивидуально и не совпадает с набором законов и иных нормативных правовых актов другого субъекта Федерации².

Практически все исследователи, рассматривающие вопросы неоднородности правового пространства, акцентируют свое внимание на субъектах Российской Федерации. При этом нормотворческий процесс не ограничивается региональными и местными органами, население муниципального образования тоже может принимать правовые акты, создавая на муниципальном уровне относительно самостоятельное правовое пространство.

¹ См. ст. 4 Закона Волгоградской области от 6 декабря 2006 г. № 1373-ОД «О выборах в органы местного самоуправления в Волгоградской области» (в ред. от 28 июля 2017 г.) (Волгоградская правда. 2006. 14 дек.; 2017. 30 июля); ст. 3.1. Закона Калужской области от 25 июня 2009 г. № 556-ОЗ «О выборах в органы местного самоуправления в Калужской области» (в ред. от 23 июня 2017 г.) (Весть. 2009. 3 июля (ст. 1–15); Весть. 2009. 7 июля (ст. 16–72); Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)); ст. 5 Закона Ставропольского края от 12 мая 2017 г. N 50-кз «О выборах в органы местного самоуправления муниципальных образований Ставропольского края» (в ред. от 29 июня 2017 г.) (Ставропольская правда. 2017. 16 мая; Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)).

² См.: Картухин В.Ю. Основные закономерности использования законодательной техники в правовой практике субъекта Российской Федерации: анализ проблем совершенствования // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 4. С. 24–27.

Муниципальные акты занимают особое место в российской правовой системе и имеют присущие только им особенности. Муниципальные правовые акты и отношения носят четко выраженный локальный характер, действуют в пределах одного муниципального образования и обязательны для всех жителей, организаций, предприятий и учреждений, расположенных только на данной территории. Эту особенность отмечают практически все ученые-юристы, которые затрагивают вопросы теории муниципального права¹.

Наличие относительно самостоятельных правовых актов локального характера позволяет говорить о режиме законности в пределах одного муниципального образования, если не сводить законность к простому выполнению законодательства, а включать в нее правовые предписания в качестве составного элемента.

Данное положение можно проследить на примере допуска граждан на публичные слушания. В большинстве случаев все жители муниципального образования, достигшие 18-летнего возраста, могут принимать участие в публичных слушаниях². Однако некоторые муниципалитеты ограничивают участие населения в публичных слушаниях путем установления дополнительных требований. К примеру, в Самаре регистрируют только лиц, желающих выступить, и чьи законные интересы или права затрагиваются на публичных слушаниях³. В то время как в Новочебоксарске организационным комитетом

¹ См.: Муниципальное право Российской Федерации : учебник / под ред. А.В. Колесникова. М.: Дашков и К, 2011. С. 12, 20; Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. М.: Проспект, 2007. С. 26; Волкова Л.П., Колесников А.В., Максимова Н.А. Муниципальное право России : учебное пособие. Саратов: Изд-во Саратовской гос. академии права, 2003. С. 26.

² См. п. 1.4 Положения «О порядке организации и проведения публичных слушаний в городском округе – город Волжский Волгоградской области» от 10 июля 2015 г. № 191-ВГД (Волжский муниципальный вестник. 2015. 21 июля); ст. 2 Положения «О публичных слушаниях в городском округе "Город Хабаровск"» от 22 ноября 2005 г. № 181 (в ред. от 21 марта 2017 г.) (Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)).

³ См. п. 4.2. Положения «О публичных слушаниях в городском округе Самара» от 27 октября 2005 г. № 176 (в ред. от 3 декабря 2015 г.) (Самарские известия. 2005. 29 окт.; Самарская газета. 2015. 12 дек.).

устанавливается состав участников слушаний¹, т. е. сами органы местного самоуправления решают, кого пустить на публичные слушания. Как видно, права граждан на участие в публичных слушаниях отличаются в разных муниципальных образованиях – что является законным и допустимым в одном муниципальном образовании, то незаконно и не допустимо в другом.

Однородные общественные отношения могут быть по-разному урегулированы в разных субъектах Российской Федерации и муниципалитетах. Данное положение обусловлено федеральным устройством Российской Федерации и самостоятельностью местного самоуправления.

Включая в режим законности в качестве составного элемента правовые акты, мы приходим к необходимости рассмотрения вопросов о различных проявлениях законности. Говоря о режиме законности как о правовом состоянии внутри общества (правовой среде), следует констатировать, что в разных муниципальных образованиях правовая среда будет различна, и хотя различия будут незначительными, но все-таки они будут. Данное положение дает основание утверждать, что существует локальный характер законности на уровне муниципального образования. Значит, к особенностям законности в деятельности местных органов относится ее локальный характер. Законность на местном уровне – это исполнение нормативных правовых актов, которые действуют на территории определенного муниципального образования.

Таким образом, на основе анализа правовой категории режима законности можно сделать следующий вывод: режим законности в государстве – это такое состояние внутри общества, при котором все участники правоотношений свободно реализуют принадлежащие им субъективные права и юридические обязанности, и созданы все необходимые условия для этого, т. е. создана соответствующая правовая среда, включающая в себя правотворческую и правоприменительную деятельность, а также механизм обеспечения законности.

¹ См. п. 2.6. Положения «О публичных слушаниях в городе Новочебоксарск» от 15 ноября 2005 г. № С 3–1 (в ред. от 30 марта 2017 г.) (Грани. 2005. 19 нояб.; Родники Чувашии. 2017. 10 апр.).

При этом режим законности в деятельности муниципальных органов имеет особенности, продиктованные спецификой местного самоуправления в России и особенностью правового статуса муниципальных органов. Местное самоуправление, с одной стороны, выступает средством самоорганизации граждан по месту жительства, с другой стороны, ему присущи признаки органов публичной власти.

К особенностям законности в деятельности муниципальных органов следует отнести тот факт, что местные органы в своей работе обязаны руководствоваться не только правовыми актами, принятыми органами публичной власти, но и решениями, которые приняты непосредственно жителями муниципалитета на местных референдумах или сходах граждан. На местном уровне обязательными являются правовые предписания, исходящие не от органов публичной власти.

Сегодня можно констатировать, что в России сформировались относительно самостоятельные массивы регионального законодательства. При этом законодательство, регулирующее однородные общественные отношения, может отличаться в различных муниципальных образованиях, что дает возможность говорить о локальном характере законности. Законность на муниципальном уровне подразумевает наличие правовых актов, действующих только на территории определенного муниципального образования, а значит, к особенностям законности в деятельности муниципальных органов относится ее локальный характер. Законность на местном уровне – это исполнение правовых актов, работающих на территории определенного муниципального образования.

Данные особенности, безусловно, являются существенными при характеристике законности в деятельности муниципальных органов. Учитывая вышеизложенное, можно предложить следующее определение понятия законности в деятельности местных органов самоуправления: это форма организации и деятельности муниципальных органов, 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 жителями муниципального образования на сходах граждан, местных референдумах, а также функционирование механизмов обеспечения законности.

1.2. Понятие и формы административно-правовых способов обеспечения законности в работе муниципальных органов

Режим законности в стране не формируется сам по себе, в силу естественного стечения обстоятельств. Создание и поддержание режима законности внутри государства – это активная деятельность множества субъектов права, которая включает в себя комплекс мер и условий, обеспечивающих строгое и неукоснительное соблюдение законодательства всеми субъектами правоотношений (государственными и местными органами, общественными объединениями, предприятиями и учреждениями, гражданами).

В настоящее время в научной и учебной литературе нет единой точки зрения относительно того, что же включает в себя механизм обеспечения законности. В юридической литературе реальность обеспеченности законности традиционно рассматривается как результат воздействия гарантий законности. Так, по мнению А.Б. Лисюткина, гарантией законности выступает обусловленная закономерностями развития общества система средств и условий, обеспечивающих процесс реализации законодательства¹. Гарантией законности является система условий и средств, объективно сложившихся или специально созданных для точного воплощения требований закона в жизнь.

Однако необходимо отметить, что существует и другая точка зрения на механизм обеспечения законности. Например, Н.В. Витрук разделяет понятия «обеспечение законности» и «охрана (защита) законности». По его мнению, обеспечение законности имеет отношение к положительной реализации нормативных правовых актов, профилактике возможных правонарушений, в то время как гарантия является только составным элементом механизма обеспечения

¹ См.: Лисюткин А.Б. Законность и правопорядок // Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юрист, 2001. С. 426.

законности¹. В свою очередь, охрана (защита) законности связана с ее нарушением и последующим восстановлением. По утверждению В.С. Афанасьева, эти понятия имеют другое соотношение. Гарантии – это положительные действия, а обеспечение законности включает в себя и отрицательные воздействия².

В научной и учебной литературе мы можем встретить понятия гарантии законности, защиты и обеспечения законности – однако все они сводятся к мнению о существовании совокупности методов и средств, основной задачей которых является создание режима законности как внутри всей страны, так и в отдельном муниципальном образовании. С помощью таких методов и средств можно эффективно предупреждать и исправлять нарушения законности, а при необходимости привлекать виновных к ответственности.

Несмотря на многообразие точек зрения по данному вопросу, на уровне теории права традиционным считается мнение о существовании общих предпосылок (условий) законности и специальных организационно-правовых или юридических средств и методов обеспечения режима законности на государственном и местном уровне.

Так, В.В. Лазарев, Е.В. Железнякова, Н.М. Чистяков выделяют в качестве общих гарантий законности экономические (финансово-материальные), политико-идеологические и духовно-культурные³. Данные гарантии выражают внутреннюю природу общества, естественную необходимость, требующую законодательного закрепления, и в большей или меньшей степени способствуют укреплению законности, выступая в качестве одного из методов государственного воздействия на поведение людей. Однако в большинстве случаев эти гарантии не действуют автоматически, а оказывают влияние на соблюдение законности в

¹ См.: Витрук Н.В. Законность: понятие, защита и обеспечение // Теория государства и права : учебник / под ред. В.К. Бабаева. М.: Юрист, 1999. С. 532.

² См.: Афанасьев В.С. Законность и правопорядок // Общая теория права и государства : учебник / под ред. В.В. Лазарева. М., 1999. С. 227.

³ См.: Железнякова Е.В. Проблемы законности и ее гарантий в деятельности органов местного самоуправления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006. С. 6; Чистяков Н.М. Теория государства и права : учебное пособие. М.: КРОКУС, 2010. С. 241.

определенных условиях с помощью специальных средств. Именно в качестве последних выступают юридические (специальные) гарантии.

Выделяя специальные гарантии, одни авторы, такие как Н.И. Матузов, А.В. Малько, С.А. Комаров и другие¹, детерминируют в таком качестве только правовые (юридические). Другие авторы, такие как В.С. Афанасьев, А.С. Шабуров, Н.М. Чистяков, наряду с правовыми (юридическими) в разряд специальных включают и организационные (управленческие) гарантии². В то время как М.И. Байтин в число специальных гарантий включает внутри- и межведомственный контроль³.

При относительной консолидации точек зрения на механизм, обеспечивающий законность, существует довольно большое число исследователей, выделяющих только одну группу методов и средств обеспечения законности. Эти ученые, как правило, занимающиеся вопросами административного права, рассматривают способы обеспечения законности как активные действия, направленные на выявление отклонений от требований права и принятие мер реагирования. К таким действиям относят надзор и контроль⁴. Другие авторы наряду с этим добавляют контрольно-надзорную деятельность⁵. Третьи наряду с контролем, надзором и контрольно-надзорной деятельностью называют иные способы обеспечения законности – обжалование⁶ или

¹ См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права : учебник. М.: Дело : РАНХиГС, 2013. С. 428.

² См.: Чистяков Н.М. Теория государства и права : учебное пособие. М.: КРОКУС, 2010. С. 241; Шабуров А.С. Законность и правопорядок // Теория государства и права : учебник / отв. ред. В.Д. Перевалов. М.: НОРМА : ИНФРА-М, 2013. С. 292.

³ См.: Байтин М.И. Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков). М.: Право и государство, 2005. С. 257.

⁴ См.: Тихомиров Ю.А. Закон: от принятия до реализации // Законности в Российской Федерации. М., 1998. С. 13–26; Административное право : учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 2000. С. 433.

⁵ См.: Манохин В.М. Административное право России : учебник. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2009. С. 117; Конин Н.М. Административное право России. Общая и Особенная части : курс лекций. М.: Юристъ, 2004. С. 234–236.

⁶ См.: Овсянко Д.М. Административное право : учебное пособие для юридических факультетов и институтов. М.: Юристъ, 1996. С. 78.

мониторинг¹. Совокупность таких действий получила название «административно-правовые способы обеспечения законности».

Таким образом, административно-правовые способы обеспечения законности представляют собой совокупность методов и средств, направленных на обеспечение законности, целью которых является создание и поддержание режима законности на государственном и местном уровне. При этом гарантии законности в целом также направлены на поддержание режима законности. Однако гарантии законности – это система условий и средств, объективно сложившихся или специально предпринятых для точного воплощения требований закона в жизнь, т. е. гарантии законности включают в себя политические, экономические, социальные и юридические условия и средства поддержания законности. В то время как административные способы обеспечения законности представляют собой активную деятельность специально уполномоченных на то органов, в компетенцию которых входит проверка фактического (реального) выполнения требования законодательства и принятие мер по итогам проверки (контроля или надзора) ко всем субъектам правоотношений, в том числе и к муниципальным органам.

Административно-правовые способы обеспечения законности позволяют создавать и поддерживать режим законности на государственном и местном уровне. Посредством контроля и надзора органы управления создают в муниципалитете и государстве правовую среду, позволяющую всем участникам правоотношений реализовать субъективные права и исполнять свои обязанности.

Круг участников административных правоотношений неоднороден, среди них имеются субъекты, которые обладают особым статусом, – это органы местного самоуправления. С одной стороны, они наделены всеми признаками органов публичного управления, а с другой – являются средством самоорганизации населения и не входят в систему органов государственной власти. Поэтому представляется целесообразным исследовать проявление и

¹ См.: Полюбин Д.В. Конституционно-правовые основы государственного контроля законности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2012. С. 10.

сущность административно-правовых способов обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления.

Наиболее распространенным и значимым в системе административно-правовых способов обеспечения законности является контроль. Он осуществляется всей системой органов управления в государстве, которая имеет сложное структурное строение, охватывающее все важные сферы жизни общества. При этом надо учитывать, что система управления в государстве имеет три уровня – федеральный, региональный и местный. Последний уровень относительно самостоятелен, что, безусловно, сказывается на проведении контроля за работой муниципальных органов.

В настоящее время контроль принято рассматривать в двух аспектах: как управленческую функцию и как форму деятельности по обеспечению законности.

Как необходимый элемент управленческого процесса контроль представляет собой деятельность, в ходе которой происходит принятие и реализация управленческих решений. Без контроля невозможно успешно выполнять поставленные задачи, а также предупреждать потенциальные ошибки и недоработки. Говоря о контроле как о функции государственного управления, необходимо выделить информационно-корректирующую функцию контроля, позволяющую ему быть одним из средств получения объективной информации по каналам обратной связи. Особенность этой функции в том, что она носит всеобщий характер в масштабе государственного управления, т. е. она есть во всех отраслях и сферах, из которых складывается исполнительно-распределительная деятельность, более того, она присуща всем без исключения органам государственного управления.

Контроль как функция управления позволяет следить за соответствием деятельности объектов контроля намеченному плану, способами и средствами реализации плана, а также повышать исполнительскую дисциплину, предотвращать нежелательные последствия, оперативно реагируя на выявленные правонарушения. Систематический контроль позволяет определить, как понял исполнитель цели и сущность доведенных до него управленческих (командных)

решений, выявить готовность и способность кадров претворять эти решения в жизнь¹.

Контроль является универсальной функцией, применимой к любой управляемой системе, включая государственные и муниципальные органы. В деятельности органов местного самоуправления контроль как функция управления выполняет те же задачи, что и в системе органов государственной власти, представляя собой совокупность мер по наблюдению и проверке процесса функционирования подконтрольного субъекта с целью недопущения отклонения от заданных параметров.

Рассматривая контроль как форму деятельности по обеспечению законности, можно констатировать, что в научной литературе сформировался солидарный подход к этой юридической категории. Большинство ученых-юристов отмечают, что контроль является активной деятельностью, включающей в себя наблюдение, анализ, вмешательство в деятельность, регулирование (корректирование) и восстановление, привлечение виновных к ответственности, анализ причин и условий, способствовавших совершению правонарушений². В.М. Манохин и Н.М. Конин выделяют в данной деятельности три элемента³:

1) проверка фактического исполнения закона, нормативного или индивидуального предписания, когда проверяется вся деятельность подконтрольных органов и их личного состава. Особенностью контроля является то, что проверка проводится как с точки зрения целесообразности, так и с позиции законности действий и решений подконтрольных субъектов;

¹ См.: Климов В.А. Контроль в системе социалистического управления. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1987. С. 17.

² См.: Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. М.: Политиздат, 1977. С. 125; Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск: Изд-во Омской высш. школы милиции, 1993. С. 144; Пузырев С.В. Административный надзор и контроль как формы исполнительной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 23–24; Ломакина В.Ф. Административное право Российской Федерации: учебное пособие. М.: ЭКСМО, 2005. С. 301 и др.

³ См.: Манохин В.М. Административное право России: учебник. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2009. С. 115; Конин Н.М. Административное право России. Общая и Особенная части: курс лекций. М.: Юристъ, 2004. С. 235.

2) проверка средств и путей исполнения закона и иного правового предписания, поручения, задания и т. д. Оцениваются способы и методы, с помощью которых достигнут результат;

3) оценка контролирующим субъектом положения по итогам контроля (проверки) и применение мер по устранению выявленных недостатков, привлечению виновных к ответственности или поощрению.

Выступая способом обеспечения законности, контроль позволяет активно влиять на управление с помощью обязательных для исполнения указаний контролирующих субъектов о способах, сроках ликвидации выявленных нарушений законности, а также устранения обстоятельств, способствующих совершению данных нарушений¹.

Отметим ряд характерных для контроля признаков, определяющих его специфику и отличающих его от других форм обеспечения законности².

Одной из черт, присущих контролю, являются отношения соподчиненности или подведомственности, в которых, как правило, находятся контролирующий орган (должностное лицо) и подконтрольный субъект.

Характерной особенностью выступает объект контроля, в качестве которого рассматривается законность и целесообразность действия подконтрольного. Контролирующий может вмешиваться в административно-хозяйственную (текущую) деятельность подконтрольного. Законы (нормативные акты) в большинстве случаев предоставляют свободу выбора действий субъекту, при этом не определяя конкретной модели поведения в каждом отдельном случае, что обуславливает необходимость контроля не только с точки зрения законности, но и с позиции целесообразности деятельности подконтрольных (подотчетных) субъектов.

¹ См.: Лунев А.Е. Природа, право, управление. М.: Наука, 1981. С. 210.

² См.: Социалистическая законность и государственная дисциплина / отв. ред. В.Н. Кудрявцев. М., 1975. С. 146–147; Мильшин Ю.Н., Пузырев С.В. Административно-правовые аспекты контрольно-надзорной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации / под ред. А.С. Дугенца. Саратов: Изд-во СЮИ МВД России, 2009. С. 17–26; Советское административное право. Формы и методы государственного управления / редкол.: Ю.М. Козлов и др. М.: Юрид. лит., 1977. С. 173 и др.

Отличительной чертой контроля является его властный характер, который проявляется: а) в возможности проведения проверки органом контроля по своей инициативе без согласия подконтрольного, а часто против его воли; б) в наличии у контролирующего права требовать от подконтрольного предоставления документов и объяснений, отчета по денежным средствам и материальным ценностям, а также давать указания о способах и сроках устранения выявленных недостатков в деятельности подконтрольного субъекта, а у контролируемого – обязанности выполнять эти требования.

К особенностям контроля как способа обеспечения законности можно отнести и то положение, что по итогам контроля органы, его осуществляющие, могут применять широкий спектр мер реагирования в зависимости от результатов проверки. Это могут быть как негативные меры, т. е. привлечение виновных к ответственности, так и меры поощрения. Могут также применяться восстановительные и контрольно-предупредительные меры.

Вышеперечисленными признаками можно объяснить, почему контроль наиболее действенным способом обеспечения законности, а также его роль и место в системе функций государственного и местного управления. Система органов местного самоуправления является одной из сложно структурированных управленческих систем, в которых происходят управленческие процессы. Эффективная деятельность данной системы без постоянного внутреннего и внешнего контроля немыслима. Контроль в полном объеме осуществляется только в системе органов местного самоуправления, они проверяют законность и эффективность решения вопросов местного значения. Государство не может контролировать, как муниципальные органы занимаются реализацией вопросов местного значения, так как данные органы находятся вне системы органов государственной власти, из-за этого государство не может вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность и проверять целесообразность работы муниципальных органов, а также давать обязательные для исполнения указания. Однако наряду с исполнением вопросов местного значения органы местного самоуправления могут наделяться правом исполнять отдельные (переданные) государственные полномочия, за реализацией которых государство ведет

контроль в полном объеме. Поэтому определение контролирующего субъекта и объем полномочий будут напрямую зависеть не от соподчиненности, как это происходит в системе органов государственной власти, а от группы полномочий (вопросов), которые будут являться предметом контроля.

В системе муниципальных органов действуют те же принципы и элементы контроля, что и в системе органов государственной власти. Поэтому контроль, проводимый местными органами, в пределах муниципального образования осуществляется в полном объеме. Однако его необходимо отличать от такого вида контроля, как общественный контроль. Последний осуществляется не муниципальными органами, а различными общественными структурами¹.

Муниципальные органы могут контролировать исполнение нижестоящими местными органами и их должностными лицами вопросов местного значения, при этом проверяется законность и целесообразность их деятельности. В то время как органы государственной власти могут осуществлять контроль в полном объеме только за осуществлением местными органами отдельных (делегированных) государственных полномочий и выделенными финансовыми ресурсами. При этом органы государственной власти могут осуществлять проверки состояния дел, проводить ревизии, собирать информацию, государственные органы могут давать письменные предписания по устранению нарушений и т. д.

Государственные органы не имеют права контролировать деятельность муниципальных органов, которая направлена на решение местных вопросов, т. к. контроль осуществления данных полномочий возможен только при наличии соподчиненности, в единой системе, а муниципальные и государственные органы не являются единой системой. Учитывая особенность такого конституционного положения органов местного самоуправления, государство использует иные способы обеспечения законности, такие как надзор.

¹ См.: Соболева Ю.В. Общественный контроль в местном самоуправлении: перспективы регулирования // Политико-правовые проблемы взаимодействия муниципальных образований с различными уровнями власти: материалы VII Международной научно-практической конференции аспирантов, преподавателей, практических работников, посвящ. 150-летию земской реформы. Вып. 7. Саратов, 2014. С. 163–166.

Принято считать, что «институт контроля является одним из центральных в административном праве»¹, хотя имеется другой, не менее важный административно-правовой способ обеспечения законности – надзор.

Различные трактовки данного понятия представлены в толковых словарях русского языка, например, понятие «надзор» определяется как наблюдение с целью проверки², а понятие «надзирать» означает присматривать, наблюдать, приглядывать³. Таким образом, надзор заключается в систематическом или постоянном наблюдении специальными властными органами за деятельностью субъектов (лиц или организаций), не находящихся у данных органов в подчинении, в целях обнаружения отступления от законодательства. При этом, в отличие от контроля, надзорные государственные органы не могут оценивать целесообразность работы поднадзорных субъектов и не могут корректировать поведение поднадзорных или давать им какие-либо указания, не могут вмешиваться в их оперативно-хозяйственную деятельность.

Являясь методом обеспечения законности, надзор включает в себя два элемента:

а) проверку выполнения законов и других правовых предписаний, а также проверку деятельности органов или должностных лиц на предмет ее соответствия требованиям закона;

б) по итогам надзора принимаются специальные меры, перечень которых строго оговорен законом, целью которых является восстановление нарушенной законности⁴.

Характерными чертами правовой категории «надзор» выступают, во-первых, активная деятельность уполномоченных органов; во-вторых, наблюдение (надзор)

¹ Подробнее, см.: Коняхин В.Г. Муниципально-правовой статус представительных органов муниципальных образований в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Кемерово. 2010; Соболева Ю.В. Общественный контроль в Российской Федерации : условия эффективности // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 4. С. 67–71.

² См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Русский язык, 1989. С. 303.

³ См.: Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. М.: Рус. яз. : Медиа, 2003. Т. 4: Р-V. С. 401.

⁴ См.: Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право : учебник. 2-е изд., испр. и доп. Саратов: М-во образования Рос. Федерации. Саратов. гос. акад. права, 2003. С. 243.

только за законностью деятельности коллективных и индивидуальных субъектов, а также проверка соблюдения и исполнения ими законов и подзаконных актов; в-третьих, проверка деятельности субъектов, не находящихся в подчинении у надзорного органа.

В настоящее время в научной и учебной литературе рассматривается несколько различных видов (форм) надзора. Одни юристы выделяют административный и прокурорский надзор¹, другие ученые добавляют к этим формам судебный надзор².

Обычно прокурорский надзор за исполнением законодательства принято относить к надзору в его классической (традиционной) форме. На основании ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 31 января 2017 г.)³ на прокуратуру возложено осуществление надзора за исполнением законодательства исполнительными федеральными и региональными органами власти (министерствами и ведомствами), законодательными (представительными) органами субъектов Федерации, муниципальными и контрольными органами, их должностными лицами, выясняет, как соответствуют законодательству принимаемые ими правовые акты, а также осуществляет надзор за соблюдением прав и свобод гражданина и человека.

Прокурорский надзор носит универсальный характер, он охватывает сферы общественной деятельности, которые урегулированы нормами различных отраслей права: гражданского, гражданско-процессуального, уголовного, трудового и административного и т. д. Прокурорский надзор осуществляется за исполнением законодательства независимо от отрасли права.

¹ См.: Гааг Л.В. Законность как принцип деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ (по материалам Западной Сибири) : дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1998. С. 86; Овсянко Д.М. Административное право : учебное пособие для юридических факультетов и институтов. М.: Юристъ, 1996. С. 80 и др.

² См.: Назаров С.Н. Общая теория надзорной деятельности. М.: Книга сервис, 2007 С. 137; Козбаненко В.А. Законность, целесообразность и дисциплина в государственном управлении: проблемная лекция. М.: ИПК госслужбы, 2002. С. 25; Стариков Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М.: НОРМА : ИНФРА-М, 2001. С. 75–76; Чиркин В.Е. Контрольная власть. М.: Юристъ, 2008. С. 194–195.

³ См.: Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 8, ст. 366; Российская газета. 2018. 11 янв.

Что касается судебного надзора, то в научной и учебной литературе нет единого подхода к его понятию. Одни ученые отмечают, что суд осуществляет контроль¹, другие говорят, что это судебный надзор². Представляется, что деятельность суда при осуществлении правосудия следует рассматривать как судебный надзор, т. к. проверяется только соблюдение законности, отсутствует соподчиненность, и суд не может вмешиваться в хозяйственную деятельность участников судебного разбирательства.

Судебная власть, являясь самостоятельной ветвью власти, представлена системой судебных органов. Одной из основных функций суда является осуществление правосудия и надзор за исполнением законодательства всеми субъектами правоотношений, в том числе и органами местного самоуправления. Рассмотрев дело, суд выносит решение, и оно является обязательным на территории Российской Федерации.

Административный надзор представляет собой наблюдение (надзор) за выполнением законов и подзаконных правовых актов специально уполномоченными органами административного управления в подведомственной сфере.

Административный надзор имеет схожие признаки с прокурорским и судебным надзором. Он осуществляется в отношении организаций и физических лиц, не находящихся в служебной зависимости. При проведении административного надзора проверяется только соблюдение законности, надзорные органы не имеют права вмешиваться в хозяйственную и оперативную деятельность проверяемых (поднадзорных) субъектов. Однако имеются и отличия между данными видами надзора.

¹ См.: Чумакова В.В. Контроль и надзор в обеспечении функционирования органов местного самоуправления. Челябинск: ООО «Полиграф-Мастер», 2007. С. 50–51; Полубин Д.В. Конституционно-правовые основы государственного контроля законности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2012. С. 11.

² См.: Стариков Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М.: НОРМА : ИНФРА-М, 2001. С. 75–76; Чиркин В.Е. Контрольная власть. М.: Юристъ, 2008. С. 194–195; Назаров С.Н. Общая теория надзорной деятельности. М.: Книга сервис, 2007. С. 137; Козбаненко В.А. Законность, целесообразность и дисциплина в государственном управлении. Проблемная лекция. М.: ИПК госслужбы, 2002. С. 25.

В ходе административного надзора проверяется исполнение не всего объема законодательства, как при осуществлении прокурорского и судебного надзора, а только специальных правил (дорожного движения, пожарной безопасности, санитарно-эпидемиологических служб и т. д.)¹.

Административный надзор осуществляется для выявления и пресечения правонарушения, предупреждения и восстановления установленного порядка, а также привлечения виновных к ответственности, с целью обеспечения безопасности граждан, общества, государства, а также надлежащего качества товаров и услуг². В то время как основной целью иных видов надзора является создание и поддержание режима законности.

Административный надзор осуществляется специализированными органами исполнительной власти в подведомственной им сфере: службами³, агентствами⁴, инспекциями⁵ и Министерством внутренних дел РФ⁶.

При этом необходимо отметить, что относительно административного надзора сложилась и иная точка зрения. В.М. Манохин, Н.М. Конин, С.Р. Абдуллина в качестве такового выделяют деятельность только Министерства внутренних дел и внутренних войск. Деятельность остальных инспекций и служб они относят к контрольно-надзорной деятельности. Контрольно-надзорная деятельность, по мнению данных ученых, – это деятельность государственных инспекций или служб, которая включает в себя составные элементы как контроля,

¹ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России : учебник. М.: Эксмо, 2010. С. 353.

² См.: Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2006. С. 30–31.

³ См.: Положение «О Федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы», утв. Постановлением Правительства РФ от 20 июня 2005 г. № 385 (в ред. от 29 июня 2016 г.) // СЗ РФ. 2005. № 26, ст. 2649; 2016. № 27 (ч. 3), ст. 4500.

⁴ См.: Положение «О Федеральном медико-биологическом агентстве», утв. Постановлением Правительства РФ от 11 апреля 2005 г. № 206 (в ред. от 1 июля 2016 г.) // СЗ РФ. 2005. № 16, ст. 1456; 2016. № 28, ст. 4741.

⁵ См.: Положение «О Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» : утв. Постановлением Правительства РФ от 23 декабря 2004 г. № 835 (в ред. от 8 ноября 2013 г.) // СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 2), ст. 5499.

⁶ См.: Приказ МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (в ред. от 25 июня 2014 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

так и надзора. Из надзора в контрольно-надзорную деятельность входит проверка подконтрольного на предмет соответствия его деятельности законодательству. Из контроля данная деятельность взяла применение мер реагирования на выявленные правонарушения¹.

Мы полагаем, что выделение контрольно-надзорной деятельности как самостоятельного способа обеспечения законности является дискуссионным. Законодательство не использует понятие «контрольно-надзорная деятельность». Нормативные правовые акты часто не делают различий между надзором и контролем, эти термины употребляются как тождественные, не обращается внимания на то, что это самостоятельные виды деятельности. Что же тогда можно говорить о контрольно-надзорной деятельности? Так, например, федеральные службы должны проводить только надзор, как Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека². Однако на Федеральную службу по труду и занятости возложено осуществление государственного контроля и надзора³. При этом Федеральная таможенная служба и Федеральная служба государственной статистики занимаются только государственным контролем⁴. Некоторые ученые отмечают эту особенность российского законодательства, говоря, что в законодательстве часто не делается разграничение между надзором и контролем⁵.

¹ См.: Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право : учебник. 2-е изд., испр. и доп. Саратов: М-во образования Рос. Федерации. Сарат. гос. акад. права, 2003. С. 247; Абдуллина С.Р. Судебный контроль как способ обеспечения законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 38; Конин Н.М. Административное право России. Общая и Особенная часть : курс лекций. М.: Юрист, 2004. С. 236–237.

² См. п. 1 Положения «О Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» (утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322) (в ред. от 20 сентября 2017 г.) (СЗ РФ. 2004. № 28, ст. 2899; 2017. № 39, ст. 5705).

³ См. п. 1 Положения «О Федеральной службе по труду и занятости» (утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 324) (в ред. от 1 июля 2016 г.) (СЗ РФ. 2000. № 28 ст. 2901; 2016. № 28, ст. 4741).

⁴ См. п. 1 Положения «О Федеральной службе государственной статистики» (утв. Постановлением Правительства РФ от 2 июня 2008 г. № 420) (в ред. от 1 июля 2016 г.) (СЗ РФ. 2008. № 23, ст. 2710; 2016. № 28, ст. 4741).

⁵ См.: Мартынов А.В. Административный надзор в России / под ред. Ю.Н. Старилова. М.: ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2010. С. 12.

По аналогии с законодателем, ряд ученых в своих трудах термины «контроль» и «надзор» также употребляют как идентичные. Например, С.А. Авакьян и Г.В. Барабашев относят прокурорский надзор к общему контролю¹. Е.В. Шорина отмечает, что в системе органов контроля особое место занимает прокуратура². При этом А.В. Мицкевич объединяет термины контроль и надзор за соблюдением законов единым понятием «надзор»³. При условии, что контрольно-надзорная деятельность объединила в себе определенные элементы надзора и контроля, мы можем отнести данную деятельность к одной из форм контроля или надзора. Поэтому к административно-правовым способам обеспечения законности мы относим разные виды контроля и надзора.

Контроль и надзор являются самостоятельными способами обеспечения законности в деятельности всех субъектов правоотношений. Как уже отмечалось выше, данные административно-правовые способы обеспечения законности действуют во всей системе (структуре) управления государством, и муниципальные органы не будут являться исключением. Однако какие именно способы могут быть задействованы для установления и поддержания режима законности внутри определенного муниципального образования, зависит от сложившейся ситуации, субъекта и предмета проверки.

Проанализировав деятельность компетентных органов и должностных лиц, обеспечивающих законность, мы можем выделить несколько групп полномочий данных субъектов.

Первая группа – это полномочия по выявлению правонарушений. При осуществлении контроля и надзора проверяющие органы имеют право вызывать должностных лиц для дачи объяснений (устных и письменных), запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы; посещать организации, производить осмотр и досмотр граждан, организаций, объектов,

¹ См.: Авакьян С.А., Барабашев Г.В. Советы и совершенствование деятельности местных контрольных органов // Вестник МГУ. Сер. : Право. 1984. № 1. С. 10–19.

² См.: Шорини Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М.: Наука, 1981. С. 110.

³ См.: Теория государства и права : курс лекций / под ред. М.Н. Марченко. М.: Зерцало : ТЕИС, 1996. С. 65.

транспортных средств при предъявлении служебного удостоверения¹; производить изъятия вещей и предметов, запрещенных для перевозки и хранения, осуществлять отбор проб и проводить необходимые расследования, испытания, экспертизы, анализы и оценки, а также научные исследования². Причем необходимо учесть, что перечень данных мер является практически неограниченным и зависит только от полномочий конкретного органа или должностного лица. Данные действия, как правило, имеют универсальный характер, т. е. применяются ко всем субъектам правоотношений, в том числе и к органам местного самоуправления.

Вторая группа – это полномочия, направленные на предупреждение правонарушений и минимизацию последствий противоправных действий, вызванных органами и должностными лицами местного самоуправления. К данным полномочиям можно отнести меры пресекательного и профилактического характера, которые направлены на недопущение нарушения обязательных требований законодательства. Проверяющие органы могут запрещать эксплуатацию опасных объектов³, вести мониторинг подконтрольных⁴, давать обязательные для исполнения указания.

Третья группа прав и обязанностей, которыми наделены проверяющие органы и должностные лица, – это полномочия по ликвидации последствий противоправных действий. Прежде всего, компетентные органы понуждают

¹ См. п. 4 Положения «Об осуществлении должностными лицами Федеральной службы по надзору в сфере транспорта контрольных (надзорных) функций» (утв. Постановлением Правительства РФ от 9 июня 2010 г. № 409) (в ред. от 26 мая 2011 г.) (СЗ РФ. 2010. № 25, ст. 3170); ст. 13 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. от 5 декабря 2017 г.) (СЗ РФ. 2011. № 7, ст. 900; 2017. № 50 (ч. 3), ст. 7562).

² См. п. 4 Положения «Об осуществлении должностными лицами Федеральной службы по надзору в сфере транспорта контрольных (надзорных) функций» (утв. Постановлением Правительства РФ от 9 июня 2010 г. № 409) (в ред. от 26 мая 2011 г.) (СЗ РФ. 2010. № 25, ст. 3170); ст. 13 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. от 5 декабря 2017 г.) (СЗ РФ. 2011. № 7, ст. 900; 2017. № 50 (ч. 3), ст. 7562).

³ См. п. 4 Положения «Об осуществлении должностными лицами Федеральной службы по надзору в сфере транспорта контрольных (надзорных) функций» (утв. Постановлением Правительства РФ от 9 июня 2010 г. № 409) (в ред. от 26 мая 2011 г.) (СЗ РФ. 2010. № 25, ст. 3170).

⁴ См. п. 5 Положения «О Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору» (утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 327) (в ред. от 30 января 2017 г.) (Российская газета. 2004. 15 июля; СЗ РФ. 2017. № 6, ст. 948).

виновное лицо устранить последствия правонарушений в судебном или добровольном порядке¹. Кроме того, они могут самостоятельно ликвидировать негативные последствия².

Четвертая группа – это полномочия по привлечению виновных к ответственности. Процедура привлечения к ответственности урегулирована уголовным или административным законодательством. Как правило, полномочия контрольных органов разграничиваются законодательством. Одни органы и должностные лица готовят материалы дела, собирают доказательства, проводят опросы и выемки, составляют протоколы об административных правонарушениях и направляют документы уполномоченным должностным лицам на рассмотрение³, другие – привлекают виновных лиц к ответственности⁴.

Права и обязанности каждого конкретного субъекта, обеспечивающего законность на муниципальном уровне, зависят от его полномочий, функций, целей и задач, которые ставятся перед ним, поэтому субъектный состав контрольных органов имеет существенное значение. Основываясь на данной предпосылке, ряд ученых-административистов рассматривают административные способы обеспечения законности через правоохранительную деятельность уполномоченных органов и должностных лиц⁵.

Так, по мнению Н.М. Конины, административно-правовые способы обеспечения законности – это специальная организационно-правоохранительная

¹ См. п. 4 Положения «Об осуществлении должностными лицами Федеральной службы по надзору в сфере транспорта контрольных (надзорных) функций» (утв. Постановлением Правительства РФ от 9 июня 2010 г. № 409) (в ред. от 26 мая 2011 г.) (СЗ РФ. 2010. № 25, ст. 3170); ст. 13 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. от 5 декабря 2017 г.) (СЗ РФ. 2011. № 7, ст. 900; 2017. № 50 (ч. 3), ст. 7562).

² См. п. 5, 6.4 Положения «О Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору» (утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 327) (в ред. от 2 ноября 2013 г.) (Российская газета. 2004. 15 июля; СЗ РФ. 2016. № 38, ст. 5540).

³ См. п. 4 Положения «Об осуществлении должностными лицами Федеральной службы по надзору в сфере транспорта контрольных (надзорных) функций» (утв. Постановлением Правительства РФ от 9 июня 2010 г. № 409) (в ред. от 26 мая 2011 г.) (СЗ РФ. 2010. № 25, ст. 3170).

⁴ См. п. 5 Положения «О Федеральной таможенной службе» (утв. Постановлением Правительства РФ от 16 сентября 2013 г. № 809) (в ред. от 12 июня 2017 г.) (СЗ РФ. 2013. № 38, ст. 4823; 2017. № 25, ст. 3689).

⁵ См.: Миронов А.Н. Административное право : учебник. М.: ИД «ФОРУМ» : ИНФРА-М, 2013. С. 183–205; Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России : учебник. М.: Зерцало, 2009. С. 478–500.

деятельность государственных органов и структурных подразделений данных органов, которая направлена на обеспечение законности внутри государства¹. При этом в правоохранительную деятельность многие ученые включают не только деятельность силовых ведомств, но и суда, адвокатуры, нотариата, органов местного самоуправления и граждан².

Изучение видов административно-правовых способов обеспечения законности и деятельности уполномоченных органов дает возможность утверждать, что эти способы являются одной из разновидностей юридических (организационно-правовых) гарантий законности, наряду с экономическими, политическими, социальными, юридическими и т. д. Гарантии законности и административные способы обеспечения законности имеют одну цель – создание и поддержание режима законности как внутри всего государства, так и внутри отдельного муниципального образования. Однако гарантии законности – это система условий и средств, объективно сложившихся или специально созданных для формирования режима законности, в то время как административные способы обеспечения законности представляют собой активную деятельность уполномоченных органов. Исходя из этого, мы можем сказать, что административные способы обеспечения законности являются активной деятельностью уполномоченных органов, которая направленная на создание и поддержание режима законности внутри государства и муниципалитета, к которой относится контроль и надзор.

Уполномоченные органы имеют широкий арсенал методов и средств для создания и поддержания законности. Эти методы и средства направлены на проверку фактического выполнения требований законодательства (выявление правонарушений), а также принятие мер по итогам проверки (привлечение виновных к ответственности, предупреждение и ликвидация последствий противоправной деятельности).

¹ См.: Административное право России : учебник / под ред. Н.М. Кониной, Ю.Н. Старилова. Саратов: Изд-во Саратовской гос. академии права, 2006. С. 323.

² См.: Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право : учебник. 2-е изд., испр. и доп. Саратов: М-во образования Рос. Федерации. Саратов. гос. акад. права, 2003. С. 241.

С учетом данных обстоятельств можно сделать вывод, что административно-правовые способы обеспечения законности – это регламентированная правовыми актами активная деятельность уполномоченных органов по созданию и поддержанию режима законности на государственном и местном уровне. К компетенции данных органов относится проверка фактического исполнения требования законодательства (законов и подзаконных актов) и принятие административных мер по итогам проверки. К административно-правовым способам обеспечения законности мы можем отнести контроль и надзор.

Таким образом, административно-правовые способы обеспечения законности применяются ко всем субъектам правоотношений, но при этом необходимо учитывать характерные черты конкретного субъекта, особенно если речь идет о муниципальных органах. При анализе полномочий (прав и обязанностей) органов и должностных лиц, обеспечивающих законность в деятельности местных органов, необходимо учитывать, что муниципальные органы находятся вне системы (структуры) органов государственной власти, из-за этого контроль может осуществляться только за переданными государственными полномочиями или за расходованием денежных средств, полученных из федерального или регионального бюджета. Во всех остальных случаях может осуществляться надзор.

Основная цель проведения контроля и надзора состоит в создании и поддержании режима законности. Муниципальное законодательство имея локальный характер, накладывает свой отпечаток на административно-правовые способы обеспечения законности, поэтому органы, осуществляющие проверку, руководствуются не только федеральными, региональными, но и местными правовыми актами, проверяя, насколько деятельность органов местного самоуправления соответствует правовым актам, действующим в определенном муниципальном образовании.

Рассмотрение составных элементов контроля и надзора, а также полномочий органов, их осуществляющих, позволяет прийти к следующему выводу: административно-правовые способы обеспечения законности в деятельности муниципальных органов – это регламентированная федеральными,

региональными и местными правовыми актами активная деятельность уполномоченных органов по созданию и поддержанию режима законности внутри определенного муниципального образования. В компетенцию данных органов входит проведение контроля и надзора, в ходе которых проверяется фактическое выполнение требований законодательства и принимаются меры по итогам проверки. К данным методам относятся контроль и надзор.

1.3. Понятие и виды субъектов обеспечения законности в системе органов местного самоуправления

Права и обязанности каждого конкретного субъекта по обеспечению законности в деятельности органов местного самоуправления зависят от его полномочий, функций, целей и задач, которые ставятся перед ним, поэтому актуальным является вопрос субъектного состава органов, обеспечивающих законность, и их классификация. Данный подход обусловлен спецификой организации системы муниципальных органов, их организационной обособленностью от органов государственной власти и взаимодействием государственных и местных органов.

По нашему мнению, для достижения целей данного исследования необходимо определиться, что включают в себя правовые категории «субъект права» и «субъект правоотношений». В теории права часто используются оба эти понятия. Определим различия между ними, если таковые имеются.

Термин «субъект права» в большинстве случаев используется в качестве синонима понятий «участник правоотношений» или «субъект»¹. Однако существуют и другие точки зрения. Ряд ученых разграничивают понятия «субъект права» и «субъект правоотношений». Например, Д.А. Липинский отмечает, что круг субъектов правоотношений не совпадает с кругом субъектов права. Психически больные, малолетние лица и новорожденные выступают субъектами

¹ См.: Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юрист, 2007. С. 517; Кечекьян С.Ф. Правоотношение в социалистическом обществе. М., 1958. С. 84 и др.

права, но не могут участвовать во всех правоотношениях¹. Г.Ф. Шершеневич, говоря о субъекте правоотношений, имел в виду активное поведение субъекта, в то время как субъект права – это пассивное состояние². А.В. Слепнев отмечает, что субъект права – это обладатель абстрактных прав и обязанностей, а субъектом правоотношений он становится только тогда, когда начинает контактировать с другим субъектом. Субъект правоотношения – это динамическая категория, а субъект права – статическая³.

В поддержку каждой точки зрения приводятся доводы, заслуживающие внимания. Однако для достижения цели данного диссертационного исследования необходимо изучить административные способы обеспечения законности, т. е. активную деятельность уполномоченных субъектов по созданию и поддержанию режима законности на муниципальном уровне посредством контроля и надзора. Контрольно-надзорная деятельность может осуществляться только во взаимодействии разных субъектов, поэтому данный теоретический спор не оказывает значительного влияния на предмет диссертационного исследования. В связи с этим мы будем исходить из того, что понятия «субъект права» и «субъект правоотношений» являются тождественными.

В теории права практически все ученые, формулируя понятие субъектов правоотношений, отмечают, что ими являются индивидуальные и коллективные участники правоотношений, которые обладают субъективными правами и объективными обязанностями, при этом круг субъектов, их права и обязанности зависят от государства.

В юридической науке субъективные права понимаются как предусмотренная законодательством мера дозволенного нормой повеления, а юридические обязанности – как мера должного поведения⁴. В основе субъективных прав и объективных обязанностей лежат предусмотренные законодательством права,

¹ См.: Теория государства и права : учебник / отв. ред. А.В. Малько. М.: Кнорус, 2006. С. 229–230 (автор главы – Д.А. Липинский).

² См.: Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М.: Изд-во Братьев Башмаковых, 1912. Вып. 3. С. 574.

³ См.: Слепнев А.В. Соотношение субъекта права и субъекта правоотношения // История государства и права. 2007. № 24. С. 38–40.

⁴ См.: Макуев Р.Х. Теория государства и права : учебник. М.: НОРМА, 2010. С. 436–437.

обязанности и ограничения участников общественных отношений. Данные права и обязанности устанавливаются и защищаются государством. Перечень субъективных прав и юридических обязанностей является обширным и охватывает практически все жизненные ситуации. Только наличие правовых предписаний служит основанием вступления субъектов права в правоотношения. Однако это не означает, что субъект воспользуется всеми принадлежащими ему правами и будет исполнять все обязанности. Перечень необходимых прав и обязанностей зависит от жизненной ситуации и от конкретных правоотношений, в которые вступает субъект права.

Ученые-административисты, рассматривая вопрос субъектов административных правоотношений, также сходятся во мнении, что субъектами административного права являются носители прав и обязанностей, при этом внимание акцентируется на управленческом аспекте деятельности данных субъектов. Такой подход продиктован тем, что предметом административно-правового регулирования выступают общественные отношения в государственном управлении и деятельности органов исполнительной власти.

Например, профессор В.М. Манохин отмечает, что субъектами административно-правовых отношений выступают те участники, которые наделены властными полномочиями и на которых нормами административного права возложены определенные обязанности по осуществлению управленческих функций¹.

Профессор Д.Н. Бахрах пишет, что субъектами административного права являются участники управленческих отношений, за которыми нормы административного права признают определенные права и обязанности, способные вступать в административно-правовые отношения².

Аналогичную позицию занимает профессор Ю.Н. Стариков, отмечая, что субъектами административно-правовых отношений выступают участники,

¹ См.: Российское административное право (общая часть): учебное пособие / под ред. В.М. Манохина. Саратов: Изд-во Саратовского Военного Краснознаменного института Внутренних войск МВД России, 2002. С. 14.

² См.: Бахрах Д.Н. Система субъектов советского административного права // Сов. государство и право. 1986. № 2. С. 41–48.

наделенные специальной компетенцией в сфере управления (должностные лица, органы), или те, которые обладают административно-правовым статусом (общественные объединения, граждане). При этом одним из важнейших признаков субъекта административных правоотношений выступает наличие у него процессуального и материального административно-правового статуса, т. е. совокупности прав и обязанностей, а также запретов, ограничений и ответственности¹.

Наличие административно-правового статуса, т. е. наличие прав и обязанностей в сфере публичного управления является обязательным условием включения участника правоотношения в число субъектов административного права. Однако этого не достаточно для признания его субъектом административных правоотношений. Наличие субъективных прав и обязанностей в сфере публичного управления служит только предпосылкой возникновения административных правоотношений. Субъекты (участники) административных отношений – это лица, наделенные административной правоспособностью и дееспособностью.

Правоспособность и дееспособность, как правило, неразрывны и наступают одновременно, за исключением гражданского и административного права, поэтому необходимо определиться с данными правовыми категориями.

Под правоспособностью профессор С.С. Алексеев понимает способность лица (участника правоотношений) иметь субъективные права и юридические обязанности². При этом данные субъективные права и юридические обязанности должны быть предусмотрены законодательством, т. е. государство наделяет всех субъектов юридической способностью быть носителями прав и обязанностей, предусмотренных законодательством³.

Правоспособность признается равной за всеми субъектами (индивидуальными и коллективными), она не зависит от пола, расы,

¹ См.: Административное право России : учебник / под ред. Н.М. Кониной, Ю.Н. Старилова. Саратов: Изд-во Саратовской гос. академии права, 2006. С. 73–74 (автор гл. 4 Ю.Н. Старилов).

² См.: Алексеев С.С. Общая теория права : учебник. М.: ТК Велби : Проспект, 2008. С. 386.

³ См.: Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юристъ, 2007. С. 521.

принадлежности организации, места жительства или регистрации – это общая правоспособность. Однако, являясь универсальной категорией, правоспособность проявляет себя по-разному в разных отраслях права, поэтому выделяют еще отраслевую и специальную правоспособность, зависящую от отрасли права, в которой реализуются правоотношения или статус субъекта права¹.

Так, по мнению Н.Г. Салищевой, административная правоспособность подразумевает под собой реально предоставленную каждой организации или физическому лицу возможность обладать субъективными правами в государственном управлении, а также в сфере предоставления государственных услуг, предусмотренных нормами российской Конституции, федеральными законами и иными правовыми актами². Особенности административной правоспособности является наличие управленческих отношений, а также субъективных прав и юридических обязанностей.

Круг предусмотренных законодательством прав и обязанностей для субъектов административных правоотношений довольно широк. При этом не все субъекты могут самостоятельно реализовывать весь спектр принадлежащих им прав. Например, в Российской Федерации гарантируется право каждого человека на образование. Однако самостоятельно определиться с учебным заведением и воспользоваться данным правом могут только лица, достигшие восемнадцатилетнего возраста.

Наличие потенциальных прав у физического лица или организации является необходимым, но недостаточным условием для участия в административных правоотношениях. Нужно, чтобы участник правоотношений обладал еще и дееспособностью, т. е. способностью самостоятельно своими действиями приобретать права и обязанности. Профессор В.Л. Кулапов отмечает, что дееспособность – это признаваемая государством способность лица (индивида

¹ См.: Мухаев Р.Т. Теория государства и права : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. С. 426; Марченко М.Н. Теория государства и права. Элементарный курс : учебное пособие. М.: НОРМА, 2009. С. 333.

² См.: Салищева Н.Г. Административно-правовые отношения // Административное право России : курс лекций / под ред. Н.Ю. Хамановой. М.: ТК Велби : Проспект, 2007. С. 110.

или организации) своими действиями реализовывать принадлежащие ему субъективные права и юридические обязанности¹.

Ученые-административисты, рассматривая вопросы административной дееспособности, делают акцент на наличии способности самостоятельно приобретать, изменять и прекращать права и обязанности в сфере государственного управления. Так, М.Б. Смоленский отмечает, что административная дееспособность представляет собой способность субъектов административного права своими самостоятельными действиями приобретать права, создавать обязанности и реализовывать их в рамках административных правоотношений².

Как уже отмечалось выше, административная правоспособность и административная дееспособность могут не совпадать. Чтобы стать субъектом административного права, необходимо, чтобы за индивидуальным субъектом или организацией нормативными правовыми актами были закреплены субъективные права и юридические обязанности (правоспособность), а также, чтобы участник правоотношений мог своими действиями приобретать, изменять или прекращать права или обязанности в сфере государственного управления (дееспособность). Для совмещения этих правовых категорий вводится понятие «административная правосубъектность», которая состоит из двух самостоятельных элементов: административная правоспособность и дееспособность.

Субъекты административного права – это участники общественных отношений, которые осуществляют управленческие функции или наделены правами и обязанностями в процессе управления. При этом особенностью административно-правовых норм является то, что они наделяют правоспособностью и дееспособностью широкий круг участников правоотношений. Система и структура субъектов в административном праве многообразнее и сложнее любой другой системы субъектов в иной отрасли права, поэтому в науке административного права достаточно большое внимание уделяется классификации субъектов правоотношений.

¹ См.: Кулапов В.Л. Теория государства и права : учебник. М.: КНОРУС, 2014. С. 295.

² См.: Смоленский М.Б. Административное право. Ростов н/Д : Феникс, 2005. С. 47.

Так, например, профессор В.М. Манохин выделяет следующих субъектов административно-правовых отношений:

- граждане России;
- граждане иностранных государств и лица без гражданства;
- предприятия и учреждения всех организационно-правовых форм;
- общественные негосударственные и некоммерческие объединения;
- представители общественных формирований, наделенных административно-правовым статусом;
- государственные органы и их структурные подразделения;
- служащие¹.

М.Б. Смоленский отмечает, что субъекты административного права делятся на две группы: индивидуальные (граждане, иностранцы и лица без гражданства) и коллективные субъекты (государственные и негосударственные)². Н.М. Чистяков наряду с индивидуальными и коллективными субъектами выделяет социальные общности (народы, нации, население)³.

Наличие разных классификаций, приводимых даже одним ученым, объясняется тем, что в их основу положены различные критерии. По нашему мнению, любая классификация должна иметь своей целью ее практическое применение. Для достижения целей данного диссертационного исследования в основу классификации необходимо положить такой критерий, как права и обязанности субъектов административного права в процессе обеспечения законности в работе местных органов.

Прежде чем приступить к классификации субъектов, обеспечивающих законность в деятельности муниципальных органов, необходимо дать ответ на вопрос: являются ли органы местного самоуправления субъектами административного права? Данный вопрос возникает в связи с тем, что

¹ См.: Российское административное право (общая часть): учебное пособие / под ред. В.М. Манохина. Саратов: Изд-во Саратовского Военного Краснознаменного института Внутренних войск МВД России, 2002. С. 15.

² См.: Смоленский М.Б. Административное право. Ростов н/Д : Феникс, 2005. С. 48.

³ См.: Чистяков Н.М. Теория государства и права : учебное пособие. М.: КРОКУС, 2010. С. 150.

муниципальные органы находятся вне структуры (системы) органов государственных власти.

В качестве субъектов отрасли административное право, могут рассматриваться участники общественных отношений, которые осуществляют управленческие функции или наделены правами и обязанностями в процессе управления. Органы местного самоуправления обладают данными признаками.

Во-первых, Конституционный Суд РФ и большинство ученых отмечают публично-правовую природу органов местного самоуправления, занимающихся решением управленческих вопросов на местном уровне¹.

Во-вторых, муниципальным органам могут делигироваться отдельные государственные полномочия, что позволяет им от имени и по поручению государства вступать в административные отношения².

В-третьих, муниципальные органы, как и другие субъекты административного права, вступают во взаимоотношения с органами государственной власти, при этом законодательство наделяет их правами и обязанностями в процессе управления. Например, органы местного самоуправления выдают разрешение на строительство зданий и сооружений или совместно с государственными органами планируют и реализуют меры, направленные на обеспечение транспортной безопасности.

¹ См.: Матейкович М.С. Дефекты конституционно-правового регулирования в Российской Федерации // Государство и право. 2007. № 12. С. 15–21; Чиркин В.Е. Государствоведение. М.: Юрист, 2000. С. 375; Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике"» // СЗ РФ. 1997. № 5, ст. 708; Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года» // СЗ РФ. 1998. № 4, ст. 532.

² См.: Закон Ставропольского края от 15 ноября 2013 г. № 99-кз «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ставропольского края отдельными государственными полномочиями Российской Федерации, переданными для осуществления органам государственной власти субъекта Российской Федерации, на государственную регистрацию актов гражданского состояния» (в ред. от 26 мая 2017 г.) // Ставропольская правда. 2013. 20 нояб.; 2017. 27 мая.; Областной закон Ленинградской области от 8 декабря 2005 г. № 112-оз «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области отдельными государственными полномочиями в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния» (в ред. от 28 декабря 2015 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

В-четвертых, невозможно точно разграничить местные дела и дела государственные, а организационное обособление государственных и местных органов, по нашему мнению, не является бесспорным и достаточным основанием для выведения муниципальных органов из системы субъектов административного права.

Учитывая вышеизложенное, мы можем сделать вывод о том, что муниципальные органы можно отнести к субъектам административного права, они обладают всеми признаками субъектов административного права.

Для достижения целей данного диссертационного исследования необходимо показать место органов местного самоуправления в системе субъектов административного права. Место конкретного субъекта в системе правоотношений можно показать, давая классификацию субъектов административного права. При этом за основу классификации субъектов необходимо взять возможность оказывать влияние на органы местного самоуправления с целью обеспечения законности в их деятельности.

Как уже отмечалось выше, контроль может проводиться за законностью и целесообразностью (эффективностью) деятельности муниципальных органов. Правом вмешиваться в хозяйственную и оперативную деятельность органов местного самоуправления, давать обязательные для исполнения распоряжения, отменять решения муниципальных органов обладают не все субъекты административного права. Возможность оказывать влияние на деятельность местных органов с целью создания и поддержания режима законности в муниципальном образовании также не одинакова у всех субъектов административных правоотношений. Поэтому первым критерием классификации может быть объем контрольных полномочий.

В силу того что муниципальные органы организационно обособлены, ряд государственных органов и должностных лиц не наделены никакими контрольными полномочиями в отношении органов местного самоуправления. Например, Министерство промышленности и торговли Российской Федерации, а также Министерство сельского хозяйства не обладают никакими контрольными полномочиями в отношении органов местного самоуправления. Для них, как

правило, не свойственно проведение внешнего контроля. Они выполняют функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию. Эти органы осуществляют координацию и контроль только за деятельностью органов, находящихся в их ведении. Несмотря на отсутствие соподчиненности, органы местного самоуправления в своей деятельности руководствуются правовыми предписаниями, принятыми данными государственными органами, как на законодательном, так и подзаконном уровнях. К первой группе субъектов административного права мы относим государственные органы, которые уполномочены осуществлять правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления, но они не проводят контроль за работой муниципальных органов.

Вторую группу составляют субъекты, уполномоченные осуществлять надзорную деятельность на местном уровне. Данные субъекты следят за исполнением законодательства всеми без исключения субъектами правоотношений, и муниципальные органы относятся к их числу. Например, Прокуратура РФ осуществляет надзор за соблюдением законности муниципальными органами. Федеральная антимонопольная служба тоже контролирует выполнение муниципальными органами антимонопольного законодательства, а также законодательства о рекламе и естественных монополиях¹. Органы, осуществляющие надзор по объему своих полномочий, не однородны. В зависимости от объема проверяемого законодательства в административном праве принято выделять общий и административный надзор. Органы общего надзора проверяют исполнение всего объема законодательства органами и должностными лицами местного самоуправления. К данной группе относятся прокуратура РФ и суды. В свою очередь, органами административного надзора являются Федеральное агентство лесного хозяйства, Государственная противопожарная служба, Государственная инспекция безопасности дорожного движения, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта и т. д. Они

¹ См. п. 6.1.1 Приказа Федеральной антимонопольной службы от 23 июля 2015. № 649/15 «Об утверждении Положения о территориальном органе Федеральной антимонопольной службы» (в ред. от 5 апреля 2017 г.) (Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)).

проверяют исполнение поднадзорными муниципальными органами специальных норм и правил (санитарно-эпидемиологических, пожарной безопасности, правил дорожного движения). Поэтому вторую группу субъектов, проверяющих законность в работе муниципальных органов, можно разделить на две подгруппы: органы общего и административного надзора.

Муниципальные органы не входят в систему государственных органов, и организационное обособление не позволяет большинству контролирующих субъектов следить за целесообразностью деятельности местных органов. Контроль за целесообразностью (эффективностью) возможен, как правило, только при наличии соподчиненности между контролирующим и подконтрольным субъектом. Однако в системе субъектов административного права существуют субъекты (должностные лица и органы), которые способны осуществлять контроль за законностью и целесообразностью (эффективностью) деятельности муниципальных органов. Данные субъекты и составляют третью группу, они обеспечивают законность и эффективность деятельности муниципальных органов. Это две организационно обособленные подгруппы субъектов.

К первой подгруппе, прежде всего, относятся сами органы местного самоуправления, которые ведут контроль в системе местных органов за решением полного спектра вопросов местного значения. Например, местная администрация и ее глава подконтрольны и подотчетны представительному органу муниципального образования¹. В свою очередь, глава администрации контролирует деятельность комитетов, отделов, управлений, входящих в состав администрации². При этом контроль ведется как за законностью, так и за

¹ См. ст. 18 Устава Краснокутского муниципального района Саратовской области от 22 декабря 1996 г. (в ред. от 31 марта 2017 г.) (Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)); ст. 22 Устава муниципального образования «Моркинский муниципальный район» от 28 июня 2005 г. № 50 (в ред. от 17 декабря 2014 г.) (Морко мланде. 2005. 30 дек.; Моркинская земля. 2015. 23 янв.).

² См. ст. 32 Устава городского округа Новокуйбышевск Самарской области от 19 мая 2005 г. № 102 (в ред. от 22 сентября 2016 г.) (Вестник. 2005. 28 июня; 2015. 25 сент.); ст. 21 Устава городского округа город Урюпинск Волгоградской области от 22 июня 2005 г. № 62/116 (в ред. от 29 сентября 2015 г.) (Урюпинская газета. 2005. 30 июня; Урюпинская деловая газета. 2015. 25 нояб.); ст. 33 Устава муниципального образования город Аркадак от 8 декабря 2005 г. № 3-15 (Сельская новь. 2005. 31 дек.).

целесообразностью (эффективностью) деятельности данных структурных подразделений и их должностных лиц.

Ко второй подгруппе могут относиться государственные органы и должностные лица, контролирующие исполнение отдельных переданных государственных полномочий и рациональное использование предоставленных финансовых ресурсов. Контроль в данных направлениях ведется с точки зрения законности и целесообразности работы местных органов. Так, к примеру, в законе Ленинградской области «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области отдельными государственными полномочиями в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния» закрепляется, что органы государственной власти проводят контроль за реализацией муниципальными органами делегированных государственных полномочий «путем проведения проверок, заслушивания отчетов о проделанной работе, анализа и проверки планово-отчетной документации, получения информации, проведения оценки эффективности выполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий в соответствии с показателями эффективности деятельности»¹. Как видно, проверяется не только законность, но и эффективность исполнения переданных полномочий.

При этом муниципальные органы должны координировать свою работу с органами государственной власти. Государственные органы осуществляют руководство и контроль за исполнением отдельных государственных

¹ Статья 8 Областного закона Ленинградской области от 8 декабря 2005 г. № 112-оз «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области отдельными государственными полномочиями в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния» (в ред. от 18 октября 2011 г.) (Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)).

полномочий¹ органами местного самоуправления, которые им переданы (делегированы). Уполномоченные государственные органы могут отменять местные правовые акты, а также приостанавливать их действие².

В зависимости от объема контрольных полномочий за деятельностью муниципальных органов можно выделить три группы субъектов:

– первая группа – субъекты, наделенные полномочиями по нормативному регулированию деятельности муниципальных органов, но не осуществляющие за ними контроль;

– вторая группа – субъекты, проверяющие законность в деятельности муниципальных органов. В зависимости от полномочий их можно разделить на органы общего надзора (Прокуратура РФ) и органы административного надзора (Государственная противопожарная служба, Федеральное медико-биологическое агентство, Государственная инспекция безопасности дорожного движения и т. д.);

– третья группа – субъекты, контролирующие законность и целесообразность (эффективность) деятельности органов местного самоуправления. Сюда относятся сами муниципальные органы, контролирующие реализацию вопросов местного значения, а также государственные органы, контролирующие исполнение переданных местным органам отдельных государственных полномочий, а также использование финансовых средств, переданных из государственного бюджета.

¹ См. ст. 11, 13 Закона Ставропольского края от 15 ноября 2013 г. № 99-кз «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ставропольского края отдельными государственными полномочиями Российской Федерации, переданными для осуществления органам государственной власти субъекта Российской Федерации, на государственную регистрацию актов гражданского состояния» (в ред. от 26 мая 2017 г.) (Ставропольская правда. 2013. 20 нояб.; 2017. 27 мая); ст. 11 Закона Калининградской области от 28 декабря 2005 г. № 713 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Калининградской области отдельными государственными полномочиями Калининградской области по социальной поддержке населения» (в ред. от 19 декабря 2016 г.) (Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)).

² См. ст. 10 Закона Вологодской области от 10 декабря 2014 г. № 3526-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг» (в ред. от 21 декабря 2016 г.) (Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)); ст. 8 Областного закона Ленинградской области от 8 декабря 2005 г. № 112-оз «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области отдельными государственными полномочиями в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния» (в ред. от 28 декабря 2015 г.) (Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)).

Данная классификация позволяет разделить субъекты, осуществляющие контроль за работой местных органов, в зависимости от объема контрольных полномочий и пределов вмешательства в деятельность местных органов. Определение пределов вмешательства позволяет систематизировать способы и методы, применяемые контролирующими органами. Например, органы третьей группы (следящие как за законностью, так и за целесообразностью) могут отменять правовые акты, которые приняты местными органами и должностными лицами, в то время как должностные лица и органы из первой группы лишены таких полномочий.

Как видно из вышесказанного, муниципальные органы являются самостоятельными субъектами административного права, которые имеют особый административно-правовой статус. Включение местных органов в систему управления в государстве автоматически включает их в число субъектов, за которыми со стороны государства может осуществляться контроль и надзор. При этом то, какие именно способы обеспечения законности могут быть задействованы для установления и поддержания режима законности внутри определенного муниципального образования, зависит от субъекта, обеспечивающего законность, и предмета проверки. Проверку соблюдения законности в деятельности муниципальных органов способны осуществлять многие субъекты, цели и задачи которых зависят от объема контрольных полномочий и места данного субъекта в системе управления, сложившейся в государстве.

Конституция Российской Федерации устанавливает три уровня управления в государстве: федеральный, региональный и местный. На данных уровнях располагаются органы и должностные лица, задействованные в процессе создания и поддержания режима законности в муниципальном образовании. Для достижения целей настоящего диссертационного исследования необходимо изучить, какими полномочиями обладает каждый из этих субъектов, как система децентрализации власти по вертикали отражается на способности конкретного субъекта влиять на деятельность местных органов. Исходя из конституционного

строю России можно выделить следующие группы субъектов, обеспечивающих законность в работе органов муниципального уровня:

– федеральные органы власти и их должностные лица, к ним относятся законодательные, исполнительные и судебные органы государственной власти, Президент РФ и Прокуратура РФ;

– региональные органы, в лице представительных (законодательных), исполнительных, а также судебных органов субъектов Российской Федерации, и руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации);

– органы муниципального управления и их должностные лица, которые обеспечивают законность в системе органов местного самоуправления.

Приведенная классификация позволяет уяснить место и роль каждого субъекта, обеспечивающего законность в деятельности органов местного самоуправления, связать их полномочия с уровнем власти и выявить специфические черты, присущие федеральным, региональным и местным органам и должностным лицам. Данная классификация определила структуру и содержание второй главы диссертационного исследования.

Глава II. Полномочия субъектов, обеспечивающих законность в деятельности органов местного самоуправления

2.1. Полномочия федеральных органов государственной власти по обеспечению законности в деятельности муниципальных органов

Одной из функций государства является поддержание режима законности на своей территории. Особую актуальность данная функция приобретает при наличии в системе публичного управления самостоятельного уровня власти, такого как местное самоуправление. Возникает вопрос: распространяются ли полномочия государственных органов на деятельность местных органов?

Как отмечалось выше, в соответствии с установлениями ст. 12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Наряду с этим необходимо отметить, местное самоуправление представляет собой одну из форм, в которой осуществляется власть населения на местах, составляет ее функциональные основы¹, непосредственно приближенные к местному населению и являющиеся краеугольным камнем и опорой общества².

Нельзя отделить общегосударственные задачи от местных ни по качествам, ни по свойствам. Местное самоуправление призвано выполнять те же государственные задачи, но только на более низком уровне государственного управления. Вопросы местного значения не могут быть отделены от государственных интересов и государственного влияния³.

Признавая местное самоуправление, государство оставляет за собой право нормативного регулирования данного уровня власти и определения перечня местных вопросов. Государство наделяет муниципальное образование полномочиями, т. е. является источником полномочий, поэтому нельзя утверждать, что вопросы местного значения имеют другую природу, нежели

¹ См.: Абдулатипов Р.Г. Федералогия : учебное пособие. СПб.: ПИТЕР, 2004. С. 254.

² См.: Добрынина Е. Туши свет // Российская газета. 2006. 3 июля .

³ См.: Соломка Н.И. Взаимоотношения органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999. С. 40–51; Дитятковский М.Ю. О предметах ведения органов государственной власти и местного самоуправления // Журнал российского права. 2007. № 11. С. 17–24.

государственные вопросы¹. Наделяя местное самоуправление полномочиями, государство оставляет за собой право контролировать их реализацию. Порядок и степень вмешательства государства в местные вопросы тоже определяет государство. Конституционное положение о самостоятельности органов местного самоуправления не означает самоустранение государства от организации и деятельности всех звеньев власти на муниципальном уровне.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, в то же время они входят в централизованную систему органов публичного управления. Как справедливо отмечает Р.Г. Абдулатипов, неправильно будет выделять местное самоуправление из системы государственного устройства и системы власти². Органы местного самоуправления, осуществляя единую государственную политику, выступают неотъемлемым элементом системы публичного управления. При этом необходимо понимать, что контроль является обязательным элементом любого управления³. Он осуществляется во всей системе публичной власти, поэтому государство обладает полномочиями (правами и обязанностями) по контролю за деятельностью местных органов, обеспечивая «фактический позитивный результат»⁴ во всей системе управления. Самостоятельность местного самоуправления не означает изоляции от государственного контроля и надзора.

Возможность осуществления контроля со стороны государства за работой муниципальных органов предусматривает ст. 8 Европейской хартии местного самоуправления⁵. Анализ законодательства зарубежных стран показывает, государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления

¹ См.: Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. М.: НОРМА, 2001. С. 155.

² См.: Абдулатипов Р.Г. Федералогия : учебное пособие. СПб.: ПИТЕР, 2004. С. 273.

³ См.: Киллен К. Вопросы управления : пер. с англ. М.: Экономика, 1981. С. 31–108; Фалмер Р.М. Энциклопедия современного управления : пер. с англ. : в 5 т. М.: ВИПКЭнерго, 1992.

⁴ См.: Беляев В.П. О проблемах эффективности государственного контроля // Правоведение. 2006. № 2. С. 67.

⁵ См.: Европейская хартия местного самоуправления // СЗ РФ. 1998. № 36, ст. 4466.

может осуществляться как центральными государственными органами¹, так и одновременно центральными и региональными органами². При этом не исключается возможность создания отдельного (специализированного, среднего уровня) контроля, как это сделано в Германии³.

Российское законодательство также предусматривает достаточно широкий перечень механизмов осуществления государственного контроля. Ученые приводят разные классификации методов государственного контроля и надзора за местным самоуправлением. Одни выделяют административный контроль, прокурорский надзор, финансовый контроль и судебный контроль⁴. Другие ученые заостряют внимание на контроле за соблюдением законодательства при реализации органами местного самоуправления делегированных (переданных) государственных полномочий и отмечают особую специфику каждого вида контроля⁵. Для достижения поставленных в диссертации целей изучения административно-правовых механизмов обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления необходимо руководствоваться административно-правовым статусом субъектов государственного контроля. В основу изучения данного механизма, по нашему мнению, необходимо положить субъектный состав институтов государственной власти, имеющих полномочия в этой сфере.

¹ См. ст. 139 Конституции Эстонии (Конституции государств (стран) мира. Интернет-библиотека конституций Романа Пашкова. URL: <http://www.worldconstitutions.ru/?p=105> (дата обращения: 17.10.2017)).

² См.: Тараборин Р.С. Государственное и местное управление Польши // Юридическая Россия Федеральний правовой портал (v.3.2). URL: <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1277267> (дата обращения: 17.10.2017).

³ См.: Актуальные проблемы территориальной организации публичной власти: опыт России и зарубежных стран. Ч. 2 : Местный уровень / М.В. Глигич-Золотарева, А.Н. Дементьев, Ю.В. Малинкина, Е.В. Першин // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2003. № 19. URL: <http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2003/vestniksf212-19/vestniksf212-19000.htm> (дата обращения: 17.10.2017).

⁴ См.: Каткова Л.В., Фролова О.А. Полномочия органов государственной власти в сфере надзора и контроля за органами местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 1. С. 20–23; Чумакова В.В. Контроль и надзор в обеспечении функционирования органов местного самоуправления. Челябинск: ООО «Полиграф-Мастер», 2007. С. 53.

⁵ См.: Гриценко Е.В. Координация и контроль в системе взаимоотношений органов регионального и муниципального управления в Российской Федерации // Муниципальное право. 1999. № 4. С. 26–32; Шугрина Е.С. Контроль за органами местного самоуправления и их должностными лицами // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 23–30.

При анализе государственного механизма обеспечения законности в деятельности муниципальных органов следует исходить из положения п. «н» ст. 72 Конституции РФ, закрепляющего, что определение общих принципов организации системы муниципальных органов относится к вопросам совместного ведения Федерального центра и ее субъектов. Основываясь на данном конституционном положении, законодательство наделяет контрольными полномочиями в отношении муниципальных органов Федерацию и субъекты Российской Федерации (ч. 2 ст. 5, ч. 2 ст. 6, ст. 21, ст. 77 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ).

Российская Конституция на федеральном уровне выделяет следующие институты власти: Президент РФ, Федеральное Собрание, суды, Правительство РФ, контрольно-надзорные органы, являющиеся частью системы органов исполнительной власти, и Прокуратуру РФ. Нам представляется необходимым проанализировать административно-правовые способы обеспечения законности, применяемые данными органами государственной власти.

Первым субъектом, задействованным в механизме обеспечения законности на муниципальном уровне, является Президент Российской Федерации. Его особый правовой статус основан на исторических и культурных традициях, а также федеральном устройстве России. Конституция прямо не наделяет Президента России контрольными полномочиями в отношении органов местного самоуправления, но они вытекают из содержания и смысла его прав и обязанностей. Конституционные полномочия Президента РФ распространяются на организацию функционирования всех ветвей власти и их взаимодействие, а также на урегулирование конфликтов между органами государственной власти и поддержание сбалансированной ситуации внутри государства. Однако особо выделяются полномочия Президента РФ в сфере исполнительной власти. Имея обширные полномочия в данной сфере, он организует взаимодействие государственных исполнительных органов с органами муниципального образования. Это особенно важно, если учесть, что органы местного самоуправления также рассматриваются в качестве органов публичного

управления.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ наделяет Президента РФ рядом полномочий, с помощью которых он может оказывать прямое влияние на режим законности в муниципальном образовании. Прежде всего, это регулирование деятельности муниципальных органов и их должностных лиц (ст. 4), а также досрочное прекращение полномочий главы городского округа и муниципального района, в связи с утратой ими доверия (п. 6.1 ст. 36). Такие полномочия Президента РФ не являются уникальными. Например, в Республике Беларусь и Казахстане президент может не только освобождать от должности глав муниципальных образований, но и назначать их¹.

Наряду с прямым вмешательством в деятельность местных органов в соответствии с Законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ Президент РФ имеет рычаги опосредованного воздействия на местное самоуправление через органы государственной власти и формирование консультативных органов. Например, по поручению Президента РФ могут проводиться внеплановые проверки деятельности муниципальных органов и должностных лиц (п. 2.6 ст. 77); наряду с этим Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей может приостановить действие муниципальных ненормативных правовых актов (ст. 48); Президент РФ формирует Государственный Совет, одной из основных задач которого является обсуждение вопросов и выработка программ, касающихся соблюдения законов муниципальными органами и должностными лицами.

Для реализации полномочий Президент РФ формирует Администрацию. Как и структурные подразделения, входящие в ее состав, она имеет достаточно широкие полномочия по обеспечению законности в работе муниципальных органов. Администрация Президента РФ проводит проверки исполнения федеральных законов, координацию деятельности органов исполнительной

¹ См. ст. 119 Конституции Республики Беларусь (Законодательство Беларуси. URL: http://www.by-law.narod.ru/index_05.html (дата обращения: 17.10.2017)); ст. 28 Закона Республики Казахстан от 23 января 2001 г. № 148-III «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» (в ред. от 6 апреля 2016 г.) (Юрист. URL: http://www.online.zakon.kz/Document/?doc_id=1021546 (дата обращения: 17.10.2017)).

власти при осуществлении ими контроля и надзора, запрашивает и получает необходимую информацию от органов местного самоуправления и т. д. Выполняя поставленные задачи, Администрация Президента РФ собирает информацию, производит ее анализ и доводит до Президента РФ, а также на основе анализа готовятся предложения и проекты указов Президента РФ¹. Администрация Президента РФ позволяет Президенту РФ наиболее эффективно задействовать имеющиеся у него властные полномочия.

Особое место в Администрации Президента России занимают полномочные представители главы государства в федеральных округах. Во исполнение Указа Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О Полномочном Представителе Президента РФ в федеральном округе»² этот институт государственного управления был реорганизован из института Полномочных представителей Президента Российской Федерации в регионах. Данный институт был создан в целях повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением решений Президента РФ.

На полномочных представителях Президента РФ возлагается проведение анализа эффективности деятельности правоохранительных органов в федеральном округе, они вносят Президенту России соответствующие предложения, коммуницируют с Контрольным управлением Президента Российской Федерации и органами прокуратуры Российской Федерации при организации проверок исполнения в федеральном округе федеральных законов и иных нормативных правовых актов. Наряду с этим они лично или через заместителей и сотрудников своего аппарата участвуют в деятельности муниципальных органов, находящихся в пределах федерального округа.

Несмотря на отсутствие в Конституции РФ перечисления конкретных полномочий Президента РФ в сфере местного самоуправления, Президент РФ

¹ См.: Положение «Об Администрации Президента Российской Федерации» : утв. Указом Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490(в ред. от 25 августа 2016 г.) // СЗ РФ. 2004. № 15, ст. 1395; 2016. № 35, ст. 5302.

² См.: Положение «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» : утв. Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849(в ред. от 19 июля 2017 г.) // СЗ РФ. 2000 № 20, ст. 2112; 2017. № 30, ст. 4653.

является самостоятельным субъектом обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления с широким кругом полномочий. Глава государства, как правило, самостоятельно не контролирует деятельность органов муниципальных образований, он руководит работой всего государственного механизма. При этом статья 4 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ предусматривает возможность Президента РФ давать органам местного самоуправления обязательные для исполнения распоряжения.

Вторым субъектом, имеющим полномочия по обеспечению законности в работе муниципальных органов, является Федеральное Собрание РФ. К основным функциям законодательного (представительного) органа относится нормотворческая деятельность, однако при этом он наделен собственными контрольными полномочиями. Как известно, Федеральное Собрание РФ имеет две палаты: Государственную Думу и Совет Федерации, в составе которых члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы. При этом как обе палаты Федерального Собрания, так и отдельные депутаты наделены широкими полномочиями по проверке и оценке соблюдения законодательства с целью реализации законодательства, устранения выявленных нарушений и предупреждения правонарушений. Основными правовыми актами, закрепляющими права и обязанности члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы по осуществлению ими контрольной деятельности, являются Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 29 июля 2017 г.)¹ и Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» (в ред. от 28 марта 2017 г.)².

При достаточном нормативном регулировании полномочий членов представительных органов по обеспечению законности законодательство не дает определения парламентского контроля. Однако вопросам парламентского контроля посвящено достаточное количество работ ученых-юристов, которые,

¹ См.: СЗ РФ. 1994. № 2, ст. 74; 2017. № 31 (ч. 1), ст. 4776.

² См.: СЗ РФ. 2013. № 19, ст. 2304; 2017. № 14, ст. 2006.

несмотря на отдельные разногласия, имеют схожие точки зрения на данную правовую категорию. Под парламентским контролем понимаются конституционные полномочия представительного (законодательного) органа Российской Федерации и ее субъектов по контролю за соответствием деятельности федеральных (региональных и местных) органов власти Конституции РФ и законодательству, а также по обеспечению эффективной реализации принимаемых представительным органом законов¹.

Институт парламентского контроля служит составным элементом любого демократического государства. Российская Федерация не является исключением. К основным направлениям контрольной деятельности федеральных представительных органов в области местного самоуправления мы можем отнести контроль за исполнением действующего законодательства и бюджетный контроль.

Первое направление контрольной деятельности законодательного органа выражается в контроле за исполнением действующего законодательства, в том числе регулирующего местное самоуправление.

Совет Федерации и Государственная Дума вправе направить парламентский запрос во все государственные и муниципальные органы. Ответ на парламентский запрос может быть дан письменно или устно на заседании соответствующей палаты, если этого потребуют депутаты. Кроме того, Совет Федерации и Государственная Дума вправе пригласить руководителей государственных и местных органов на заседание соответствующей палаты Федерального Собрания РФ и заслушать отчет об их работе. Федеральное Собрание может проводить парламентские слушания и парламентские расследования.

При этом не только палаты Федерального Собрания, но и конкретные члены Совета Федерации и конкретные депутаты Государственной Думы вправе самостоятельно направить в органы государственной и муниципальной власти, а также их должностным лицам запросы. Инициатор запроса имеет право

¹ См.: Безруков А.В. Конституционно-правовые аспекты осуществления законодательной власти по обеспечению правопорядка в России. М.: Юстицинформ, 2015; Карасев А.Т., Гиздатов А.Р. Парламентский контроль в системе государственного контроля в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 9. С. 34–38 и др.

принимать непосредственное участие в рассмотрении поставленных им вопросов, в том числе на закрытых заседаниях соответствующих органов. Члены Федерального Собрания пользуются правом на первоочередной (внеочередной) прием другими должностными лицами и руководителями органов государственной власти и муниципальных органов. Они имеют право получать и распространять информацию.

Анализ законодательства, регулирующего деятельность Федерального Собрания Российской Федерации, показывает, что они обладают широким спектром методов и средств, позволяющих контролировать законность.

Вторым направлением контрольной деятельности представительных органов является бюджетный (финансовый) контроль. Согласно Конституции РФ (ч. 1 ст. 132) местное самоуправление может самостоятельно формировать местный бюджет и использовать его средства. Однако о полной финансовой обособленности говорить не приходится.

Федеральный представительный орган осуществляет нормативное регулирование всего бюджетного процесса. Формирование, утверждение, исполнение местного бюджета реализуется строго в рамках Бюджетного кодекса Российской Федерации, Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также иных нормативных правовых актов, которые регулируют бюджетный процесс. Так, например, ст. 181 Бюджетного кодекса РФ¹ перечисляет показатели, которые должны быть утверждены в процессе рассмотрения и утверждения проекта о местном бюджете. Другим примером может служить то обстоятельство, что на федеральном уровне устанавливаются требования к квалификации муниципальных служащих, возглавляющих финансовые отделы местных администраций².

¹ См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2017 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3823; Российская газета. 2017. 31 дек.

² См.: Постановление Правительства РФ от 6 ноября 2004 г. № 608 «О квалификационных требованиях, предъявляемых к руководителю финансового органа субъекта Российской Федерации и к руководителю финансового органа местной администрации» // СЗ РФ. 2004. № 46 (ч. 2), ст. 4530; ч. 2 ст. 65 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 31 декабря 2017 г.) (СЗ РФ. 2003. № 40, ст. 3822; Российская газета. 2017. 31 дек.).

Наряду с нормативным регулированием Федеральное Собрание осуществляет непосредственный контроль за использованием бюджетных средств. Это обусловлено тем, что государство передает определенные финансовые ресурсы муниципалитетам, при этом сохраняет контроль за их использованием, что закреплено законодательно (ч. 1 ст. 21 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ). Передача финансовых ресурсов обуславливается тем, что Россия имеет единую финансовую и налоговую систему, бюджеты муниципальных образований получают средства из государственных бюджетов на выполнение отдельных государственных полномочий, финансовую помощь и выравнивание бюджетной обеспеченности. Государство закрепляет долю федеральных налогов и долю налогов субъектов Федерации за бюджетами муниципальных образований на постоянной основе, передает дотации и субвенции. В Российской Федерации большинство муниципальных образований являются дотационными, только 10–15 % не получают межбюджетные трансферты из федерального бюджета, все остальные (85–90 %) – получатели дотаций и субсидий на выравнивание бюджетной обеспеченности¹. Например, в 2016 г. в достаточно благополучной Ленинградской области из 18 муниципальных образований только 5 не получали дотаций из вышестоящих бюджетов на выравнивание бюджетной обеспеченности².

Для осуществления финансового контроля законодательные (представительные) органы наделены соответствующими методами и средствами.

Во-первых, при передаче финансовых средств из федерального в местный бюджет, при выполнении отдельных государственных полномочий или реализации целевых программ на муниципальном уровне представительные органы получают возможность контролировать данные финансовые потоки. Контроль может осуществляться непосредственно депутатами при отчете об

¹ См.: Шевелева Н.А. Бюджетное выравнивание в России как способ гармонизации межбюджетных отношений (2000–2015) // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 2. С. 32–44.

² См.: Областной закон Ленинградской области от 22 декабря 2014 г. № 96-оз «Об областном бюджете Ленинградской области на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

исполнении бюджета Российской Федерации или профильными комитетами законодательных органов в соответствии с регламентом их работы¹.

Во-вторых, контроль осуществляется через специальный орган финансового контроля – Счетную палату РФ². Ее контрольные полномочия распространяются на широкий круг субъектов, в том числе на органы местного самоуправления, если данные органы перечисляют, получают или используют средства федерального бюджета, а также управляют или используют федеральную собственность, имеют таможенные, налоговые и иные преимущества или льготы.

Вышеизложенное позволяет утверждать, что у представительного органа в Российской Федерации имеются обширные контрольные полномочия в отношении деятельности муниципальных органов и обеспечения законности в их деятельности. При должном и полном их использовании можно говорить об этих органах как о самостоятельных субъектах обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления.

Следующей группой органов, имеющих полномочия в сфере обеспечения законности в деятельности муниципальных органов, являются федеральные органы исполнительной власти. Деятельность по исполнению законов, осуществляемая органами исполнительной власти, обязывает их постоянно взаимодействовать с муниципальными органами, особенно по вопросам совместного ведения или переданным (делегированным) государственным полномочиям. Реализация законодательства осуществляется на всех уровнях власти, в том числе и на местном, поэтому и контролировать исполнение законодательства необходимо на всех уровнях. На органы исполнительной власти ложится максимальная нагрузка по обеспечению законности, т. к. только в системе исполнительной власти создаются специальные органы, к основной задаче которых относится проверка исполнения правовых предписаний. Однако необходимо отметить, что неременным условием эффективного контроля

¹ Например, Комитет по бюджету и налогам Государственной Думы Российской Федерации наделен контрольными полномочиями при решении финансовых вопросов. Аналогичные комитеты имеют представительные органы субъектов Российской Федерации, так, Саратовская областная Дума тоже имеет Комитет по бюджету и налогам.

² См.: Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (в ред. от 7 февраля 2017 г.) // СЗ РФ. 1995. № 3, ст. 167; 2017. № 7, ст. 1030.

является его соразмерность. Данное положение предусматривается статьей 8 Европейской хартии местного самоуправления, в соответствии с которой всякий административный (государственный) контроль за муниципальными органами должен осуществляться так, чтобы вмешательство контролирующих органов было соразмерно защищаемым интересам¹.

Контроль за местным самоуправлением осуществляется разнообразными государственными органами исполнительной власти. Данные органы различаются по своему статусу, компетенции и методам, используемым для обеспечения законности. В зависимости от объема проводимого контроля из всей системы исполнительной власти можно выделить две группы органов: это органы, осуществляющие проверку деятельности муниципальных органов с точки зрения законности, и органы, ведущие контроль как за законностью, так и за целесообразностью.

Первую группу составляют органы, контролирующие соблюдение органами местного самоуправления требований законодательства. Их деятельность направлена на выявление отклонений от закона и принятие мер по восстановлению нарушенного правопорядка. Специфика этих органов состоит в том, что их властные полномочия и деятельность распространяются практически на все субъекты управленческой и хозяйственной деятельности, в том числе и на муниципальные органы. Их контрольная деятельность носит всеобъемлющий характер. При этом они не имеют права вмешиваться в управленческую или хозяйственную деятельность подконтрольных субъектов. Полномочия этих органов заключаются в организации и проведении контроля за соблюдением специальных правил и норм в строго определенной сфере.

Так, Противопожарная служба организует и осуществляет пожарный надзор за соблюдением всеми органами управления и хозяйствующими субъектами на территории Российской Федерации требований пожарной безопасности, в том

¹ См.: Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // СЗ РФ. 1998. № 36, ст. 4466.

числе и за органами местного самоуправления¹. Другим примером является государственная жилищная инспекция Архангельской области, в задачу которой входит осуществление регионального государственного жилищного надзора за исполнением органами местного самоуправления обязательных требований, определенных жилищным законодательством, законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности².

Наряду с контрольными функциями на эти органы возлагается задача по устранению выявленных отклонений от правил и норм. Для решения этих задач контрольно-надзорные органы обладают широким комплексом средств административного характера, с помощью которых данные органы оказывают влияние на органы местного самоуправления, т. е. могут применять меры административного принуждения и привлекать виновных к ответственности. Так, Государственная инспекция безопасности дорожного движения для исполнения своих обязанностей имеет право давать должностным лицам муниципального образования предписания об устранении выявленных нарушений в области безопасности дорожного движения, а в случае неисполнения предписаний – привлекать виновное лицо к ответственности³.

Вторую группу субъектов составляют государственные органы исполнительной власти, которые проверяют деятельность муниципальных органов в полном объеме, т. е. с точки зрения законности и целесообразности. Возможность такого контроля предусмотрена п. 2. ст. 132 Конституции РФ. Контроль за целесообразностью деятельности местных органов можно определить как оценку принятого органами или должностными лицами местного самоуправления решения, которое повлияло положительно или отрицательно на соответствующую ситуацию, решение вопроса.

¹ См. п. 5 Положения «О Федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы» (утв. Постановлением Правительства РФ от 20 июня 2005 г. № 385) (в ред. от 29 июня 2016 г.) (СЗ РФ. 2005. № 26, ст. 2649; 2016. № 27 (ч. 3), ст. 4500).

² См. п. 8 Положения «О государственной жилищной инспекции Архангельской области» от 7 июня 2007 г. № 110-па (в ред. от 10 мая 2016 г.) (Волна. 2007. 15 июня).

³ См. п. 12 «б» Положения «О Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации» (утв. Указом Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711) (в ред. от 16 мая 2017 г.) (СЗ РФ. 1998. № 25, ст. 2897; 2017. № 21, ст. 2992).

Государственный контроль за целесообразностью деятельности местных органов может проводиться в рамках передачи финансовых средств или наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями¹.

В части наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями Россия не является исключением. Законодательство зарубежных стран также предусматривает возможность передачи государственных полномочий местным органам. И на конституционном уровне закрепляется, что муниципальные органы при осуществлении государственных полномочий полностью подконтрольны государственным органам².

Порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями закреплен в главе четыре Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями разрешается только законами РФ, если передаются полномочия Российской Федерации, или законами субъектов Федерации, если передаются полномочия субъектов. В законе о передаче полномочий должны быть закреплены нормы о порядке проведения органами государственной власти контроля за осуществлением государственных полномочий и наименование государственных органов, осуществляющих данный контроль (п. 6 ч. 6 ст. 19).

Проводя контроль за реализацией переданных полномочий, государственные органы власти вправе осуществлять проверки и ревизии, проводить учет состояния дел, собирать и анализировать информацию в соответствующих сферах деятельности муниципальных органов, выдавать письменные предписания по

¹ См.: Осипов А.А. Проблемы административного контроля за местной администрацией // Научные труды РАЮН : в 3 т. Вып. 9. Т. 2. М.: Юрист, 2009. С. 200–204.

² См. ст. 143 Конституции Украины (Megety. URL: <http://www.meget.kiev.ua/zakon/konstitutsia-ukraini/razdel-11> (дата обращения : 17.10.2017)); ст. 105, 108.1 Конституции Республики Армения (Законодательство стран СНГ. WEB Версия – 20 сентября 2016. URL: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2950 (дата обращения : 17.10.2017)); Актуальные проблемы территориальной организации публичной власти: опыт России и зарубежных стран. Ч. 2 : Местный уровень / М.В. Глигич-Золотарева, А.Н. Дементьев, Ю.В. Малинкина, Е.В. Першин // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2003. № 19. URL: <http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2003/vestniksf212-19/vestniksf212-19000.htm> (дата обращения: 17.10.2017).

устранению нарушений и т. д. Государственные органы имеют реальную возможность реагировать на нарушения со стороны муниципальных органов и должностных лиц в части исполнения переданных государственных полномочий и восстанавливать нарушенные нормы законодательства.

Непременным составным элементом контроля является возможность привлекать виновных к ответственности. В случае выявления нарушений, при реализации государственных полномочий, контролирующие органы могут применять меры негативного характера. К таким мерам можно отнести: отмену правовых актов, прекращение осуществления отдельных государственных полномочий или их приостановление, а также временное исполнение органами государственной власти местных полномочий.

Контроль, проводимый в полном объеме, наиболее ярко отражен в финансово-экономической сфере. Несмотря на то что проведение государственного финансового контроля регулируется разрозненными нормативными актами разного уровня, он соприкасается с деятельностью практически всех органов исполнительной власти и местного самоуправления.

Министерство финансов Российской Федерации обеспечивает реализацию единой налоговой, бюджетной, валютной и финансовой политики в России¹. Органы местного самоуправления в части исполнения финансового и налогового законодательства попадают под юрисдикцию Минфина России.

Наряду с нормативным регулированием государственные финансовые органы могут контролировать деятельность органов местного самоуправления, причем контроль ведется с точки зрения законности и целесообразности. Так, например, в Российской Федерации предусмотрено казначейское исполнение бюджетов, составляющих бюджетную систему². С 1 января 2006 г. кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы России возлагается на Федеральное казначейство. Это означает, что все кассовые операции со

¹ См.: Положение «О Министерстве финансов Российской Федерации»: утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 329 (в ред. от 7 июня 2017 г.) // СЗ РФ. 2004. № 31, ст. 3258; 2017. № 24, ст. 3536.

² См. ст. 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2017 г.) (СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3823; Российская газета. 2017. 31 дек.).

средствами местного бюджета осуществляются только через систему федерального казначейства¹. Таким образом, контроль за осуществлением кассовых операций возлагается на Федеральное казначейство², находящееся в ведении Министерства финансов РФ.

Исходя из вышеизложенного, можно констатировать, что органы федеральной исполнительной власти наделены полномочиями по обеспечению законности в работе муниципальных органов. Причем данный контроль может осуществляться с точки зрения как законности, так и целесообразности.

К субъектам, которые обеспечивают законность в деятельности муниципальных органов, также относится судебная власть. Ее задачей является осуществление правосудия посредством конституционного, уголовного, гражданского и административного судопроизводства. Именно в деятельности суда находит свою реализацию принцип верховенства закона. Подчиняя законодательству всех субъектов правоотношений, судебная власть играет исключительную роль в государственном механизме обеспечения законности. Именно суд рассматривается в качестве основного гаранта законности, он выступает как правоохранительный институт, который повинует только конституции и праву.

Суды имеют существенные отличия от вышеуказанных субъектов, имеющих полномочия по обеспечению законности в работе муниципальных органов. Местные органы выведены из системы органов государственной власти, поэтому только суд имеет право давать обязательные указания муниципальным органам по реализации вопросов местного значения, т.к. судебное решение имеет обязательную силу для всех субъектов правоотношений и подлежит

¹ См.: Приказ Федерального казначейства от 10 октября 2008 г. № 8н «О порядке кассового обслуживания исполнения федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и порядке осуществления территориальными органами Федерального казначейства отдельных функций финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по исполнению соответствующих бюджетов» (в ред. от 14 октября 2016 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

² См. : Положение «О Федеральном казначействе» : утв. Постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703 (в ред. от 15 марта 2017 г.) // СЗ РФ. 2004. № 49, ст. 4908; 2017. № 12, ст. 1732.

обязательному исполнению. Именно суд может объявить нормативный правовой акт, принятый местными органами, незаконным, тем самым лишить его юридической силы или признать действия или решения местных органов неправомерными и обязать муниципальные органы прекратить эти действия и устранить вызванные ими последствия.

Особая роль судов проявляется и при решении вопроса об ответственности муниципальных органов и должностных лиц перед государством. С решения суда об установлении факта нарушения законодательства начинаются процедуры отрешения (отстранения) от должности главы местной администрации или главы муниципального образования, а также роспуска законодательного органа.

В настоящее время сложилось несколько судебных систем: суды общей и арбитражной юрисдикции, а также конституционные (уставные) и мировые суды. Конституция Российской Федерации предусматривает наличие административного судопроизводства, но, несмотря на это, в настоящее время отсутствуют специально созданные для этих целей судебные органы. Административное судопроизводство осуществляется всеми органами судебной власти: федеральными судами и судами субъектов Федерации в соответствии с установленными правилами подведомственности. Однако в настоящее время многие ученые-юристы высказываются о необходимости создания этих судов¹.

Особое место в российской судебной системе занимает Конституционный Суд Российской Федерации. Он устраняет из национальной правовой системы нормы, несовместимые с конституционно-правовым статусом местного самоуправления, юридически дефектные, препятствующие нормальному муниципальному развитию². Конституционный Суд РФ является хранителем Конституции – он выполняет функцию обеспечения стабильности

¹ См.: Правосудие в современном мире / В.И. Анишина, В.Ю. Артемов, А.К. Большова и др.; под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. М.: НОРМА : ИНФРА-М, 2012; Колоколов Н. Новый шаг к административной юстиции // ЭЖ-Юрист. 2014. № 3. С. 3 и др.

² См.: Джагарян А.А. Конституционное правосудие как фактор преобразования российской модели местного самоуправления // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 4. С. 13–18.

Конституции РФ, охраны признаваемых Россией прав и свобод человека и гражданина, а также незыблемости конституционного строя¹.

Правовая позиция Конституционного Суда РФ отражается в текстах (содержании) федеральных законов, на нее равняются законодатели субъектов Федерации, на ее основе принимаются решения иными судами. Контрольные органы, осуществляя проверки, ссылаются на мнение Конституционного Суда РФ, правоприменительная практика также опирается на его решения.

Большая часть нагрузки по обеспечению законности в деятельности органов местного самоуправления ложится на суды общей юрисдикции и арбитражные суды. Деятельность этих судов достаточно изучена, однако мы считаем необходимым кратко охарактеризовать основные ее направления по обеспечению законности в деятельности местных органов.

Во-первых, суды общей юрисдикции и арбитражные суды разрешают дела, которые возникли из административных и иных публично-правовых правоотношений, а также административные дела. Само название данного вида производства говорит о том, что оно существует для судебного контроля за действиями органов управления. Суды рассматривают дела о признании, полностью или частично, недействительными нормативных и ненормативных правовых актов органов местного самоуправления, не соответствующих законодательству и нарушающих права и законные интересы организаций и граждан. Итогом разбирательства дела в суде может быть признание акта органа местного самоуправления недействительным или противоречащим законодательству. При этом необходимо учесть, что правовой акт признается недействительным с момента его издания.

Особо хотелось бы отметить принятие Кодекса административного судопроизводства², который систематизировал процедуру рассмотрения данной категории дел и усилил роль судов в поддержании режима законности на местном

¹ См.: Корзина И.А. Полномочия конституционного правосудия в сфере защиты местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 48–51.

² См.: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2017 г.) // СЗ РФ. 2015. № 10, ст. 1391; 2017. № 31 (ч. 1), ст. 4823.

уровне.

Во-вторых, судебный контроль за законностью различных управленческих актов может осуществляться в рамках искового производства. Дело в исковом производстве возбуждается не для отмены или изменения административных актов органов местного самоуправления, а для решения споров между участниками правоотношений. Однако многие акты (действия и решения) органов местного самоуправления порождают правовые последствия и служат основанием возникновения, изменения или прекращения общественных отношений. Поэтому при рассмотрении дела суд изучает и основания возникновения правоотношений. В случае выявления нарушения законности суд может вынести частное определение. Данное определение направляется в соответствующий орган или должностному лицу, который обязан принять меры по устранению выявленных нарушений и сообщить об этом в суд.

В-третьих, суды общей юрисдикции рассматривают уголовные дела. Уголовное законодательство не предусматривает ответственности органов местного самоуправления, тем не менее оно содержит ряд статей, предусматривающих ответственность должностных лиц местного самоуправления. В гл. 30 Уголовного кодекса РФ должностным лицом признается лицо, временно, постоянно или по особым полномочиям исполняющее функции представителя власти, а также осуществляющее административно-хозяйственные, организационно-распорядительные функции в органах управления, в том числе в органах местного самоуправления.

Уголовная ответственность наступает у должностного лица за виновные, противоправные, общественно опасные деяния, запрещенные Уголовным кодексом РФ. Данные деяния дезорганизуют функционирование той или иной управленческой структуры, ее аппарата, подрывают авторитет власти, а также государственной или муниципальной службы.

Наряду с привлечением к уголовной ответственности за правоприменительную деятельность в литературе можно встретить мнение о необходимости и возможности привлечения к уголовной ответственности за

издание незаконных нормативных правовых актов¹. Думается, уголовное преследование этих деяний будет являться серьезным фактором, сдерживающим должностных лиц местного самоуправления в рамках закона, хотя криминализация данного деяния маловероятна.

Раскрытие полномочий судов в сфере местного самоуправления будет неполным, если не упомянуть, что на суды возлагается функция не только контроля, но и защиты местного самоуправления. Органы местного самоуправления и граждане могут обращаться в суд, если права населения на осуществление местного самоуправления будут нарушены.

Учитывая вышеизложенное, можно сделать вывод, что судебные органы имеют широкие полномочия по обеспечению законности в работе местных органов и присущие только этим органам специфические функции.

В рамках данного диссертационного исследования нами было проведено анкетирование 142 служащих муниципальных органов и сотрудников муниципальных учреждений в пяти регионах России. На вопрос, какие органы государственной власти, по вашему мнению, могут и должны контролировать деятельность органов местного самоуправления, только 2 % респондентов ответили, что это должны делать суды². Репрезентативность выборки не позволяет говорить о всеобъемлющем учете мнения муниципальных служащих, однако данные цифры настораживают. По нашему мнению, такие показатели можно объяснить рядом причин: во-первых, с судами имеет дело только небольшая прослойка муниципальных служащих – юристы; во-вторых, в муниципалитетах обычно используют внесудебный порядок урегулирования споров, а в суд обращаются только в крайнем случае; в-третьих, доверие к судебной власти находится на довольно низком уровне. Независимо от причины, такие показатели заставляют задуматься. Необходимо усилить роль судов в механизме обеспечения законности на муниципальном уровне.

¹ См.: Гордейчик С. Уголовная ответственность за незаконное правотворчество в субъектах Федерации // Законность. 2001. № 11. С. 33–34.

² См.: приложение 3, диаграмма 4.

Совсем иная ситуация складывается со следующим субъектом, обеспечивающим законность в деятельности органов местного самоуправления. Каждый второй респондент ответил, что Прокуратура РФ может и должна надзирать за соблюдением законности органами местного самоуправления.

Трудно не согласиться с мнением ряда ученых, которые отмечают, что основная нагрузка за соблюдением действующего законодательства в области местного самоуправления возлагается, прежде всего, на прокуратуру¹. Об этом же свидетельствует издание Генеральной прокуратурой РФ приказа от 17 сентября 2007 г. № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления»².

В государствах федеративного устройства, где существует три уровня власти (федеральный, региональный и местный), имеющие свои представительные и исполнительные органы, которые наделены правом принимать нормативные правовые акты, только прокуратура является единой централизованной независимой системой, осуществляющей от имени государства надзор за реализацией (исполнением) законодательства на территории России. В данных условиях Прокуратура РФ выступает одним из важных государственных органов, способствующих укреплению единства и целостности правового пространства России, защите гражданских свобод, прав и законных интересов. В работе прокуратуры РФ воплощается государственная воля, которая направлена на точное выполнение требований законодательства.

В большинстве случаев объектами внимания прокуратуры являются местные правовые акты. Надзор за обеспечением соответствия любого муниципального

¹ См.: Щедригин Е.Н. Местное самоуправление и государственная власть в России. СПб., 1997. С. 207; Куденев С.В. Актуальные вопросы обеспечения законности на муниципальном уровне (на примере Республики Мордовия): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 24.

² См.: Приказ Генеральной Прокуратуры РФ от 17 сентября 2007 г. № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

нормативного правового акта федеральному и региональному законодательству является одной из ключевых проблем, присущих становлению местного самоуправления в нашей стране. Одним из институтов контроля за законностью правовых актов муниципальных органов является прокурорский надзор¹. Согласно данным Генеральной прокуратуры РФ в 2015 г. органами прокуратуры оспорено около 122 тысяч муниципальных нормативных документов².

Для выполнения своих функций в процессе общенадзорной деятельности органы прокуратуры используют целый арсенал приемов и методов, предоставляемых им законом. Прокурор при осуществлении своих функций вправе беспрепятственно входить на территории и в помещения; получать доступ к документам и материалам; проверять исполнение законов; требовать от руководителей выделения специалистов для разьяснения возникших в ходе проверки вопросов; реализовывать меры по пресечению и предупреждению нарушений прав и свобод человека и гражданина; возбуждать дела о привлечении к ответственности нарушителей закона, принимать меры к возмещению ущерба и т. д. В органах прокуратуры рассматриваются обращения с информацией о нарушении законодательства, в необходимых случаях работники прокуратуры могут обращаться в суд.

Кроме того, работники прокуратуры вправе присутствовать на заседаниях муниципальных органов. Несмотря на то что законодательство предполагает наличие у прокурора только совещательного или наблюдательного статуса, своим участием в заседаниях прокурор получает возможность уже на стадии рассмотрения и принятия правового акта давать юридическую оценку действиям и решениям местных органов (ст. 6, 7, 10, 22, 27 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»).

¹ См.: Хышиктуев О.В., Хобраков Д.Ц. Прокурорский надзор как институт системы контроля за законностью нормативных правовых актов органов местного самоуправления // Российская юстиция. 2012. № 1. С. 8–10.

² См.: Доклад Генерального прокурора РФ на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ «О состоянии законности и правопорядка» от 29 апреля 2016 г. // Генеральная прокуратура РФ : официальный сайт. URL: http://www.genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/appearances/145875/ (дата обращения: 17.01.2017).

Вместе с наблюдением за законностью в работе муниципальных органов и их должностных лиц прокуратура РФ имеет возможность принимать меры для устранения нарушения законодательства и способствующих этому обстоятельств, восстановлению нарушенного закона. В соответствии с законом и от имени государства прокурор обязывает местные органы и их должностных лиц принимать необходимые меры к ликвидации причин и условий, приведших к правонарушениям. Средства и способы устранения выявленных нарушений выбирают муниципальные органы, что обусловлено отсутствием у прокуратуры административных полномочий и прав влиять на оперативную деятельность поднадзорного субъекта¹. Прокурор может давать рекомендации относительно того, как наиболее эффективно исполнить предъявляемые требования, хотя выбор средств и направлений решения выявленной проблемы возлагается на поднадзорного субъекта.

Наряду с восстановлением законности прокурор имеет полномочия по привлечению виновных лиц к ответственности и возмещению ущерба. Сотрудники прокуратуры по установленным законом основаниям возбуждают уголовное или административное дело, а также обращаются в суд.

На основе анализа полномочий федеральных органов власти мы можем констатировать, что созданы все законодательные и организационные предпосылки, позволяющие обеспечивать законность в деятельности муниципальных органов. Однако эффективность данного механизма невысока, об этом свидетельствует постоянно меняющееся законодательство, регулирующее местное самоуправление. Государство пытается найти оптимальное соотношение государственных и муниципальных полномочий. В настоящее время государство идет по пути детализации полномочий и встраивания местных органов в государственную систему. Мы полагаем, что это не приведет к кардинальному изменению ситуации. Изменить ситуацию может не детализация полномочий, а разграничение предметов ведения между государственными и местными органами.

¹ См.: Басков В.И. Прокурорский надзор. М.: БЕК, 1995. С. 140.

В научной литературе прослеживается интерес к проблеме разграничения полномочий между субъектами власти¹, однако в юридической науке и политике проблема разграничения предметов ведения практически не разработана. Политики и ученые-юристы приходят к пониманию, что Россия является федеративным государством, имеющим самостоятельный уровень власти в лице муниципалитетов, и от того, как будут разграничены полномочия, зависит система управления в государстве, порядок в стране и, в конечном счете, режим законности.

В последние годы наблюдаются конфликты между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и руководством местных органов, даже сейчас, в условиях выстроенной вертикали в государстве. Каждый уровень власти охотно берет полномочия, обеспеченные финансовыми ресурсами, при этом вопросы, которые требуют постоянных и значительных бюджетных затрат, перекладываются на нижестоящий уровень. Например, транспортный налог относится к налогам субъектов Федерации и подлежит зачислению в областной или республиканский бюджет. При этом ремонтировать дороги общего пользования в населенном пункте должны органы местного самоуправления, у которых на это нет средств.

Другим примером может служить реализация федеральной целевой программы по строительству физкультурно-оздоровительных комплексов. На строительство данных комплексов федеральный бюджет выделяет средства, комплексы строят и передают на баланс муниципалитетам, а денег на содержание данных сооружений никто не выделяет, в бюджете муниципальных образований их тоже нет. Чтобы данные комплексы работали, губернаторы (главы регионов) в приказном порядке понуждают муниципальные образования выделять деньги на содержание спортивных сооружений.

¹ См.: Аникин С.Б. Организация исполнительной деятельности по предмету совместного ведения России и ее субъектов / под ред. В.М. Манохина. Саратов: Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2011; Волкова Л.П. Правовые основы разграничения полномочий между органами исполнительной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2008; Елисеенко Е.А. Разграничение полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008 и др.

По нашему мнению, это обусловлено сложившейся моделью управления и разграничением полномочий, которую следует менять коренным образом. В настоящее время необходимо проанализировать сложившуюся модель разграничения полномочий и предметов ведения между государственными органами и местным самоуправлением, чтобы предотвратить конфликты между органами государственной власти и муниципальными органами.

Российская Конституция заложила принцип разделения властей в качестве основы государственного устройства. Разделение власти существует как по горизонтали, так и по вертикали, включая три уровня власти: федеральный, региональный и местный.

В статьях 71, 72 и 73 Конституции России установлены предметы ведения, посредством которых разграничиваются полномочия между Российской Федерацией и субъектами Федерации, а также имеется возможность заключить договор о разграничении полномочий и предметов ведения. Однако Основной Закон оставляет открытым вопрос, когда заходит речь о местном самоуправлении.

Статья 12 Конституции РФ ограничивается декларацией положения о самостоятельности местного самоуправления в пределах собственных полномочий, но компетенция муниципальных органов не сводится только к категории «полномочия». Как отмечают Ю.Д. Казанчев и А.Н. Писарев, полномочия местного самоуправления – это сумма прав и обязанностей, которые необходимы муниципалитетам для решения вопросов местного значения¹. Вместе с полномочиями большое значение для определения компетенции муниципальных органов имеют вопросы местного значения, т. е. предметы ведения, которые закреплены в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Однако при анализе вопросов местного значения (ст. 14, 15, 16 Закона) видно, что из трех десятков вопросов, закрепленных за соответствующим муниципальным образованием, государственные органы более чем в половине вопросов тоже имеют полномочия (права и обязанности).

¹ См.: Казанчев Ю.Д., Писарев А.Н. Муниципальное право : учебник. М.: Новый Юрист, 1998. С. 139.

Например, такой вопрос, как охрана общественного порядка (ч. 8 п. 1 ст. 15, ч. 9 п. 1 ст. 16 Закона). В России эта функция всегда была прерогативой государства. Муниципалитеты не имеют соответствующих органов власти для решения данной задачи. В ряде субъектов Федерации проводился эксперимент по передаче (переподчинению) одного структурного подразделения государственного органа, занимающегося охраной и обеспечением общественного порядка, муниципальным органам. Речь идет о милиции (в настоящее время полиции) общественной безопасности. Однако этот эксперимент не дал желаемых результатов¹, и ученые-административисты доказывают бесперспективность создания муниципальной милиции для обеспечения общественной безопасности².

Другим примером может служить предоставление общедоступного, бесплатного школьного и дошкольного образования. Это также местный вопрос. Однако в сфере образования государство тоже имеет собственные полномочия (права и обязанности). Государство определяет учебные программы, проверяет учебники, проводит аттестацию учителей и муниципальных учебных заведений, выдает документы государственного образца об окончании учебного образовательного учреждения, даже размер заработной платы учителям устанавливает государство. Где оканчиваются полномочия государства и начинаются полномочия муниципальных органов? Из дословного понимания п. 11 ч. 1 ст. 15 и п. 13 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ не представляется возможным разграничить полномочия (права и обязанности).

Еще одним примером может служить обеспечение населения услугами связи. Этим должен заниматься муниципалитет, но в данной области полномочия (права и обязанности) муниципальных органов обычно сводятся к предоставлению

¹ Подробнее об этом эксперименте и причинах, приведших к его прекращению, см.: Волкова Л.П. Организация деятельности милиции общественной безопасности. Саратов: Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2004.

² См.: Березин А.А. Административно-правовое противодействие нарушениям, посягающим на общественный порядок и общественную безопасность при проведении публичных мероприятий : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015. С. 13–14.

(передаче) помещений для работы предприятий и учреждений связи, а все остальные полномочия принадлежат государству или частному бизнесу.

Понятно, что такая модель выстраивания отношений между государством и местным самоуправлением не эффективна и никак не способствует укреплению законности в деятельности органов местного самоуправления. Государство пытается решить данную проблему путем детализации полномочий подзаконными актами. Ученые предлагают другие пути. Например, ввести понятие «вопросы совместного ведения государства и местного самоуправления»¹ или принять федеральный или рамочный закон о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления².

Попытка наиболее детально разграничить полномочия, по нашему мнению, является не самым эффективным способом взаимодействия государства с муниципалитетами. Еще в 2003 г. в своем послании Федеральному Собранию Президент России отмечал, что нечеткость в разграничении полномочий с регионами, а также неопределенность в вопросе о том, за что должны отвечать государственные, а за что – местные органы, является одной из значимых причин неразвитости местного самоуправления³. При этом за 14 лет полномочия так и не были разграничены. В связи с этим трудно не поддержать точку зрения С.Б. Аникина, который пишет, что путь разграничения полномочий в рамках совместного ведения представляется малопродуктивным⁴.

По нашему мнению, необходимо перейти от разграничения полномочий к разграничению предметов ведения. Наиболее эффективно (целесообразно)

¹ См.: Дитятковский М.Ю. О предметах ведения органов государственной власти и местного самоуправления // Журнал российского права. 2007. № 11. С. 17–24; Соломка Н.И. Взаимоотношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999. С. 7, 40–51 и др.

² См.: Сомова О.А. Правовые основы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. С. 128.

³ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 16 мая 2003 г. // Российская газета. 2003. 17 мая.

⁴ См.: Аникин С.Б. Организация исполнительной деятельности по предмету совместного ведения России и ее субъектов / под ред. В.М. Манохина. Саратов: Изд-во Сарат. гос. акад. права, 2011. С. 210.

пересмотреть перечень вопросов местного значения, исключив из него все вопросы, в которых государство имеет полномочия (права и обязанности). Данный подход позволит избежать ряда проблем при разграничении полномочий и предметов ведения.

Во-первых, при таком подходе муниципальные органы будут заниматься только местными вопросами, т. е. решать вопросы жизнеобеспечения жителей муниципального образования. Они будут отстранены от решения государственных вопросов на муниципальном (местном) уровне.

Во-вторых, серьезно сократится финансовая и материальная нагрузка на муниципальные органы. Это особенно актуально в настоящее время, т. к. значительная часть местных полномочий носит затратный характер. По данной причине около 70 % всех муниципальных образований имеют дотационный бюджет.

В-третьих, данная модель позволяет четко разграничить компетенцию государственных и муниципальных органов. При этом отпадает необходимость принятия большого массива подзаконных нормативных правовых актов, разграничивающих полномочия. Данная модель позволит в действительности реализовать конституционное положение о самостоятельности местного самоуправления (ст. 12 Конституции РФ).

В то же время законодатель, либо интуитивно либо основываясь на анализе практики работы муниципальных образований, самостоятельно приходит к такому пониманию имеющейся проблемы. Закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по сравнению с аналогичным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ в некоторых областях разграничивает предметы ведения. Примером могут служить упомянутые выше полномочия (права и обязанности) по охране общественного порядка. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ данными полномочиями не наделяет сельские и городские поселения, а также внутригородские районы. Муниципальные органы поселений должны только создавать условия для деятельности добровольных формирований по охране общественного порядка (п. 33 ч. 1 ст. 14 Закона). Аналогичная ситуация

сложилась со школьным и дошкольным образованием. Как следует из названной статьи, поселения не наделяются полномочиями в сфере образования. При этом городские поселения бывают достаточно крупными населенными пунктами (200–300 тысяч жителей), которые в состоянии самостоятельно решать подобные вопросы. Данные тенденции позволяют утверждать, что Россия постепенно отходит от существующей «советской» модели разграничения полномочий, при которой местные советы принимали решение по государственным вопросам на муниципальном уровне, и приходит к модели разграничения предметов ведения.

Предлагая модель разграничения предметов ведения, а не полномочий, мы можем предвидеть возражения, которые связаны с тем, что не все вопросы, где государство имеет полномочия (прав и обязанностей), целесообразно решать на государственном (федеральном или региональном) уровне. Они могут наиболее эффективно решаться на уровне местного самоуправления. С этим трудно не согласиться. Однако для решения таких вопросов уже создан и работает механизм делегирования отдельных государственных полномочий муниципальным органам. При этом уже имеется законодательное закрепление механизма передачи финансов и контроля за этими полномочиями.

Уход от модели детализации и перераспределения полномочий к модели определения предметов ведения муниципального образования позволит избежать дублирования полномочий между государством и местным самоуправлением. При этом, безусловно, сузится перечень вопросов местного значения. Это позволит сосредоточиться на решении определенных вопросов, не распыляя усилия, и снизит финансовую нагрузку на муниципалитеты, что, безусловно, приведет к повышению эффективности решения вопросов местного значения. Остальные вопросы, решаемые на местном уровне, будут исполняться в рамках переданных государственных полномочий. Это позволит осуществлять контроль за их исполнением в полном объеме и повысит законность на местном уровне.

На основе анализа полномочий федеральных органов власти мы можем сделать вывод о том, что создан государственный механизм, позволяющий обеспечивать законность в деятельности органов местного самоуправления. Действенность работы данного механизма пока далека от совершенства. Анализ

законодательства и практики его применения позволяет констатировать, что наше государство идет по пути детализации контрольных полномочий (прав и обязанностей) государственных органов и встраивания муниципальных органов в государственную систему. Однако, как показывает правоприменительная практика последних 10 лет и часто меняющееся законодательство, данный подход не является успешным. Перераспределяя полномочия от одного органа к другому, мы не повышаем результативность их исполнения. По нашему мнению, эффективность механизма обеспечения законности на муниципальном уровне можно повысить посредством разграничения предметов ведения между органами государственной власти и муниципальными органами. Предлагаемая модель по разграничению предметов ведения исключает возможность их двоякого толкования, что предотвратит споры по данному вопросу. Это, несомненно, отразится на прозрачности власти, обозначит ответственных за решение конкретных вопросов и безусловно, положительно скажется на режиме законности на муниципальном уровне.

2.2. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению законности в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления

На текущий момент времени полномочия субъектов Федерации по осуществлению контроля за работой муниципальных органов можно объединить в две группы, которые имеют разнонаправленные тенденции развития. Первое направление развития – это фактическое дублирование контрольных полномочий федеральных органов на региональном уровне. В настоящее время можно констатировать, что государственный контроль на региональном уровне не имеет принципиальных отличий от контроля на федеральном уровне ни по средствам и методам осуществления контроля, ни по полномочиям органов, его осуществляющих. Вторая тенденция – это увеличение роли субъектов Федерации в процессе привлечения муниципальных органов и их должностных лиц к ответственности.

Для достижения целей данного диссертационного исследования нам представляется целесообразным исследовать эти тенденции развития законодательства. В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» систему органов государственной власти субъектов Российской Федерации составляют: представительные (законодательные) органы субъектов Федерации; высшие исполнительные органы субъектов Федерации; иные органы субъектов, образуемые на основе конституций (уставов) субъектов Федерации¹. Для раскрытия полномочий органов государственной власти субъектов Федерации по обеспечению законности на местном уровне мы будем руководствоваться данной классификацией, установленной законодательством.

Первым субъектом, имеющим контрольные полномочия по обеспечению законности в деятельности муниципальных органов, выступают представительные (законодательные) органы субъектов Федерации. К основным направлениям контрольной деятельности представительных органов на местном уровне относятся контроль за исполнением действующего законодательства, регулирующего местное самоуправление, и финансовый (бюджетный) контроль.

Несмотря на то что основная функция представительного (законодательного) органа субъектов Российской Федерации состоит в принятии правовых актов, они наделены полномочиями по контролю за исполнением действующего на территории субъекта Федерации законодательства всеми участниками правоотношений. Органы и должностные лица местного самоуправления не являются исключением. Так, например, Уставом (Основным законом) Амурской области от 13 декабря 1995 г. № 40-ОЗ закрепляется следующее положение: «Законодательное Собрание в пределах и формах, установленных настоящим Уставом и законами области, наряду с другими уполномоченными на то органами

¹ См. ст. 2 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 31 декабря 2017 г.) (СЗ РФ. 1999. № 42, ст. 5005; Российская газета. 2018. 9 янв.).

осуществляет контроль за:

1) соблюдением и исполнением Устава области, законов и иных нормативных правовых актов области, принятых Законодательным Собранием»¹.

Такое же положение закреплено конституциями (уставами) других субъектов Российской Федерации. Однако некоторые регионы прямо указывают на возможность представительного органа контролировать местное самоуправление. Например, в Уставе (Основном законе) Томской области от 26 июля 1995 г. № 136 также закреплено, что «Дума вправе контролировать исполнение органами местного самоуправления законов области»².

Помимо контроля исполнения законодательства представительные органы субъектов Российской Федерации проводят и финансовый контроль. В основном данный вид контроля осуществляется при рассмотрении (утверждении) бюджета или при отчете о его исполнении, а также он проводится соответствующими комитетами представительных органов в соответствии с регламентом их работы.

Наряду с контролем, осуществляемым самими депутатами, законодательные органы субъектов Федерации создают специальные органы финансового контроля, которыми являются счетные палаты субъектов Федерации³. Полномочия по финансовому контролю Счетной палаты распространяются на широкий круг субъектов, в том числе на деятельность органов местного самоуправления, если они получают, перечисляют или используют средства регионального бюджета, а также используют или управляют собственностью субъектов Российской Федерации, имеют налоговые, иные льготы и преимущества. При этом региональные контрольно-счетные органы субъектов

¹ См. п. 4 ст. 38 Устава (Основного закона) Амурской области от 13 декабря 1995 г. № 40-ОЗ (в ред. от 4 июля 2017 г.) (Амурская правда. 1995. 20 дек.; 2017. 10 июля).

² См. п. 4 ст. 66 Устава (Основного закона) Томской области от 26 июля 1995 г. № 136 (в ред. от 15 мая 2015 г.) (Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)).

³ См.: Закон Волгоградской области от 17 декабря 1999 г. № 344-ОД «О контрольно-счетной палате Волгоградской области» (в ред. от 2 июня 2016 г.) // Волгоградская правда. 2011. 10 авг.; 2016. 25 дек.; Закон Республики Калмыкия от 16 сентября 2011 г. № 282-IV-3 «О Контрольно-счетной палате Республики Калмыкия» (в ред. от 15 апреля 2016 г.) // Хальмг унн. 2011. 20 сент.; Закон Рязанской области от 30 ноября 2011 г. № 110-ОЗ «О Контрольно-счетной палате Рязанской области» (в ред. от 11 ноября 2016 г.) // Рязанские ведомости. 2011. 1 дек.; 2015. 12 нояб.

Федерации не реже раза в два года проводят внешнюю финансовую проверку годовой отчетности об исполнении местного бюджета¹.

Для осуществления надлежащего контроля за деятельностью муниципальных органов представительные (законодательные) органы субъектов Российской Федерации наделены соответствующими полномочиями, а также располагают методами и средствами осуществления контроля. Анализ нормативных актов, регулирующих деятельность данных органов, показывает, что их полномочия аналогичны полномочиям Федерального Собрания РФ. При этом региональные нормативные акты учитывают специфику конкретного субъекта Российской Федерации и акцентируют внимание на тех или иных особенностях деятельности депутатов.

Представительные (законодательные) органы субъектов Федерации могут проводить парламентские слушания, депутатское расследование², посылать депутатские запросы³. Депутаты пользуются правом первоочередного приема должностными лицами, в том числе и местных органов⁴, правом на получение и распространение информации о деятельности органов местного самоуправления⁵,

¹ См. ст. 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 22 декабря 2017 г.) (СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3823; Российская газета. 2017. 31 дек.).

² См. ст. 16 Закона Удмуртской Республики от 29 февраля 2008 г. № 1-РЗ «О статусе депутата Государственного Совета Удмуртской Республики» (в ред. от 20 июня 2016 г.) (Известия Удмуртской Республики. 2008. 18 апр.; Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)).

³ См. ст. 6 Закона Нижегородской области от 12 октября 2011 г. № 150-З «О статусе депутата Законодательного Собрания Нижегородской области» (в ред. от 1 ноября 2016 г.) (Нижегородские новости. 2011. 14 окт.; 2016. 2 нояб.); ст. 14 Закона Владимирской области от 9 марта 2002 г. № 33-ОЗ "О статусе депутата Законодательного Собрания Владимирской области" (ред. от 11 марта 2016 г.) (Владимирские ведомости. 2001. 17 марта; Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)).

⁴ См. ст. 15 Закона Республики Башкортостан от 11 июля 1995 г. № 2-з «О статусе депутата государственного собрания Республики Башкортостан» (Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета министров Республики Башкортостан. 1995. № 8, ст. 286); ст. 14 Закона Самарской области от 14 октября 1994 г. № 1-ГД «О статусе депутатов Самарской области» (в ред. от 12 июля 2000 г. № 34-ГД) (Волжская коммуна. 1998. № 186).

⁵ См. ст. 17 Закона Республики Татарстан от 18 марта 2004 г. № 15-ЗРТ «О статусе депутата Государственного Совета Республики Татарстан» (в ред. от 10 июня 2016 г.) (Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)).

правом требовать устранения нарушения закона и привлечения виновных к ответственности¹ и т. д.

Таким образом, представительные (законодательные) органы субъектов Российской Федерации мы можем отнести к числу самостоятельных субъектов, способных обеспечивать законность в работе муниципальных органов.

Руководители высшего исполнительного органа государственной власти субъектов Российской Федерации тоже наделены полномочиями (правами и обязанностями) по обеспечению законности в работе муниципальных органов. Например, законодательством ряда субъектов Российской Федерации предусматриваются нормы, в соответствии с которыми губернатор или глава республики может предложить местным органам или должностным лицам исправить противоречащие законодательству акты местного самоуправления, а в случае несогласия – оспорить его в суде². Наряду с этим конституции (уставы) ряда субъектов Федерации дают руководителю субъекта Федерации право создавать совещательные (консультативные) и координационные органы для организации взаимодействия государственных органов с органами местного самоуправления, а также оказывать муниципалитетам содействие и методическую помощь³. В некоторых субъектах Российской Федерации предусматривается создание должности представителя губернатора (главы республики) в муниципалитете⁴.

По нашему мнению, главными функциями губернатора или главы республики в сфере обеспечения законности на уровне муниципалитета являются реагирование на нарушение действующего законодательства и привлечение

¹ См. п. 2 ст. 12 Закона Саратовской области от 3 марта 2004 г. № 10-ЗСО «О статусе депутата Саратовской областной Думы» (в ред. от 2 августа 2017 г.) (Саратов – столица Поволжья. 2004. 5 марта; Собр. законодательства Саратовской области. 2017. № 6).

² См. ч. 7. п. 2. ст. 28 Устава Костромской области от 24 апреля 2008 г. № 300-4-ЗКО (в ред. от 29 ноября 2016 г.) (Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)).

³ См. ст. 17 Устава Белгородской области от 31 декабря 2003 г. № 108 (в ред. от 22 декабря 2017 г.) (Белгородские известия. 2004. 10 янв.; Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)).

⁴ См. подп. «и» п. 2 ст. 55 Устава (Основного закона) Саратовской области от 2 июня 2005 г. № 46-ЗСО (в ред. от 5 сентября 2016 г.) (Неделя области (спецвыпуск). 2005. 4 июня; Новости Саратовской губернии. URL: [http:// www.g-64.ru](http://www.g-64.ru) (дата обращения: 17.10.2017)).

органов и должностных лиц муниципального образования к ответственности. Губернатор (глава субъекта Российской Федерации) может выходить с инициативой роспуска законодательных органов муниципалитетов и отрешения от должности главы муниципального образования или главы местной администрации, кроме того, он принимает решение о временном осуществлении государственными органами субъектов Федерации полномочий местных органов.

Наряду с представительным (законодательным) органом высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации также наделено полномочиями (правами и обязанностями) по обеспечению законности в работе органов и должностных лиц местного самоуправления. Как это предусмотрено конституциями или уставами субъектов Российской Федерации, они осуществляют контроль за тем, чтобы муниципальные правовые акты не противоречили федеральному и региональному законодательству, и в случае выявления нарушения предлагают органам и должностным лицам местного самоуправления привести муниципальные акты в соответствие с законодательством¹.

Исполнительные органы субъектов Российской Федерации используют аналогичные с федеральными органами методы и средства установления и поддержания законности на муниципальном уровне. По нашему мнению, это обусловлено единством системы органов исполнительной власти. Однако необходимо отметить две особенности контрольной деятельности исполнительных органов субъектов Федерации.

Во-первых, список органов, имеющих региональное подчинение, не так обширен, как перечень федеральных исполнительных органов. Так, например, в структуре органов исполнительной власти Саратовской области можно выделить

¹ См. п. 1 ст. 38 Устава Тюменской области от 30 июня 1995 г. № 6 (в ред. от 14 февраля 2017 г.) (Тюменские известия. 1995. 15 июля; Официальный портал органов государственной власти Тюменской области. URL: <http://www.admtyumenu.ru> (дата обращения: 17.10.2017)); п. 5 ст. 30 Степного Уложения (Конституции) Республики Калмыкия от 5 апреля 1994 г. РК-ХТ (в ред. от 9 апреля 2010 г.) (Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)); подп. «з» п. 1 ст. 52 Устава (Основного закона) Амурской области от 13 декабря 1995 г. № 40-ОЗ (в ред. от 4 июля 2017 г.) (Амурская правда. 1995. 20 дек.; 2017. 10 июля).

Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Саратовской области; Министерство по делам территориальных образований Саратовской области; Министерство транспорта и дорожного хозяйства Саратовской области; Комитет инвестиционной политики и имущественных отношений Саратовской области; Комитет государственного регулирования тарифов Саратовской области; Контрольно-аналитический комитет Саратовской области; Комитет охотничьего хозяйства и рыболовства Саратовской области; Комитет по обеспечению деятельности мировых судей Саратовской области; Управление ветеринарии Правительства Саратовской области; Управление по взаимодействию с правоохранительными органами и противодействию коррупции Правительства Саратовской области; Управление по охране объектов культурного наследия Правительства Саратовской области; Государственную жилищную инспекцию Саратовской области; Государственную инспекцию по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Саратовской области¹.

Во-вторых, на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации ложится основная нагрузка по контролю за исполнением муниципальными органами переданных государственных полномочий. Данный вид контроля ведется как за законностью, так и за целесообразностью. Это обусловлено тем, что в российском законодательстве прослеживается тенденция сужения полномочий муниципальных органов и увеличения государственных полномочий, передаваемых на муниципальный уровень, особенно субъектами Федерации.

Осуществляя контроль за реализацией отдельных переданных государственных полномочий, государственные органы всех субъектов Федерации ведут учет состояния дел, собирают и анализируют информацию в соответствующих сферах деятельности органов местного самоуправления. Государственные органы имеют возможность реагировать на незаконные и

¹ См.: Постановление губернатора Саратовской области от 9 апреля 2012 г. № 125 «Об утверждении структуры органов исполнительной власти Саратовской области» (в ред. от 6 сентября 2016 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

нецелесообразные действия органов и должностных лиц местного самоуправления, восстанавливать нарушенные нормы законодательства.

Анализ законов субъектов Федерации о наделении муниципальных органов государственными полномочиями дает нам возможность выделить формы государственного контроля: проведение правовых экспертиз и проверок актов муниципальных органов, принимаемых в связи с исполнением ими переданных государственных полномочий; проведение ревизий и проверок деятельности муниципальных органов; дача письменных предписаний по устранению нарушений; дача указаний муниципальным органам по вопросам реализации переданных отдельных полномочий; получение документов (информации) и направление запросов по вопросам реализации переданных государственных полномочий; заслушивание отчетов муниципальных органов; назначение уполномоченных должностных лиц для систематического наблюдения за осуществлением переданных отдельных государственных полномочий¹.

Непременным составным элементом контроля, осуществляемым в полном объеме, является возможность привлекать виновных к ответственности, поэтому при выявлении нарушений контролирующие государственные органы субъектов Федерации могут применять определенные меры принудительного характера. Законодательство закрепляет такие меры негативного характера, как приостановление или отмена местных актов, принятых для реализации

¹ См.: Закон Курской области от 28 декабря 2007 г. № 130-ЗКО «О наделении органов местного самоуправления в Курской области отдельными государственными полномочиями Курской области по организации деятельности органов опеки и попечительства» (в ред. от 12 декабря 2016 г.) // Курская правда. 2008. 16 янв.; 2016. 20 дек.; Закон Тверской области от 23 декабря 2015 г. № 132-ЗО «О наделении органов местного самоуправления Тверской области отдельными государственными полномочиями Тверской области по предоставлению компенсации расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения отдельным категориям педагогических работников, проживающим и работающим в сельских населенных пунктах, рабочих поселках (поселках городского типа)» (в ред. от 14 мая 2017 г.) // Тверские ведомости. 2015. 25 дек.; Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017); Закон Саратовской области от 23 декабря 2005 г. № 139-ЗСО «О наделении органов местного самоуправления в Саратовской области отдельными государственными полномочиями по санкционированию финансовыми органами муниципальных образований Саратовской области кассовых выплат получателям средств областного бюджета, областными государственными автономным и бюджетным учреждениям, расположенным на территориях муниципальных образований области» (в ред. от 1 августа 2016 г.) // Саратовская областная газета. 2005. 30 дек.; Собр. законодательства Саратовской области. 2016. № 54.

государственных полномочий; государственные должностные лица могут предложить соответствующим муниципальным органам привлечь к дисциплинарной ответственности виновных муниципальных служащих; прекращение или приостановление осуществления отдельных государственных полномочий и некоторые другие.

Так, например, в Калининградской области государственные органы при осуществлении контроля за исполнением отдельных, переданных государством полномочий наделены правом:

- давать указания муниципальным органам по вопросам реализации переданных отдельных полномочий;
- согласовывать решения по осуществлению государственных полномочий;
- направлять запросы и получать документацию и иную информацию;
- заслушивать отчеты муниципальных органов;
- проводить проверки и ревизии деятельности муниципальных органов;
- в случае обнаружения нарушений законов органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления.

Выполнение переданных (делегированных) отдельных государственных полномочий может быть прекращено или приостановлено в следующих случаях:

- неосуществления или ненадлежащего осуществления полномочий;
- выявления фактов нарушений законодательства;
- нецелесообразности осуществления отдельных государственных полномочий¹.

В соответствии с ч. 1 ст. 21 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ исполнительные органы государственной власти могут осуществлять

¹ См. ст. 13 Закона Калининградской области от 28 декабря 2005 г. № 713 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Калининградской области отдельными государственными полномочиями Калининградской области по социальной поддержке населения» (в ред. от 19 декабря 2016 г.) (Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)).

контроль как за реализацией органами местного самоуправления делегированных отдельных государственных полномочий, так и за использованием предоставленных на эти цели материальных и финансовых ресурсов.

Финансовые органы субъектов Российской Федерации обеспечивают проведение единой бюджетной, налоговой, финансовой и валютной политики. При этом органы местного самоуправления в части соблюдения финансового и налогового законодательства подпадают под их юрисдикцию. Например, в Ростовской области Министерство финансов является государственным органом, который осуществляет функции по нормативно-правовому регулированию налоговой, бюджетной и финансовой сферы, проводящим единую государственную политику, а также координирующим деятельность государственных и муниципальных органов Ростовской области в данных сферах¹. Региональные министерства финансов проводят финансово-бюджетную политику в субъекте Российской Федерации посредством принятия правовых актов, проведения проверок и оказания методологической и финансовой помощи муниципальным образованиям.

Своими подзаконными нормативными актами финансовые органы субъектов Федерации могут регулировать деятельность муниципальных органов. Так, например, в Ставропольском крае Министерство финансов, исходя из своей компетенции, издает приказы, инструкции, методические материалы, а также контролирует их исполнение и дает разъяснения по их применению, включая в этот процесс для выработки совместного решения другие органы исполнительной власти².

Наряду с нормативным регулированием государственные финансовые органы могут контролировать деятельность органов местного самоуправления, причем контроль ведется в полном объеме, т. е. с точки зрения законности и

¹ См. п. 1.1 Положения «О министерстве финансов Ростовской области» от 24 ноября 2011 г. № 172 (в ред. от 1 марта 2017 г.) (Наше время. 2011. 20 дек.; Официальный портал правовой информации Ростовской области. URL: <http://pravo.donland.ru> (дата обращения: 17.10.2017)).

² См. п. 9 Положения «О министерстве финансов Ставропольского края» от 28 июня 2006 г. № 389 (в ред. от 29 августа 2016 г.) (Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)).

целесообразности¹. Министерство финансов субъектов Федерации осуществляет контроль в части соблюдения бюджетного законодательства и иных правовых актов, регулирующих налоговые и бюджетные правоотношения. Для этих целей они могут проводить мониторинг и оценку качества управления бюджетом в муниципальных образованиях²; запрашивать и получать от государственных и муниципальных органов, юридических и физических лиц необходимые материалы и информацию³; получать от муниципальных образований отчеты об исполнении консолидированного бюджета и реестры расходных обязательств муниципалитетов⁴; осуществлять контроль за выполнением местными органами переданных им государственных полномочий⁵.

При этом по итогам контроля финансовые органы субъектов Федерации могут применять меры административного характера, такие как привлечение к административной ответственности⁶, осуществление отдельных полномочий муниципальных органов в бюджетном процессе при введении временной финансовой администрации⁷ или приостановление (сокращение) предоставления бюджетных трансфертов из областного бюджета местным бюджетам⁸.

¹ См.: п. 9 ст. 8 Закона Архангельской области от 30 мая 2011 г. № 288-22-ОЗ «О контрольно-счетной палате Архангельской области» (в ред. от 24 апреля 2017 г.) (Волна. 2011. 7 июня; Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)).

² См. п. 3.1.4 Положения «О министерстве финансов Ростовской области» от 24 ноября 2011 г. № 172 (в ред. от 1 марта 2017 г.) (Наше время. 2011. 20 дек.; Официальный портал правовой информации Ростовской области. URL: <http://pravo.donland.ru> (дата обращения: 17.10.2017)).

³ См. ст. 16 Закона Архангельской области от 30 мая 2011 г. № 288-22-ОЗ «О контрольно-счетной палате Архангельской области» (в ред. от 24 апреля 2017 г.) (Волна. 2011. 7 июня; Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)).

⁴ См. п. 3.7, 3.9 Положения «О Министерстве финансов Пензенской области» от 27 октября 2008 г. № 714-пП (в ред. от 6 июня 2017 г.) (Пензенские губернские ведомости. 2008. № 56. С. 24; Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)).

⁵ См. п. 8 Положения «О министерстве финансов Архангельской области» от 18 декабря 2009 г. № 217-пп (в ред. от 10 мая 2016 г.) (Волна. 2009. 31 дек.).

⁶ См. п. 8.4 Положения «О министерстве финансов Ставропольского края» от 28 июня 2006 г. № 389 (в ред. от 29 августа 2016 г.) (Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)).

⁷ См. п. 2.21 Положения «О министерстве финансов Хабаровского края» от 23 января 2008 г. № 18-пр (в ред. от 29 апреля 2016 г.) (Собр. законодательства Хабаровского края. 2008. № 1; 2016. № 4).

⁸ См. п. 3.1.1.22 Положения «О министерстве финансов Кировской области» от 24 июня 2015 г. № 44/316 (в ред. от 8 декабря 2015 г.) (Официальный информационный сайт Правительства Кировской области. URL: <http://kirovreg.ru> (дата обращения: 17.10.2017)).

При этом региональные министерства финансов выполняют не только надзорные функции, они еще оказывают методическую и финансовую помощь. Например, Министерство финансов Кировской области на основе соглашений с органами местного самоуправления принимает необходимые меры по повышению эффективности расходования бюджетных средств и увеличения поступлений налоговых и неналоговых доходов местного бюджета¹. В других регионах финансовые органы разработку стандартов внешнего государственного финансового контроля², оказывают методическую и консультационную помощь финансовым органам муниципальных образований³, осуществляют методологическое руководство и координацию деятельности государственных и муниципальных органов⁴, участвуют в рассмотрении сведений об уровне профессионализма кандидатов для назначения на должности руководителей финансовых органов муниципальных районов⁵, а также предоставляют бюджетные кредиты местным бюджетам в пределах бюджетных ассигнований⁶.

Следующим самостоятельным субъектом, обеспечивающим законность в работе местных органов, являются уставные и конституционные суды субъектов Федерации. Согласно статье 27 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» они рассматривают вопросы о соответствии конституции (уставу) субъекта Федерации правовых актов, принимаемых государственными органами субъектов Федерации и муниципальными органами, им дано право толковать

¹ См. п. 3.1.1.60 Положения «О министерстве финансов Кировской области» от 24 июня 2015 г. № 44/316 (в ред. от 8 декабря 2015 г.) (Официальный информационный сайт Правительства Кировской области. URL: <http://kirovreg.ru> (дата обращения: 17.10.2017)).

² См. п. 2 ст. 16 Закона Архангельской области от 30 мая 2011 г. № 288-22-ОЗ «О контрольно-счетной палате Архангельской области» (в ред. от 24 апреля 2017 г.) (Волна. 2011. 7 июня; Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)).

³ См. п. 12 Положения «О министерстве финансов Оренбургской области» от 11 августа 2014 г. № 506-ук (в ред. от 7 октября 2016 г.) (Оренбуржье. 2014. 14 авг.; 2016. 13 окт.).

⁴ См. п. 9 Положения «О Министерстве финансов Республики Карелия» от 8 октября 2010 г. № 210-П (в ред. от 10 января 2017 г.) (Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)).

⁵ См. п. 3.1.4 Положения «О министерстве финансов Ростовской области» от 24 ноября 2011 г. № 172 (в ред. от 1 марта 2017 г.) (Наше время. 2011. 20 дек.; Официальный портал правовой информации Ростовской области. URL: <http://pravo.donland.ru> (дата обращения: 17.10.2017)).

⁶ См. ч. 27 п. 9 Положения «О Министерстве финансов Республики Карелия» от 8 октября 2010 г. № 210-П (в ред. от 10 января 2017 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)).

конституцию (устав) субъекта Федерации¹. К тому же, законодательство ряда субъектов Федерации наделяет их дополнительными полномочиями.

Конституционные (уставные) суды субъектов могут решать споры о компетенции (полномочиях) между органами субъектов Федерации и муниципальными органами, а также между муниципальными органами². Эти суды могут давать заключения о соответствии законопроектов конституции (уставу)³, а также официальное толкование конституции или устава субъекта Федерации⁴. Некоторые субъекты Федерации наделяют свои суды правом законодательной инициативы и возможностью рассматривать жалобы на нарушения прав и свобод граждан⁵.

Более того, по мнению некоторых ученых⁶, для решения вопросов об ответственности муниципальных органов и должностных лиц перед государством необходимо привлекать уставные (конституционные) суды субъектов Российской Федерации к данному процессу. Зарубежный опыт показывает, что конституционный суд может давать заключение по вопросам отстранения (отрешения) от должности руководителя муниципалитета или местной

¹ См. ст. 27 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (в ред. от 5 февраля 2014 г.) (СЗ РФ. 1997. № 1, ст. 1; 2014. № 6, ст. 549).

² См. ст. 3 Закона Республики Бурятия от 25 октября 1994 г. № 42-1 «О Конституционном Суде Республики Бурятия» (в ред. от 10 мая 2017 г.) (Ведомости Народного Хурала Республики Бурятия. 1995. № 2; Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)).

³ См. ст. 6 Закона Иркутской области от 28 ноября 2014 г. № 135-ОЗ «Об Уставном суде Иркутской области» (в ред. от 1 октября 2015 г.) (Областная газета. 2014. 3 дек.; 2015. 2 окт.).

⁴ См.: 4 Уставный закон Калининградской области от 2 октября 2000 г. № 247 «Об Уставном Суде Калининградской области» (в ред. от 3 марта 2017 г.) // Дмитрия Донского, 1. 2000. 14 окт. (начало); 2000. 21 окт. (продолжение); 2000. 28 окт. (окончание); Калининградская правда. 2017. 10 марта.

⁵ См. ст. 3 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. № 7-РЗ «О Конституционном суде Республики Коми» (в ред. от 26 апреля 2017 г.) (Ведомости Верховного Совета Республики Коми. 1994. № 11, ст. 160; Перечень правовых актов, принятых органами государственной власти Республики Коми, иной официальной информации. URL: [http:// www.law.rkomi.ru](http://www.law.rkomi.ru) (дата обращения: 17.10.2017)).

⁶ См.: Цалиев А.М. О Федеральном законе об общих принципах организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов РФ // Российская юстиция. 2014. № 7. С. 13–17; Безруков А.В. О необходимости формирования и месте конституционных (уставных) судов субъектов РФ в механизме разделения властей // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 1. С. 9–13.

администрации¹. По нашему мнению, реализация данного предложения позволит поднять уровень принятия решений на более высокую ступень и повысить доверие к принятым решениям.

В соответствии со ст. 72–74 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ для того, чтобы осуществить роспуск представительного органа местного самоуправления или отрешение (отстранение) от должности главы муниципального образования или главы местной администрации нужно два решения суда.

Первоначально суд должен признать муниципальный правовой акт не соответствующим законодательству. На данной стадии решения должны принимать конституционные (уставные) суды субъектов Федерации, к их полномочиям относится рассмотрение вопросов о соответствии законодательству нормативных правовых актов. Они имеют право давать официальное толкование конституции или устава субъекта Федерации. Проверить законность местного правового акта, определить все юридически значимые обстоятельства и установить сроки для исправления ошибок более квалифицированно на территории субъекта Российской Федерации ни один суд не сможет.

Во втором процессе суд должен исследовать вопросы о принятии мер по исполнению решения конституционного или уставного суда, в том числе по отмене незаконного нормативного правового акта. Решением данного вопроса должны заниматься суды общей юрисдикции.

Разделение полномочий между судами позволит увеличить защищенность и независимость местного самоуправления и повысить законность на местном уровне.

Независимо от того, что конституционные (уставные) суды созданы только в двух десятках субъектов Федерации, они являются составной частью государственного механизма, обеспечивающего законность на региональном уровне. По мнению Д.В. Полюбина, в субъектах Федерации, где созданы такие

¹ См. ст. 109 Конституции Республики Армения (Законодательство стран СНГ. WEB Версия. 20 сентября 2016. URL: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2950 (дата обращения: 17.10.2017)).

суды, уровень законности выше, поэтому необходимо создать конституционные (уставные) суды во всех субъектах Федерации¹.

Анализ полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по созданию и поддержанию законности в работе муниципальных органов показывает, что эти органы не имеют принципиальных отличий от федерального уровня. При этом особая нагрузка ложится на данные органы в части привлечения к ответственности должностных лиц и органов местного самоуправления. Хотя анализ опыта зарубежных стран показывает, что органы местного самоуправления привлекаются к ответственности центральными органами государственной власти, а регионы в данном процессе не задействованы². По нашему мнению, такое положение не способствует повышению законности. Из центра практически невозможно объективно оценить положение дел в муниципальном образовании, а это необходимо, когда привлекается к ответственности муниципальное должностное лицо или орган.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ выделяет следующие виды ответственности муниципальных органов и их должностных лиц: ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами. В свою очередь, ответственность на местном уровне перед государством выражается в виде роспуска законодательного муниципального органа, отрешения от должности главы муниципального образования или главы местной администрации и временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления. Во всех данных случаях решение о привлечении к

¹ См.: Полюбин Д.В. Конституционно-правовые основы государственного контроля законности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2012. С. 12.

² См. ст. 66 Конституции Республики Молдова от 29 июля 1994 г. (в ред. от 29 июня 2006 г. № 185-XVI) (Официальный монитор Республики Молдова. 2016. № 78, ст. 140); ст. 109 Конституции Республики Армения (Законодательство стран СНГ. WEB Версия – 2016. 20 сент. URL: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2950 (дата обращения: 17.10.2017)); ст. 119, 123 Конституции Республики Беларусь (Законодательство Беларуси. URL: <http://www.by-law.narod.ru/index05.html> (дата обращения: 17.10.2017)); ст. 23, 28 Закона Республики Казахстан от 23 января 2001 г. № 148-III «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» (в ред. от 6 апреля 2016 г.) (Юрист. URL: http://www.online.zakon.kz/Document/?doc_id=1021546 (дата обращения: 17.10.2017)).

ответственности принимают государственные органы субъектов Российской Федерации.

Статья 73 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ предусматривает два основания для ответственности представительного органа муниципального образования перед государством: это нежелание отменять принятый незаконный правовой акт и не проведение в течение 3 месяцев подряд заседания представительного (законодательного) органа муниципального образования. В обоих случаях для инициации процедуры роспуска необходимо решение суда, констатирующего наличие основания для роспуска представительного органа, предусмотренного законодательством. После этого высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) вносит в законодательный (представительный) орган субъекта Федерации законопроект о роспуске муниципального законодательного (представительного) органа. По итогам его рассмотрения законодательный орган субъекта РФ имеет право принять закон о роспуске законодательного муниципального органа.

Как видно, в процедуре роспуска задействованы все органы на уровне субъекта Российской Федерации (законодательные, исполнительные и судебные). Подключение сразу трех ветвей региональной власти создает необходимые гарантии от неправомерного привлечения к ответственности органов местного самоуправления. Однако анализ правоприменительной деятельности показывает, что существуют «несостыковки» в действующем законодательстве.

Первым основанием для роспуска местного представительного (законодательного) органа является принятие данным органом правового акта, противоречащего законодательству, и нежелание его отменять даже при наличии вступившего в законную силу судебного решения (ч. 1 ст. 73 указанного Закона). По смыслу данной статьи юридически значимым обстоятельством является принятие представительным муниципальным органом правового акта, противоречащего законодательству, решение суда, устанавливающего данный факт, а также непринятие мер по исполнению решения суда, в том числе по отмене незаконного нормативного правового акта.

На основании части 1 статьи 73 Закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ распущено более десяти представительных органов муниципальных образований. Показательным в данном плане является роспуск представительного органа г. Елец Липецкой области. Решением суда г. Елец от 19 января 2006 г. было признано, что некоторые статьи Устава города противоречат требованиям федерального и регионального законодательства. Кроме того, решением суда предписывалось представительному органу Ельца в течение одного месяца привести Устав города в соответствие с законодательством¹. Решение суда от 21 марта 2006 г. констатировало, что предписание не было исполнено², и законом Липецкой области представительный орган г. Елец был распущен³. Аналогичная ситуация обстоит и с другими муниципальными образованиями. Обращает на себя внимание, что незаконный правовой акт (Устав муниципального образования) был принят предыдущим составом представительного органа. Мало того, в момент принятия Устав муниципального образования соответствовал требованиям действующего законодательства. Несоответствие возникло в результате изменения федерального законодательства, а не действий депутатов представительного органа муниципального образования.

Как показывает сложившаяся судебная практика, вина представительного органа в появлении незаконного правового акта не имеет значения. Суд только констатирует наличие незаконного правового акта. Вина представительного органа поглощена объективной стороной и в связи с этим суд не доказывает ее наличия.

При этом из смысла ч. 1 ст. 73 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ прослеживается настоятельная необходимость в установлении судом факта, «что представительным органом муниципального образования принят нормативно-правовой акт, противоречащий...». В соответствии с данной

¹ См.: Решение Елецкого городского суда от 19 января 2006 г. // Архив Елецкого городского суда. № 2-134/2006.

² См.: Решение Елецкого городского суда от 21 марта 2006 г. // Архив Елецкого городского суда. № 2-0554/2006.

³ См.: Закон Липецкой области от 18 апреля 2006 г. № 288-ОЗ «О роспуске представительного органа города Ельца Липецкой области – Елецкого городского Совета депутатов» // Липецкая газета. 2006. 19 апр.

формулировкой, согласно структуре конституционно-правовой ответственности необходимо выяснить причины принятия незаконного акта. В связи с этим Верховный Суд РФ указал, что при досрочном прекращении полномочий муниципальных должностных лиц и органов по основаниям несоответствия их действий законодательству необходимо учитывать причины (мотивы) издания незаконных актов: сложность и неясность правоотношений или пренебрежение законом¹. Однако ответственность представительного органа наступает не за издание незаконного правового акта, т. е. не за те действия, которые указаны в ч. 1. ст. 73 Закона, а в случае непринятия мер для исполнения решения суда, т. е. за бездействие.

На основании вышеизложенного мы полагаем целесообразным внести изменение в ч. 1 ст. 73 Закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ и закрепить ее в предлагаемой редакции:

«1. В случае, если соответствующим судом установлено наличие нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, и в установленный судом срок представительный орган муниципального образования в пределах своих полномочий не принял мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение одного месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения данного решения, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования».

Исключение из оснований ответственности представительного органа местного самоуправления формулировки о принятии им незаконного правового

¹ См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации № 92Г-00-1 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2000. № 9.

акта создаст правовую конструкцию, в соответствии с которой ответственность наступает не за издание незаконного правового акта, а за нежелание незаконный правовой акт приводить в соответствие с законодательством. При этом данное изменение позволит привести структуру нормы в соответствие со сложившейся практикой применения ч. 1 ст. 73 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

Вторым основанием роспуска местного законодательного (представительного) органа является не проведение в течение трех месяцев подряд правомочного заседания при подтверждении данного факта решением соответствующего суда (ч. 2.1, 2.2 ст. 73 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ).

Причин для не проведения правомочного заседания может быть множество. Как показывает практика, заседание представительного органа срывается из-за отсутствия кворума. По политическим или личным мотивам отдельные депутаты не посещают заседания или, занимаясь внутренними разборками, срывают его¹.

Встречаются и другие причины не посещения депутатами заседаний представительного органа. Например, в Барятинском муниципальном районе Калужской области в состав районного Совета входит пятнадцать депутатов, из них четверо проживают далеко за пределами районного центра. Заседания они не посещают. Своего транспорта не имеют, а приезжать на заседания на попутном транспорте неудобно, тем более что командировочные расходы им никто не оплачивает. Мандаты свои депутаты добровольно не сдают, т. к. они содержат для них определенные гарантии². Стоит не прийти еще нескольким депутатам, и кворума не будет.

Заседания могут также не проводиться из-за бездействия председателя законодательного (представительного) органа. Например, председатель Константиновского сельского поселения Тутаевского района Ярославской области не созывал Совет более трех месяцев. После подтверждения данного

¹ См.: Овчинников В. Слуги, далекие от народа // Сельские зори. 2007. № 56; Его же. Уходите в отставку // Сельские зори. 2007. № 63.

² См.: Ежукова О.А. Действует ли муниципальный закон: взгляд из Барятино // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 1.

факта решением суда Законом Ярославской области от 28 февраля 2008 г. № 11-з «О роспуске муниципального Совета Константиновского сельского поселения Ярославской области»¹, Совет был распущен.

Как показывает судебная практика, в случае роспуска местного законодательного (представительного) органа на основании не проведения в течение трех месяцев подряд правомочного заседания суды выясняют только факт проведения или не проведения правомочного заседания, а не причину².

Несмотря на наличие механизма роспуска представительного органа местного самоуправления, 67 % муниципальных служащих, опрошенных в рамках данного исследования, ответили, что органы государственной власти не должны иметь возможность распустить местный представительный (законодательный) орган, депутатов муниципального образования. При этом на вопрос, должен ли руководитель субъекта Российской Федерации (губернатор или глава республики) иметь возможность отстранения от должности главы местной администрации или главу муниципального образования, только 27 % респондентов ответили отрицательно, а 70 % заявили, что высшее должностное лицо субъекта Федерации должно иметь возможность отправлять в отставку должностных лиц исполнительных органов муниципального образования, и 2 % респондентов затруднились ответить³. По мнению респондентов, представительные органы субъектов Российской Федерации не могут привлекать муниципальные структуры к ответственности, а руководитель субъекта обязан

¹ См.: Закон Ярославской области от 28 февраля 2008 г. № 11-з «О роспуске муниципального Совета Константиновского сельского поселения Ярославской области» // Губернские вести. 2008. 4 марта.

² См.: Определение Верховного Суда РФ от 19 июня 2013 г. № 58-АПГ13-5 «Об оставлении без изменения решения Хабаровского краевого суда от 20 февраля 2013, которым отказано в удовлетворении заявления о признании недействующим Закона Хабаровского края от 26 сентября 2012 г. № 215 "О роспуске Совета депутатов Де-Кастринского сельского поселения Ульчского муниципального района Хабаровского края"» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017). Определение Верховного Суда РФ от 14 декабря 2011 г. № 33-Г11-28 «Об оставлении без изменения решения Ленинградского областного суда» от 15 сентября 2011 г. оставило в силе Закон Ленинградской области от 20 июля 2011 г. № 58-ОЗ «О роспуске Совета депутатов муниципального образования «Агалатовское сельское поселение» Всеволожского муниципального района Ленинградской области. См.: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

³ См.: Приложение 2, диаграммы 5, 6.

иметь такую возможность.

Аналогичная тенденция прослеживается и в законодательстве. Наряду с полномочиями в процессе роспуска представительного органа муниципального образования губернатор или глава республики может отрешить (отстранить) от должности главу муниципалитета или руководителя местной администрации. Закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ устанавливает два основания отстранения от должности главы муниципального образования и главы местной администрации: во-первых, издание незаконного нормативного правового акта и не принятие в срок, установленный судом, мер по отмене данного акта (ч. 1 п. 1 ст. 74 Закона); во-вторых, совершение действий или принятие правового акта, носящего ненормативный характер, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности России и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или регионального бюджета (ч. 2 п. 1 ст. 74 Закона).

В случае, если одно из данных обстоятельств установлено решением суда и в установленный срок не приняты меры по исполнению решения суда руководителем местной администрации или главой муниципалитета, высшее должностное лицо субъекта Федерации обязано отрешить их от должности.

Значительную роль играет губернатор или глава республики в процедуре удаления в отставку (отрешения от должности) главы муниципалитета местным законодательным органом, на основании ст. 74.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Согласно данной статье местный представительный (законодательный) орган вправе отправить в отставку главу муниципалитета, основываясь на собственной инициативе, или по инициативе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. При этом, если даже удаление в отставку происходит по инициативе представительного органа, депутаты обязаны уведомить о данной инициативе губернатора (главу региона) и при голосовании учитывать его мнение. А в отдельных случаях глава муниципалитета может быть отправлен в отставку только при согласии высшего

должностного лица субъекта Российской Федерации.

Изучение данной статьи в части участия губернатора или главы республики в процедуре удаления в отставку главы муниципального образования вызывает множество вопросов.

Несомненно, бросается в глаза тот факт, что для инициирования удаления в отставку главы муниципального образования не требуется решение суда. Согласно указанной статье требуется только личное убеждение (мнение) губернатора или главы республики в том, что глава муниципального образования совершил одно из действий, предусмотренных законодательством. Этого достаточно для вмешательства государства в деятельность органов и должностных лиц муниципального образования. По нашему мнению, это не допустимо, при условии, что ст. 74.1, закрепляющая основание удаления главы муниципального образования в отставку, содержит много оценочных понятий.

Например, ч. 2 п. 2 данной статьи устанавливает ответственность за неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Статья содержит неясную формулировку основания ответственности «неисполнение обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий». Из формулировки статьи не ясно, какой орган местного самоуправления должен был исполнять государственные полномочия, есть ли вина главы муниципального образования в том, что данные полномочия не были исполнены? Если дословно толковать данную статью, глава муниципального образования сам не должен исполнять полномочия, он должен только обеспечить их исполнение. Что значит обеспечить исполнение? Организовать работу, обеспечить помещением или кадрами, возможно, выделить достаточное финансирование, но глава муниципального образования бюджет не утверждает и поступление субсидии из средств вышестоящего бюджета не контролирует.

Много вопросов вызывает и ч. 5 п. 2 ст. 74.1 Закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Она предусматривает ответственность за массовое нарушение государственных гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина в

зависимости от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств. Что означает понятие «массовое нарушение государственных гарантий», тем более в национальном вопросе? Может сразу возникнуть вопрос с республиками, где внутреннее общение и переписка между сотрудниками идет на национальном языке, что допускается законодательством, а двое муниципальных служащих не понимают национального языка, не понимают коллег и смысл документов, написанных на национальном языке. Будет ли это нарушением их прав? А если таких служащих будет десять, будет ли это нарушение носить массовый характер? Кто будет определять факт нарушения и массовость? По смыслу данной статьи губернатор или глава республики должны самостоятельно решать данные вопросы.

Думается, удаление в отставку главы муниципального образования на основании оценочных суждений губернатора (главы республики) недопустимо. Тем более, что и основания ответственности сформулированы не достаточно четко. По нашему мнению, личная оценка (мнение) государственного должностного лица – это не основание для вмешательства в работу органов местного самоуправления.

В соответствии с п. 4 ст. 74.1 удаление в отставку главы муниципального образования членами представительного органа муниципального образования осуществляется с учетом мнения высшего должностного лица субъекта Федерации. Данное положение вызывает множество вопросов. Что значит учитывать мнение губернатора или главы республики? Просто озвучить на заседании представительного органа письмо высшего должностного лица субъекта Российской Федерации либо совершить еще какие-то действия? Непонятно, будут ли последствия, если мнение депутатов не совпадет с мнением высшего должностного лица субъекта Федерации, и они проголосуют иначе.

Спорным также является положение п. 5 ст. 74.1 Закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, согласно которому в некоторых случаях без одобрения губернатора (главы республики) депутаты муниципального представительного органа не могут отправить в отставку главу муниципального образования. Например, без согласия губернатора или главы республики нельзя отправить в отставку главу

муниципального образования, даже если депутаты два раза подряд неудовлетворительно оценивали его деятельность (ч. 3 п. 1 ст. 74.1). В данном случае для главы муниципального образования не имеет значения, как его работу оценивают местные депутаты и население, более важным критерием рассматривается оценка, данная высшим должностным лицом субъекта РФ. Вышеозначенная мера нацелена на усиление влияния высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, на кадровую политику в муниципальных образованиях, что нарушает основной конституционный принцип организационной самостоятельности местного самоуправления, позволяя государству вмешиваться в процедуру освобождения от должности должностных лиц муниципальных органов.

Влияние на кадровые вопросы, дача согласия на назначение или увольнение является обязательным элементом централизованной системы органов. Эти действия может осуществлять только руководитель по отношению к подчиненным. На основании статьи 12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, а, в следствие этого, и согласование увольнения высшего должностного лица муниципалитета государственными должностными лицами власти недопустимо.

По нашему мнению, единоличное вмешательство губернатора (главы республики) в процедуру отрешения (отстранения) от должности руководителя муниципального образования не усиливает законность в деятельности местных органов. Для восстановления режима законности на местном уровне уже существуют механизмы, закрепленные ст. 73 и 74 Закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

Считаем целесообразным изменить содержание ст. 74.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, исключив из нее все полномочия (права и обязанности) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации) на всех стадиях удаления главы муниципального образования в отставку местным законодательными органом. Предлагаем оставить решение данного вопроса на

местном уровне, не привлекая к этому процессу должностных лиц государственной власти.

Следующим видом ответственности муниципальных органов и их должностных лиц перед государством следует рассматривать ответственность за надлежащее временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления. В статье 75 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ впервые предусматривает возможность принудительного изъятия полномочий у органов и должностных лиц муниципалитета, а также исполнения этих полномочий (прав и обязанностей) государственными органами. Данная статья называет три основания для временного осуществления государственными органами местных полномочий: отсутствие и невозможность формирования органов местного самоуправления по причинам стихийных бедствий или иных чрезвычайных ситуаций; наличие у муниципального образования просроченной задолженности по долговым и бюджетным обязательствам свыше определенной суммы; допущение нарушения законодательства при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий. Во всех случаях основная нагрузка по изъятию и временному исполнению отдельных полномочий муниципальных органов ложится на государственные органы субъектов Российской Федерации.

При отсутствии и невозможности сформировать органы местного самоуправления из-за стихийных (природных) бедствий или чрезвычайных ситуаций высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации на основании решения представительного органа муниципального образования или решения законодательного (представительного) органа субъекта Федерации издает указ (постановление) о временном осуществлении исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления.

В тех случаях, когда возникает просроченная задолженность у муниципального образования по исполнению долговых и бюджетных обязательств свыше определенной суммы, по инициативе высшего должностного лица субъекта Федерации, представительного органа муниципального

образования или главы муниципального образования, руководствуясь решением, вынесенным арбитражным судом, устанавливается временная финансовая администрация.

В случае допущения нарушений законодательства при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий и установления судом данного факта надлежащим, решение о временном осуществлении органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления принимается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

По итогам анализа полномочий региональных должностных лиц и органов, способных обеспечивать законность в деятельности органов местного самоуправления, можно констатировать, что они не имеют принципиальных отличий от федерального уровня. Органы государственной власти субъектов Федерации используют аналогичные с федеральными органами средства и методы обеспечения законности. Однако необходимо отметить, что особая нагрузка ложится на субъекты Федерации в части привлечения к ответственности муниципальных органов и должностных лиц. В то же время у законодательных органов субъектов РФ и высших должностных лиц субъектов РФ имеются полномочия по роспуску муниципальных представительных органов и отстранению от должности глав муниципалитетов и администраций.

2.3. Полномочия органов местного самоуправления по обеспечению законности в муниципальном образовании

Обеспечение законности в деятельности муниципальных органов во многом зависит от системы и структуры данных органов, от взаимного контроля и полномочий органов местного самоуправления. Административно-правовой механизм, позволяющий обеспечить процедуру взаимного контроля органов управления, уже заложен в систему и структуру органов государственной власти на федеральном и региональном уровнях – это механизм разделения государственной власти, а также система сдержек и противовесов.

Применим ли принцип разделения властей на уровне муниципального образования? В юридической литературе прослеживаются две тенденции. Одни ученые-юристы говорят, что на местном уровне принцип (механизм) разделения властей не только не применим, но и затруднил бы оперативное принятие решений¹. Другие отмечают, что на муниципальном уровне принцип разделения властей необходим, но при этом можно говорить только о двух ветвях власти – представительной и исполнительной².

Статья 10 Конституции России закрепляет принцип разделения властей, законодательные, исполнительные и судебные органы являются самостоятельными. На муниципальном уровне мы не можем говорить о принципе разделения властей, т. к. на местном уровне нет ветвей власти, как это понимается в системе государственного управления. На местном уровне мы можем говорить о разграничении полномочий (функций) муниципальных органов, взаимном контроле и системе (механизме) сдержек и противовесов³.

При этом необходимо отметить, что в литературе распространено мнение о стремлении ветвей власти к равновесию и равноправию⁴. Однако, как справедливо отмечает А.Д. Керимов, последователи теории равенства и разделения властей выдают желаемое за действительное. Они немотивированно утверждают, что существует абстрактная «идеальная» модель состояния государства, практически реализуемая в западных странах, при которой существует фактическое, а не формальное равенство властей, и к данной модели необходимо стремиться. Однако подобной идеальной модели пока не существует

¹ См.: Мирошниченко Е.В. Шаги к самоуправлению // Народный депутат. 1992. № 17. С. 51; Шугрина Е.С. Контроль за деятельностью и ответственность власти: муниципальный уровень. М.: Новая юстиция, 2007. С. 12 и др.

² См.: Емельянов Н.А. Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения. М.; Тула: ТИГИМУС, 1997. С. 30; Крузе Ю.Л. Проблемы теории муниципального права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 15 и др.

³ См.: Васильев В.И. Местное самоуправление: учебное и научно-практическое пособие. М.: Юринформцентр, 1999. С. 136, 257; Подсумкова А.А., Чаннов С.Е. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации (постатейный)» / отв. ред. С.Е. Чаннов. М.: Ось-89, 2008. С. 352.

⁴ См.: Бачило И.Л. Факторы, влияющие на государственность // Государство и право. 1993. № 7. С. 28–29; Анишина В.И. Основные принципы статуса судьи как носителя судебной власти: конституционно-правовое содержание и проблемы реализации // Мировой судья. 2006. № 10. С. 9–14.

нигде в мире, более того, это в принципе нереально¹. Поэтому без системы сдержек и противовесов одно разделение полномочий, как показывает практика, ничего не дает. Система сдержек и противовесов является основополагающим фактором, позволяющим обеспечить взаимный контроль органов управления и создание режима законности.

Анализ литературы, посвященной системе сдержек и противовесов, показывает, что в науке нет единого определения данного понятия. Ученые выделяют разные системы социального управления и элементы данной системы. Одни ученые рассматривают систему сдержек и противовесов между государством и гражданским обществом², другие – в рамках федеральных органов государственной власти³, третьи – в системе взаимоотношений между федеральными и региональными государственными органами⁴. Выделяются также средства сдержек и противовесов между государственными органами и гражданами⁵. Конституция Российской Федерации и действующее законодательство тоже не содержит определения данной системы. При этом о системе сдержек и противовесов на негосударственном уровне власти, каким является местное самоуправление, практически никто не говорит. В связи с этим, по нашему мнению, необходимо научное осмысление данной системы на муниципальном уровне.

Практически все ученые, затрагивающие данную проблему, указывают на цели, которые достигаются созданием системы сдержек и противовесов. В качестве наиболее распространенных целей называют необходимость

¹ См.: Керимов А.Д. Идеальная власть в системе разделения властей // Гражданин и право. 2005. № 9. С. 26–29.

² См.: Грачев В.С. Система «Сдержек и противовесов» как основа обеспечения баланса частных, общественных и государственных интересов в гражданском обществе // Закон и право. 2010. № 2. С. 24–25.

³ См.: Омрали Ж.О. Утверждение судебной власти в системе разделения властей // Государство и право. 2010. № 10. С. 93–96; Новиков А.В. К вопросу о функционировании системы сдержек и противовесов в рамках разграничения компетенции органов власти // Закон и право. 2011. № 4. С. 24–26.

⁴ См.: Ишеков К.А. Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации / под ред. П.П. Сергуна. Саратов: РПА Минюста России, 2010.

⁵ См.: Тимошкин К.А. Судебная защита прав и законных интересов граждан и организаций как реализация принципа «сдержек и противовесов» органов государственной власти // Российский судья. 2006. № 7. С. 8–10.

сдерживания от произвола и сосредоточения власти в одном органе¹; сбалансированность и взаимный контроль властей²; стабильность функции и укрепление межинститутских связей между органами государственной власти³; выравнивание властей⁴; обеспечение законности при формировании государственных органов⁵ и т. д. При этом практически не говорится о структуре и элементах системы сдержек и противовесов. Такое положение позволяет говорить об отсутствии единого подхода к системе сдержек и противовесов для всех управляемых структур, в которых надо обеспечить сбалансированность интересов и взаимный контроль.

По нашему мнению, система сдержек и противовесов является основополагающим началом административно-правовых способов обеспечения режима законности в работе органов местного самоуправления. Остальные способы и средства обеспечения законности являются частными средствами или производными от этой системы.

На основе анализа научной литературы, целей, которых необходимо достичь в результате функционирования системы сдержек и противовесов в структуре органов местного самоуправления, можно выделить основные элементы данной системы.

Первым элементом системы сдержек и противовесов является наличие политических условий для существования данной системы. По нашему мнению, к политическим условиям можно отнести разделение полномочий между органами местного самоуправления, многопартийную систему и наличие свободных средств массовой информации.

¹ См.: Стародубцева И.А. Особенности конституционной системы «сдержек и противовесов» в России и Франции: от теории к развитию в законодательстве // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 30–34.

² См.: Берг О.В. Система «сдержек и противовесов» в местном самоуправлении // Государственная власть и местное самоуправление. 2001. № 1. С. 36–38.

³ См.: Новиков А.В. К вопросу о функционировании системы сдержек и противовесов в рамках разграничения компетенции органов власти // Закон и право. 2011. № 4. С. 24–26.

⁴ См.: Садчикова И.Э. Конституционно-правовое обеспечение формирования и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации (по материалам муниципальных образований Московской области) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 97.

⁵ См.: О системе сдержек и противовесов в деятельности органов государственной власти // Вестник института законодательства Республики Казахстан. 2006. № 2. С. 7.

Нормальное функционирование механизма сдержек и противовесов возможно только в управляемой системе, в которой существует разделение властей или полномочий, если речь идет об органах местного самоуправления. Действующим законодательством создан механизм, позволяющий обеспечивать взаимный контроль внутри структуры органов местного самоуправления. Основу этого механизма составляет выделение представительных и исполнительных органов местного самоуправления в качестве самостоятельных субъектов управления, чего не было в советский период. По мнению И.И. Овчинникова, для наиболее эффективной работы местного самоуправления необходимо разграничение полномочий органов управления, обеспечение взаимным контролем и создание системы сдержек и противовесов¹. Данное положение получило нормативное закрепление. Уставы практически всех муниципальных образований содержат запрет на вмешательство одних органов местного самоуправления в деятельность других.

Так, например, согласно ст. 27 Устава города Нижнего Новгорода Городская дума, глава города, администрация города осуществляют деятельность в рамках своих полномочий. Городская дума не может самостоятельно рассматривать вопросы, отнесенные законодательством и Уставом к полномочиям главы города, администрации города. Глава города, администрация города не вправе принимать к рассмотрению вопросы, отнесенные законодательством и Уставом к полномочиям Городской думы².

При этом хотелось бы отметить, что разделение властей на муниципальном уровне существует не только на бумаге. 80 % муниципальных служащих среднего звена, а также работников муниципальных учреждений, опрошенных в рамках данного исследования, ответили, что на муниципальном уровне существует

¹ См.: Овчинников И.И. Местное самоуправление: Конституционно-правовая основа формирования // Конституционный строй России. М., 1992. Вып. 1. С. 165.

² См.: Устав города Нижнего Новгорода от 23 ноября 2005 г. № 91-НН (в ред. от 22 июня 2016 г.) // Нижегородский рабочий. 2005. 30 дек.; Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

разделение властей, законодательные и исполнительные органы действуют самостоятельно¹.

Традиционно к ведению органов представительной власти относят правотворческие и контрольные полномочия. Остальные полномочия (правоприменительные, регулирующие, обеспечивающие и контрольные) относятся к текущим функциям управления, которые можно назвать исполнительными полномочиями (права и обязанности). Из положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ вытекают основные функции представительного органа: правотворческая, организационная (формирование муниципальных органов и прекращение их полномочий), а также контрольная функция.

Глава муниципального образования также является субъектом, имеющим самостоятельные полномочия (права и обязанности). В соответствии со ст. 36 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» глава муниципального образования либо входит в состав представительного органа муниципального образования и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию.

Глава муниципалитета вправе совмещать должности председателя местного представительного органа и руководителя администрации только в сельских поселениях и внутригородского муниципального образования города федерального значения. В данном случае прослеживается отход от принципа разделения функций на местном уровне, но это уменьшает аппарат управления муниципальным образованием.

Полномочия главы муниципалитета можно подразделить на две группы: общую и специальную (в зависимости от занимаемой должности).

Полномочия общего характера вытекают из статуса высшего должностного лица муниципального образования, которое наделено собственными полномочиями (правами и обязанностями) для решения вопросов местного

¹ См.: приложение 3, диаграмма 3.

значения. Такими полномочиями обладает глава любого местного самоуправления вне зависимости от иной должности, которую он замещает в местном образовании. Полномочия главы муниципалитета общего характера изложены в ч. 4 ст. 36 указанного Закона.

Специальные полномочия у главы муниципального образования связаны с руководством администрацией или местным представительным органом. Данные полномочия детально регулируются в уставе муниципального образования.

Так, например, мэр города Ярославля не входит в состав законодательного органа, а возглавляет мэрию (местную администрацию). Он наделен следующими полномочиями специального характера: представляет город в отношениях с другими муниципальными образованиями, органами государственной власти, гражданами и организациями; подписывает и обнародует нормативные правовые акты, принятые муниципалитетом (представительным органом), при этом мэр имеет право вето; вправе требовать внеочередного созыва законодательного органа; утверждает основные направления бюджетной и налоговой политики города. Как руководитель мэрии города он осуществляет следующие полномочия: руководит работой мэрии города, определяет полномочия и функции ее структурных подразделений и штаты мэрии; открывает и закрывает счета в порядке, установленном законодательством, распоряжается средствами мэрии, подписывает финансовые документы; назначает граждан, поступающих на муниципальную службу, и заключает трудовые договоры с работниками мэрии; в пределах своих полномочий (прав и обязанностей) издает муниципальные акты и т. д.¹

Если глава муниципального образования является председателем представительного органа, ему принадлежат иные специальные полномочия. Так, в соответствии с Уставом города Аркадак, где глава городского поселения является председателем городского Совета, он занимается вопросами организационного обеспечения деятельности представительного органа муниципального образования, организует работу представительного органа

¹ См. ст. 87 Устава города Ярославля от 16 октября 1995 г. № 42 (в ред. от 8 декабря 2016 г.) (Городские новости. 1995. 19-25 нояб.; 2016. 24 дек.).

муниципального образования, руководит работой аппарата представительного органа муниципального образования. Глава городского поселения осуществляет руководство подготовкой заседаний Совета; контролирует и обеспечивает выполнение Регламента Совета муниципального образования; дает поручения депутатским комиссиям и комитетам по вопросам их ведения, координирует их деятельность; принимает меры по обеспечению гласности и учету общественного мнения в работе Совета; организует прием граждан и должностных лиц организаций, предприятий и учреждений в Совете; осуществляет иные права и обязанности, порученные ему Советом муниципального образования или возложенные на него действующим законодательством¹.

Следующим органом местного самоуправления, наделенным собственными полномочиями (правами и обязанностями), является местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования). В соответствии с уставом муниципального образования администрация наделена полномочиями по решению вопросов местного значения и отдельными государственными полномочиями (ст. 37 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ). В системе муниципальных органов администрация является обязательным органом, причем независимо от численности населения муниципального образования или иных факторов. Местная администрация является единственным муниципальным органом из предусмотренных Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ-ФЗ, который является постоянно действующим, т. е. возможность прекращения полномочий местной администрации как юридического лица законодательство не предусматривает. Данная особенность делает администрацию основным звеном в системе органов муниципального образования.

Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия, независимо от формы замещения данной должности

¹ См. ст. 29 Устава муниципального образования город Аркадак от 8 декабря 2005 г. № 3-15 (Сельская новь. 2005. № 149/150).

(назначение или выборы) и обеспечивает осуществление местной администрацией ее полномочий¹.

В соответствии с уставами глава местной администрации тоже имеет собственные полномочия, основными из которых являются организация выполнения нормативных правовых актов Думы; рассмотрение отчетов и докладов руководителей отраслевых (функциональных) и территориальных органов мэрии; организация проверок отраслевых (функциональных) и территориальных органов мэрии; распоряжение средствами городского округа; принятие мер по обеспечению и защите интересов городского округа в суде; принятие мер поощрения и дисциплинарной ответственности; личный прием граждан². Кроме того, глава местной администрации вправе отменять приказы и распоряжения руководителей структурных подразделений отраслевых (функциональных), органов Администрации города, муниципальных предприятий и учреждений, противоречащие законодательству³. Он следит за исполнением нормативных правовых актов, изданных местным представительным органом⁴.

Наряду с вышеперечисленными органами в соответствии с ч. 1 ст. 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в систему органов местного самоуправления входят муниципальные контрольно-счетные органы (ревизионные комиссии или контрольно-счетные палаты). Такие органы тоже имеют собственные полномочия по осуществлению контроля за исполнением

¹ См. ст. 38 Устава города-героя Волгограда от 29 июня 2005 г. № 20/362 (в ред. от 24 мая 2017 г.) (Волгоградская газета. 2006. 9 марта; Городские вести. Царицын – Сталинград – Волгоград. 2017. 10 июня.); ст. 41 Устава муниципального образования города Чебоксары (столицы Чувашской Республики) от 30 ноября 2005 г. № 40 (в ред. от 25 апреля 2017 г.) (Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)); ст. 38, 40 Устава города Новосибирска от 27 июня 2007 г. № 616 (в ред. от 14 февраля 2017 г.) (Бюллетень органов городского самоуправления Новосибирска. 2007. № 58. С. 3; 2017. № 2. С. 4).

² См. ст. 33 Устава городского округа Тольятти от 30 мая 2005 г. № 155 (в ред. от 15 марта 2017 г.) (Городские ведомости. 2005. 11 авг.; 2017. 21 марта); ст. 36 Устава города – героя Волгограда от 29 июня 2005 г. № 20/362 (в ред. от 24 мая 2017 г.) (Волгоградская газета. 2006. 9 марта; Городские вести. Царицын – Сталинград – Волгоград. 2017. 10 июня.).

³ См. ч. 12 п. 4 ст. 30 Устава муниципального образования «Город Можга» от 16 июня 2005 г. № 204 (в ред. от 13 мая 2015 г.) (Можгинские вести. 2005. 21 июля; 2015. 16 июня).

⁴ См. п. 19 ст. 25 Устава муниципального образования «Моркинский муниципальный район» от 28 июня 2005 г. № 50 (в ред. от 17 декабря 2014 г.) (Морко мланде. 2005. 30 дек.; Моркинская земля. 2015. 23 янв.).

местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также по контролю за соблюдением установленного порядка распоряжения и управления имуществом, которое находится в муниципальном образовании. Данные полномочия закрепляются в уставах практически всех муниципальных образований¹.

На основе вышеизложенного анализа мы можем отметить, что в каждом муниципальном образовании создаются органы, обладающие собственной компетенцией, при этом их полномочия не пересекаются. Разграничение полномочий (прав и обязанностей) органов публичной власти на местном уровне является основой создания системы сдержек и противовесов, а также способствует укреплению законности в их деятельности.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ закрепляет систему муниципальных органов и определяет их основные функции, не разграничивая при этом компетенции представительного органа, исполнительно-распорядительного органа и других муниципальных органов. Согласно п. 5 ч. 1 ст. 44 данного Закона объем полномочий каждого муниципального органа закрепляется муниципальным уставом. При этом в Законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ нет единого для всех муниципальных образований универсального критерия разграничения полномочий (прав и обязанностей) между исполнительно-распорядительными и представительными (законодательными) органами. Отсутствие единого критерия разграничения полномочий в федеральном законодательстве оставляет данный вопрос региональным и местным властям, что порождает определенный хаос. Данный критерий должен

¹ См. ст. 49 Устава муниципального образования город Кувандык Кувандыкского района Оренбургской области от 15 декабря 2008 г. № 376 (в ред. от 26 августа 2009 г.) (Новый путь. 2009. 24 февр.; 2009. 24 нояб.); ст. 52 Устава муниципального образования «Кайбицкий муниципальный район» Республики Татарстан в новой редакции от 26 апреля 2011 г. № 50 (в ред. от 28 февраля 2015 г.) (Кайбицкие зори. 2011. № 34 (решение); № 42 (Устав, главы I–II (начало)); № 44 (главы II (окончание) – IV (начало)); № 46 (главы IV (окончание) – V (начало)); № 48 (главы V (окончание) – XIII (начало)); № 50 (главы XIII (окончание) – XV); 2015. 25 марта); ст. 22 Устава муниципального образования «Городское поселение Пересвет» от 16 октября 2014 г. № 2/6 (в ред. от 16 марта 2017 г.) (Вестник муниципального образования «Город Пересвет». 2014. 5 дек.; 2017. 20 марта.).

быть определен в законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», органы должны делиться по функциональному признаку: местная представительная (законодательная) власть формулирует и закрепляет общие правила (правовые акты) по местным вопросам, которые обязательны для исполнения на всей территории муниципалитета, а исполнительно-распорядительные органы (местная администрация) обеспечивают их проведение в жизнь.

Наряду с разделением полномочий к важным политическим условиям существования системы сдержек и противовесов, как уже было сказано, относятся многопартийная система и наличие свободных средств массовой информации. Принцип разделения властей не срабатывает, наталкиваясь на фактор однопартийной принадлежности должностных лиц органам законодательной и исполнительной ветвей власти¹. Не является исключением и местный уровень. Если управление в муниципальном образовании строится на личных отношениях руководителей, а не на устремлениях различных групп граждан, чьи взгляды выражают партии, то можно предположить, что управление строится в интересах конкретных чиновников, а не жителей муниципального образования.

Трудно не согласиться и с мнением тех ученых, которые в качестве элемента системы сдержек и противовесов называют «четвертую власть». Средства массовой информации получили конституционное закрепление независимости и возможность влиять на государственную² и местную власть².

Вторым элементом системы сдержек и противовесов, действующим на муниципальном уровне, является взаимный контроль и ответственность одних органов перед другими. Взаимный контроль позволяет удерживать органы местного самоуправления в установленных законом рамках.

По смыслу Закона от от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ именно представительный (законодательный) орган должен выполнять роль главного контрольного органа. Обладая контрольными функциями, он может руководить

¹ См.: Овсепян Ж.И. Система высших органов государственной власти в России (диалектика конституционно-правовых основ с начала XX до начала XXI в.). Ростов н/Д, 2006. С. 580.

² См.: Смирнов Г.Н., Петренко Е.Л., Бурсов А.В. Политология : курс лекций. М.: Проспект, 2011. С. 145–146.

муниципальной администрацией, а также реализовывать контрольные функции в отношении соблюдения законодательства в ее структурных подразделениях и должностными лицами.

Пункт 10 ст. 35 Закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ к исключительным полномочиям представительного органа относит контроль за исполнением органами и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения. Статья 36 данного Закона закрепляет, что глава муниципалитета подотчетен и подконтролен местному законодательному органу. Представительный орган муниципального образования заслушивает ежегодные отчеты главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах их деятельности, деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования (п. 11.1 ст. 35, п. 5.1 ст. 36 и п. 6.1 ст. 37). Данное положение закреплено и в уставах муниципальных образований¹.

По сравнению с законодательными органами федерального и регионального уровня, представительные органы муниципальных образований обладают значительными контрольными полномочиями, среди которых особое место отводится возможности контролировать деятельность исполнительных органов и муниципальных служащих.

Анализируя положения Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» можно определить основные направления контрольной деятельности законодательного (представительного) местного органа. К ним относятся

¹ См. п. 2.1 ст. 24 Устава муниципального образования «Город Саратов» от 18 декабря 2005 г. № 67-649 (в ред. от 30 июля 2015 г.) (Саратовская панорама (спецвыпуск). 2005. 20 дек.; 2015. 26 авг.); ст. 29 Устава Юстинского районного муниципального образования Республики Калмыкия от 30 ноября 2009 г. № 237 (в ред. от 29 февраля 2016 г.) (Авангард (спецвыпуск). 2010. 2 фев. ; Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)); ст. 34 Устава Рузаевского муниципального района от 27 декабря 2005 № 19/95 (в ред. от 5 мая 2017 г.) (Рузаевская газета (спецвыпуск). 2006. 9 февр.; Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)).

контроль за функционированием муниципальных органов и их должностных лиц, а также контроль за использованием муниципальной собственности и местного бюджета.

Ранее в соответствии с Федеральным законом от 25 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в уставах муниципальных образований содержались нормы о контроле представительных (законодательных) органов местного самоуправления за исполнением только принятых ими правовых актов, что существенно снижало контрольные полномочия (права и обязанности) данных органов. Согласно п. 9 ч. 10 ст. 35 нового Закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ к исключительным полномочиям представительного органа местного самоуправления можно причислить контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения, регулируемых в настоящее время на федеральном, региональном, а также местном уровнях. Уставы практически всех муниципальных образований закрепили данное положение¹.

Однако необходимо заметить, что есть муниципальные образования, которые добровольно сужают контрольные полномочия представительного органа и депутатов, сводя их только к контролю за исполнением решений, принятых представительным органом², и исключая из их полномочий контроль за исполнением федеральных и региональных правовых актов, регулирующих решение вопросов местного значения. По нашему мнению, представительные

¹ См. п. 9 ст. 25 Устава муниципального образования «Город Глазов» от 30 июня 2005 г. № 461 (в ред. от 29 марта 2017 г.) (Мой город. 2005. 5 июля; Калина красная. 2017. 5 апр.); п. 1 ст. 18 Устава Краснокутского муниципального района Саратовской области от 22 декабря 1996 г. (в ред. от 31 марта 2017 г.) (Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)); п. 1 ст. 16.1 Устава муниципального образования «Параньгинский муниципальный район» от 29 июня 2005 г. № 62 (в ред. от 2 ноября 2016 г.) (Наша жизнь. 2011. 9 дек.; 2016. 6 нояб.).

² См. п. 1 ст. 25 Устава города-героя Волгограда от 29 июня 2005 г. № 20/362 (в ред. от 24 мая 2017 г.) (Волгоградская газета. 2006. 9 марта; Городские вести. Царицын – Сталинград – Волгоград. 2017. 10 июня.); ст. 20 Устава муниципального образования Бейский район от 27 июня 2005 г. № 196 (в ред. от 20 июня 2016 г.) (Саянская заря. 2005. 2 июля; 2016. 8 июля); ч. 9 п. 1 ст. 22 Устава муниципального образования «Гусевский городской округ» от 19 февраля 2014 г. № 15 (ред. от 14 августа 2017 г.) (За доблестный труд. 2014. 19 марта; Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 21.10.2017)).

органы могут осуществлять контроль не только за решением вопросов местного значения, а также за исполнением всех нормативных правовых актов, которые действуют в пределах конкретного муниципального образования.

Наряду с контролем за исполнением законодательства муниципальными органами и должностными лицами законодательные (представительные) органы осуществляют контроль за финансовыми ресурсами муниципального образования. Важность этого направления деятельности обусловлена, по нашему мнению, тем, что от эффективности расходования финансовых ресурсов муниципального образования зависят объем решения вопросов местного значения и эффективность функционирования всего муниципального образования.

В сфере финансового контроля представительные (законодательные) органы местного самоуправления имеют широкие полномочия. Так, например, согласно статей 25 и 26 Устава города Глазов к полномочиям законодательного органа относится: утверждение бюджета города Глазова и отчета о его исполнении; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов, установление налоговых льгот; принятие положения о бюджетном процессе; осуществление контроля за исполнением бюджета; утверждение соглашений (договоров) Администрации города относительно финансовых обязательств муниципального образования, а также расходов, покрываемых за счет средств бюджета города; определение порядка образования и использования целевых бюджетных фондов; определение порядка предоставления заемных средств из бюджета города, целевых бюджетных фондов и гарантий на основе имущества, находящегося в муниципальной собственности¹.

Однако при анализе финансово-контрольной деятельности представительных органов можно выявить, что контроль со стороны представительного органа главным образом осуществляется при рассмотрении, утверждении бюджета и при отчете о его исполнении, при этом данный контроль не носит постоянного характера. Финансовый контроль местных представительных органов, как правило, сводится к контролю за центральными органами, т. е. за

¹ См.: Устав муниципального образования «Город Глазов» от 30 июня 2005 г. № 461 (в ред. от 29 марта 2017 г.) // Мой город. 2005. 5 июля; Калина красная. 2017. 5 апр.

администрациями муниципальных образований, т. к. задача по исполнению бюджета лежит на этих органах власти. Преодолеть эти недостатки и наиболее эффективно проводить финансовый контроль от имени населения и представительных органов способны контрольно-счетные органы муниципальных образований.

Контрольно-счетный орган муниципального образования можно считать специализированным органом финансового контроля. Важную особенность деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований составляет то, что они являются действующими на постоянной основе органами внешнего местного финансового контроля¹.

Контрольно-счетные органы муниципалитетов во многом имеют схожие задачи как между собой, так и с государственными одноименными органами. К основным задачам органов финансового контроля отнесены такие, как: контроль за исполнением бюджета муниципального образования; экспертиза проектов бюджета; контроль за законностью и эффективностью использования средств бюджета; анализ и исследование нарушений и отклонений в бюджетном процессе и т. д.² При этом контрольные полномочия муниципальных счетных палат распространяются на всех субъектов, использующих материальные и финансовые средства муниципалитета, т. е. на местные органы и муниципальные учреждения и предприятия, а также иные органы и организации, если они используют имущество, находящееся в собственности муниципального образования.

Для осуществления эффективного финансового контроля данные органы наделены соответствующими полномочиями. Так, например, в соответствии со

¹ См.: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (в ред. от 3 апреля 2017 г.) // СЗ РФ. 2011. № 7, ст. 903; 2017. № 15 (ч. 1), ст. 2139.

² См. ст. 10 Положения «О Контрольно-счетной палате городского округа Сызрань» от 29 февраля 2012 г. № 14 (Вестник местного самоуправления г. Сызрани. 2012. № 4); ст. 8 Положения Муниципального казенного учреждения «Контрольно-счетная палата Бавлинского муниципального района Республики Татарстан» от 15 декабря 2011 г. № 76 (в ред. от 8 сентября 2014 г.) (Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)); ст. 8 Положения «О контрольном органе города Чебоксары – контрольно-счетной палате» от 8 сентября 2011 г. № 345 (в ред. от 17 сентября 2015 г.) (Вестник органов местного самоуправления города Чебоксары. 2011. № 10; 2015. № 16).

ст. 17 Положения от 29 февраля 2012 г. № 14 «О Контрольно-счетной палате городского округа Сызрань» специалисты контрольно-счетной палаты могут беспрепятственно по предъявлению удостоверения входить в помещения и на территорию проверяемых органов и организаций; получать доступ к документации и занимаемым помещениям; при обнаружении признаков преступления опечатывать помещения, архивы, склады и кассы; требовать письменных объяснений и копий необходимых документов; направлять запросы и т. д.¹ Аналогичными полномочиями наделяются контрольно-счетные палаты и других муниципальных образований².

Помимо Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»³ работа контрольно-счетных органов регулируется нормами муниципальных правовых актов. Однако нельзя сказать, что не существует трудностей в работе контрольных органов. К основным проблемам контрольно-счетных органов относятся противоречия между правовыми актами, неопределенность в порядке и необходимости формирования данных органов, отсутствие единых правовых и методологических

¹ См.: Положение «О Контрольно-счетной палате городского округа Сызрань» от 29 февраля 2012 г. № 14 // Вестник местного самоуправления г. Сызрани. 2012. № 4.

² См. ст. 14, 15 Положения «О Контрольно-счетной палате города Владивостока» от 17 ноября 2011 г. № 331-МПА (в ред. от 5 августа 2016 г.) (Владивосток. 2011. 22 нояб.; 2016. 12 авг.); п. 16.1 Положения «О Контрольно-счетной палате города Вологды и структуры Контрольно-счетной палаты города Вологды» от 29 сентября 2011 г. № 759 (в ред. от 24 ноября 2016 г.) (Вологодские новости. 2011. 5 окт.; 2016. 30 нояб.); ст. 17 Положения «О Контрольно-счетной палате муниципального образования «Город Саратов» от 26 апреля 2012 г. № 13-154 (в ред. от 21 июля 2016 г.) (Саратовская панорама (спецвыпуск). 2012. 3 мая; Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)).

³ См.: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (в ред. от 3 апреля 2017 г.) // СЗ РФ. 2011. № 7, ст. 903; 2017. № 15 (ч. 1), ст. 2139.

основ осуществления их контрольной деятельности, слабое взаимодействие контрольно-счетных палат и других правоохранительных органов и т. д.¹

При этом, проанализировав правовые акты, регулирующие деятельность счетных палат на всех уровнях, можно констатировать, что в настоящее время созданы правовые и организационные основы для эффективного проведения профессионального и постоянного финансового контроля за местным бюджетом и иными финансовыми ресурсами муниципального образования.

Контрольная деятельность представительного органа и его депутатов осуществляется на основе федерального, регионального и муниципального законодательства. При этом они могут использовать широкий спектр форм и методов осуществления контрольной деятельности.

Практически все уставы муниципальных образований закрепляют ежегодный (плановый) отчет должностных лиц местного самоуправления². Наряду с этим местные депутаты могут вызвать на свои заседания муниципальных чиновников во внеплановом порядке. Так, например, согласно ст. 21 Устава Муниципального образования «Авиатор» города Кумертау «по требованию представительного органа местного самоуправления может быть заслушано любое должностное лицо органа местного самоуправления по вопросам, входящим в его компетенцию»³.

¹ См.: Козырин А.Н. Правовое регулирование организации и деятельности контрольно-счетных органов: научно-практический комментарий статьи 2 Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // Реформы и право. 2011. № 4. С. 23–32; Скоряков О.В. К вопросу о новом этапе реформирования законодательства о контрольно-счетных органах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований // Административное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 87–89.

² См. ст. 29, 34 Устава муниципального образования «Город Донской» от 23 марта 1997 г. (в ред. от 17 декабря 2015 г.) (Муниципальные вести. 2014. 15 мая; 2016. 27 янв.); ст. 25, 28 Устава муниципального образования «Воткинский район от 16 июня 2005 г. № 98 (в ред. от 18 июня 2015 г.) (Вега. 2005. № 51); ч. 14.1 п. 1 ст. 18 Устава Таврического муниципального района Омской области от 26 мая 2005 г. № 47 (ред. от 31 мая 2017 г.) (Таврические новости. 2006. 23 сент.; Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 21.10.2017)); п. 3 ст. 27 Устава муниципального образования Свободненский район от 20 июня 2014 г. № 12 (ред. от 22 апреля 2016 г.) (Первое Алексеевское. 2014. 6 авг. (ст.ст. 1 - 32, ст. 33 (начало)); 2014. 13 авг. (ст. 33 (окончание), ст.ст. 34 - 78); Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 21.10.2017)).

³ См.: Устав Муниципального образования «Авиатор» г. Кумертау Республики Бурятия от 27 июня 2003 г. // Время. 2003. № 56/57.

Члены представительного органа могут контролировать исполнение Устава, правовых актов муниципального образования¹. Для проведения мероприятий по контролю за исполнением действующего законодательства и нормативных актов представительный орган может приглашать на свои заседания и привлекать к работе городского Собрания депутатов, представителей предприятий, учреждений и организаций всех форм собственности². Правовые акты также предусматривают возможность проведения депутатом проверок³ и депутатских слушаний с привлечением независимых экспертов⁴.

При осуществлении данных действий депутаты представительных органов местного самоуправления пользуются правом внеочередного или безотлагательного приема должностными лицами администрации города и руководителями предприятий любой формы собственности, руководителями общественных объединений, которые располагаются на территории муниципалитета⁵.

Члены представительных органов местного самоуправления могут обращаться с запросом (обращениями) во все организации и ко всем должностным лицам, находящимся муниципальной территории⁶. Лица, которым

¹ См. п. 2.9 ст. 2 Положения «О статусе депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления Сунского района» от 20 февраля 2009 г. № 10 (в ред. от 4 сентября 2015 г.) (Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)).

² См. п. 4.1 Положения «О Чебоксарском городском Собрании депутатов» от 22 мая 2008 г. № 1010 (в ред. от 22 декабря 2016 г.) (Вестник органов местного самоуправления города Чебоксары. 2008. № 8; 2016. № 12).

³ См. п. 3.24 ст. 3 Положения «О статусе депутата Урмарского районного Собрания депутатов» от 29 марта 2007 г. № 166 (Урмарский вестник. 2007. 30 марта).

⁴ См. п. 12 ст. 8 Решения «О статусе депутата думы Анучинского муниципального района» от 29 ноября 2006 г. № 134 (Анучинские зори. 2007. 19 янв.).

⁵ См. ст. 8 Положения «О статусе депутата Котельничской городской Думы, главы города Котельнича» от 18 ноября 2005 г. № 71 (в ред. от 23 марта 2016 г.) (Котельничский вестник. 2005. 1 дек.); ст. 13 Положения «О статусе депутата Собрания Балаковского муниципального района Саратовской области» от 30 июля 2010 г. № 984 (в ред. от 29 октября 2010 г.) (Вестник Собрания Балаковского муниципального района Саратовской области. 2010. № 2; 2010. № 5).

⁶ См. ст. 8 Положения «О статусе депутата Представительного Собрания Нюксенского муниципального района» от 26 апреля 2013 г. № 31 (Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)); ст. 5, 6 Положения «О статусе депутата Кировской городской Думы и главы города Кирова» от 28 декабря 2005 г. № 48/38 (в ред. от 29 марта 2017 г.) (Город Киров. 2006. 24 янв.; Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)).

был направлен запрос (обращение), обязаны дать ответ на депутатское обращение или представить запрашиваемые им документы или сведения в обязательном порядке.

Наряду с правом обращения член местного представительного органа имеет право на получение и распространение информации¹. При этом по вопросам депутатской деятельности они могут получать не только необходимую документацию и информацию, но и консультации специалистов².

Как видно из вышеизложенного, представительный орган и его члены обладают широкими полномочиями по контролю за деятельностью иных местных органов и должностных лиц, в то время как и у главы муниципального образования, и у главы администрации, согласно действующему законодательству, отсутствуют полномочия по контролю за деятельностью представительного органа. По смыслу Закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ муниципальный законодательный орган должен полностью контролировать деятельность администрации, ее структурные подразделения, а также должностных лиц. Однако на практике этого не осуществляется. Для изучения реализации контрольной функции был взят опыт организации контроля законодательными органами на территории муниципалитетов 30 субъектов Федерации. Организация контроля, осуществляемого депутатами, носит бессистемный и неплановый характер во всех муниципальных образованиях, независимо от субъекта Федерации. Практика показывает, что местные представительные органы в России неравноправны с исполнительно-распорядительными, а часто законодательная власть второстепенна по отношению к исполнительной³. Полномочия по контролю за работой исполнительных органов являются одним из основных факторов, определяющих

¹ См. ст. 16 Положения «О статусе депутата Совета депутатов города Бердска» от 20 апреля 2010 г. № 670 (в ред. от 20 февраля 2016 г.) (Бердские новости. 2010. 19 мая; 2016. 2 марта).

² См. ст. 3 Положения «О статусе депутата Урмарского районного Собрания депутатов» от 29 марта 2007 г. № 166 (Урмарский вестник. 2007. 30 марта).

³ См.: Лапин А.Е., Петрова Ю.А. К вопросу о реализации полномочий представительных органов местного самоуправления в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2011. № 4. С. 24–33.

место и роль представительного органа в системе органов муниципального образования. Сложившуюся ситуацию необходимо исправлять.

Справедливости ради необходимо отметить, что в настоящее время наметилась тенденция по расширению контрольных функций представительного органа, в том числе и в отношении главы местной администрации и главы муниципального образования. Теперь представительные органы ежегодно заслушивают отчет о деятельности главы муниципалитета и главы администрации, а также они имеют возможность принятия решения по удалению в отставку (отрешению от должности) главы муниципалитета (п. 11.1 ст. 35 и ст. 74.1).

Третьим элементом механизма сдержек и противовесов является взаимодействие муниципальных органов при решении внутриорганизационных вопросов, таких как формирование органов местного самоуправления и замещение руководящих должностей, а также отстранение от должности или роспуск муниципальных органов.

От того, насколько рационально структурированы органы местного самоуправления, во многом зависит организационная составляющая и «расстановка сил» внутри муниципального образования. Большое значение имеет персональный состав должностных лиц, наделенных властно-распорядительными полномочиями. Особенно на уровне муниципалитета, когда вся деятельность должностных лиц местного самоуправления приближена к населению. В данной ситуации вспоминается несправедливо забытый лозунг «кадры решают все». Кадровая работа является одним из значительных механизмов обеспечения законности в деятельности муниципальных органов.

Основную роль в формировании местных органов и замещении руководящих должностей играет представительный орган муниципального образования. Говоря о кадровой работе представительных органов местного самоуправления, необходимо отметить, что она реализуется, прежде всего, в отношении этих же органов. Представительные органы утверждают свою структуру и расходы на ее

содержание, а также выбирают своих должностных лиц: председателя, его заместителя, руководителей аппарата, комитетов и комиссий¹.

Значительное влияние представительные органы оказывают на формирование местной администрации. Они утверждают структуру администрации по представлению главы администрации муниципального образования. При том, что решение представительного органа муниципального образования об изменении структуры органов местного самоуправления вступает в силу не ранее, чем по истечении срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего указанное решение, что также является сдерживающим фактором.

Так, например, ст. 27 Устава города Оренбурга закрепляет, что «в компетенции Оренбургского городского Совета находятся: утверждение структуры администрации города Оренбурга и внесение в нее изменений по представлению главы администрации города Оренбурга»². Аналогичное положение существует в Уфе, Чебоксарах и других муниципальных образованиях³.

Представительные органы имеют полномочия по комплектованию персонального состава исполнительных органов местного самоуправления через определенных должностных лиц. Прежде всего это касалось глав муниципальных образований и глав администраций. Муниципальный глава может избираться не

¹ См. ст. 18 Устава Духовницкого муниципального района Саратовской области от 12 декабря 2005 г. № 57/570 (в ред. от 1 июня 2017 г.) (Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)); ст. 28, 29, 30 Устава муниципального образования городского округа «Ухта» от 27 декабря 2005 г. (ред. от 29 марта 2017 г.) // Город. 2006. 20 янв.; Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 21.10.2017); ст. 26 Устава муниципального образования Славный от 27 апреля 2009 г. № 3/8 (в ред. от 18 января 2017 г.) (Арсеньевские вести. 2009. 1 мая; 2017. 25 янв.).

² См.: Устав города Оренбурга от 28 апреля 2015 г. № 1015 (в ред. от 13 октября 2016 г.) (Вечерний Оренбург. 2015. № 11а; 2016. № 28а).

³ См. ст. 41 Устава муниципального образования города Чебоксары (столицы Чувашской Республики) от 30 ноября 2005 г. № 40 (в ред. от 25 апреля 2017 г.) (Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)); ст. 21 Устава Даниловского муниципального района Волгоградской области от 22 июня 2005 г. № 6/1 (в ред. от 17 ноября 2016 г.) (Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)); ст. 23 Устава городского округа города Уфа Республики Башкортостан от 15 декабря 2005 г. № 3/6 (в ред. от 16 мая 2016 г.) (Вечерняя Уфа. 2008. 19 янв.; 2016. 8 июня); ч. 21 п. 2 ст. 29 Устава Гутаевского муниципального района (Ярославской области) от 26 декабря 1995 г. (в ред. от 22 декабря 2016 г.) (Берега. 2006. 24 марта; 2016. 30 дек.).

только на местных выборах, но и из числа депутатов местного представительного (законодательного) органа или представительным органом из числа претендентов, прошедших конкурс, что, безусловно, ставит его под контроль представительного органа.

Кроме того, представительный орган имеет широкие возможности влияния на выбор кандидатуры главы администрации в случае замещения данной должности по итогам конкурса. Всю процедуру проведения конкурса, начиная от требований к претенденту и заканчивая выбором лица, с которым будет заключен контракт, определяет представительный орган, что получает закрепление в уставах муниципальных образований¹.

Наряду с избранием главы муниципалитета представительный орган может давать согласие на назначение других должностных лиц муниципального образования, что можно отнести к одной из форм контроля за деятельностью данных должностных лиц.

Так, например, в ст. 41 Устава Нижнего Новгорода от 23 ноября 2005 г. (в ред. от 22 июня 2016 г.) закрепляется, что «заместители главы администрации города Нижнего Новгорода назначаются на должности главой администрации города Нижнего Новгорода по согласованию с Городской Думой города Нижнего Новгорода»². Аналогичные полномочия имеют множество местных

¹ См. ст. 27 Устава муниципального образования город Новомосковск от 5 декабря 2008 г. № 9-1 (в ред. от 31 января 2017 г.) (Новомосковская правда. 2008. 26 дек.; Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)); ст. 22 Устава Кетченеровского районного муниципального образования Республики Калмыкия от 5 декабря 2012 г. № 04-01/46 (в ред. от 15 мая 2015 г.) (Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)); ст. 29 Устава муниципального образования «Кайбицкий муниципальный район» Республики Татарстан в новой редакции от 26 апреля 2011 г. № 50 (в ред. от 28 февраля 2015 г.) (Кайбицкие зори. 2011. № 34 (решение); № 42 (Устав, главы I-II (начало)); № 44 (главы II (окончание) – IV (начало)); № 46 (главы IV (окончание) – V (начало)); № 48 (главы V (окончание) – XIII (начало)); № 50 (главы XIII (окончание) – XV); 2015. 25 марта).

² См.: Нижегородский рабочий. 2005. 30 дек.; День города. Нижний Новгород. 2016. 5 авг.

представительных органов¹.

При этом перечень должностей, на которые нужно получить согласие при назначении у представительного органа, может быть другим, в зависимости от системы органов муниципального образования. В Краснодаре городская Дума дает согласие на замещение должностей первого заместителя и заместителей главы муниципального образования «Город Краснодар», руководителей отраслевых (функциональных) и территориальных органов администрации муниципального образования «Город Краснодар», назначение на должность и досрочное освобождение председателя, заместителя председателя и аудиторов Контрольно-счетной палаты муниципального образования «Город Краснодар»².

Необходимо отметить, что в большинстве муниципальных образований персональный состав исполнительного органа назначается главой администрации самостоятельно. Такое положение, безусловно, негативно сказывается на системе сдержек и противовесов.

Муниципальный представительный (законодательный) орган может не только назначать на должность, но и удалять в отставку главу муниципального образования по инициативе депутатов представительного органа муниципального образования или по инициативе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), не смотря на способ замещения данной должности (ст. 74.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ). Аналогичные нормы содержит и законодательство зарубежных стран. Например, местные представительные органы Казахстана и Украины имеют

¹ См. ст. 33 Устава городского округа Тольятти от 30 мая 2005 г. № 155 (в ред. от 15 марта 2017 г.) (Городские ведомости. 2005. 11 авг.; 2017. 21 марта); ст. 25 Устава муниципального образования «Город Можга» от 16 июня 2005 г. № 204 (в ред. от 13 мая 2015 г.) (Можгинские вести. 2005. 21 июля; 2015. 16 июня); ст. 69 Устава города Ярославля от 16 октября 1995 г. № 42 (в ред. от 8 декабря 2016 г.) (Городские новости. 1995. 19-25 нояб.; 2016. 24 дек.).

² См. ст. 25 Устава муниципального образования город Краснодар от 21 апреля 2011 г. № 11–п.6 (в ред. от 22 июня 2017 г.) (Краснодарские известия. 2011. 9 июня; 2017. 18 июля).

полномочия по удалению в отставку руководителей местных исполнительных органов¹.

Местный представительный (законодательный) орган также может инициировать процедуру расторжения контракта с главой администрации, замещающим данную должность по конкурсу. Контракт с главой местной администрации может быть расторгнут в судебном порядке на основании заявления представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования в связи с нарушением данным лицом условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения (ч. 11 ст. 37 закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ). Указанные положения находят свое отражение в муниципальных уставах².

Взаимодействие органов местного самоуправления при их формировании и замещении должностей, а также отрешении от должности или роспуске муниципального органа позволяет в теории не допустить сосредоточения власти в одних руках и злоупотреблений властью.

Говоря о системе сдержек и противовесов, следует обратить внимание, что исполнительные органы не могут влиять на формирование представительных органов местного самоуправления, его структуру и персональный состав комитетов и комиссий. Исполнительные органы муниципального образования также не могут распустить представительный орган или отстранить от должности отдельных депутатов. Однако в сельских поселениях или муниципальных районах исполнительные органы определяют основные направления деятельности

¹ См. ст. 72 Закона Украины от 21 мая 1997 г. № 280/97-ВР «О местном самоуправлении в Украине» (kodeksy.com.ua – 11.08.2015. URL: http://www.kodeksy.com.ua/ka/o_mestnom_samoupravlenii_v_ukraine.htm (дата обращения: 17.10.2017)); ст. 24 Закона Республики Казахстан от 23 января 2001 г. № 148-ІІ «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» (в ред. от 6 апреля 2016 г.) (Юрист. URL: http://www.online.zakon.kz/Document/?doc_id=1021546 (дата обращения: 17.10.2017)).

² См. п. 2 ст. 32 Устава города Пензы от 30 июня 2005 г. № 130-12/4 (в ред. от 22 февраля 2017 г.) (Пензенские губернские ведомости. 2005. № 20. С. 52; Муниципальные ведомости. Пенза. 2017. 27 февр.); п. 12 ст. 53 Устава муниципального образования город Тула от 9 февраля 1997 г. (в ред. от 24 май 2017 г.) (Тула вечерняя. 1997. 27 марта; Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)); п. 2 ст. 53 Устава муниципального образования «город Кукмор» Кукморского муниципального района Республики Татарстан от 03.05.2017 № 6 (Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 21.10.2017)).

муниципалитета, и в случае возникновения конфликта с депутатами последние, как правило, ничего не могут сделать. Рассмотрим несколько примеров.

В селе Барятино Калужской области заключили стандартный договор с главой местной администрации. После подписания контракта глава местной администрации перестал появляться в районном Совете и пошел на открытый конфликт с местными депутатами. Последние, заявив, что в районе нет самоуправления, а есть самоуправство руководителя, приняли решение отстранить его от занимаемой должности по причине «ненадлежащего исполнения должностных обязанностей». Это эмоциональное и, безусловно, не правовое решение.

В действовавшей редакции Устава муниципального образования¹ на момент заключения контракта срок полномочий главы администрации района был определен в 5 лет. При этом депутаты не поддержали предложение о включении в раздел контракта «Руководитель администрации обязуется» конкретных показателей, которые обязан достичь глава администрации. В контракте закрепили декларативные положения. В данной ситуации расторгнуть контракт на основании п. 1 ч. 11 ст. 37 Закона «в связи с нарушением условий контракта» практически невозможно, и глава администрации продолжает занимать свою должность².

Другим примером может служить удаление в отставку главы города Озерск Челябинской области. Основанием удаления в отставку мэра города Озерск явилась неудовлетворительная оценка его работы по результатам ежегодного отчета, которую он получал два раза подряд. За отрешение от должности главы города проголосовало 20 из 21 депутата городского совета. Решение за отставку набрало необходимое количество голосов.

Несмотря на то что законодательство не дает главе муниципалитета возможность оспорить в суде сам факт удаления в отставку, он может оспаривать процедуру удаления. Такая ситуация имела место в городе Озерске. Бывший глава

¹ См.: Устав муниципального района «Барятинский район» от 29 июля 2005 г. № 5 // Сельские зори. 2005. 7 сент.

² См.: Ежукова О.А. Действует ли муниципальный закон: взгляд из Барятино // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 1. С. 26–32.

муниципалитета обратился в суд с требованием отменить незаконное решение собрания депутатов. В процессе рассмотрения дела суд выявил нарушения при удалении главы в отставку и восстановил его в должности¹.

Дело в том, что процедура удаления руководителей исполнительных органов местного самоуправления излишне формализована, и в случае нарушения данных формальностей суд восстанавливает чиновника, которого не хотят видеть на руководящей работе. Такое положение, безусловно, приводит к конфликтам, развалу муниципального образования и, как следствие, к недоверию населения к местной власти.

По нашему мнению, в п. 17 ст. 74.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» нужно закрепить положение, согласно которому суд не может восстанавливать в должности должностное лицо, если за его отставку проголосовало более чем две трети депутатов. Суд может проверять только законность проведения голосования. В противном случае при вмешательстве государственных органов (суда) система сдержек и противовесов на местном уровне не работает.

Практическая неспособность представительного органа отрешить от должности руководителя местной администрации была частично ликвидирована. Представительный орган получил возможность удалять в отставку главу муниципалитета (ст. 74.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ). Данная статья закрепляет основания и процедуру удаления главы муниципалитета в отставку. Несмотря на то что перечень оснований удаления в отставку является неоспорным и вызывает множество вопросов, закрепление его в федеральном законодательстве значительно увеличивает возможность представительного органа влиять на главу муниципального образования. В соответствии с Федеральным законом депутаты могут инициировать процедуру удаления главы

¹ См.: Липчанская М.А. Удаление в отставку глав муниципальных образований как мера конституционной ответственности: практика применения // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2010. № 2. С. 16–18.

администрации в отставку даже в тех случаях, когда устав муниципального образования не содержит оснований для отрешения главы от должности.

Однако, по нашему мнению, указанная статья не в полной мере снимает проблему. Местный исполнительно-распорядительный орган может возглавляться главой муниципалитета, выигравшим выборы, или лицом, работающим по контракту, который заключается с победителем конкурса. Статья 74.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ не дает возможность удалить в отставку главу местной администрации, который замещает данную должность по контракту (победителя конкурса). С данным лицом контракт (договор) может быть расторгнут по соглашению сторон или в судебном порядке из-за нарушения его условий контракта или несоблюдения ограничений (ч. 11 ст. 37 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ).

Как показывает практика, с главой администрации, победившим на конкурсе, заключается типовой (формальный) контракт. Контракт, который содержал бы конкретные показатели деятельности данного чиновника (эффективный контракт) заключается с незначительным числом глав местных администраций. Как правило, в контракте отсутствуют конкретные (объективные) показатели, поэтому такой контракт практически невозможно расторгнуть по решению суда. В данной ситуации представительный (законодательный) орган муниципального образования лишается возможности влиять на руководителя муниципальной администрации, и лицо, замещающее должность по контракту, становится фактически неприкасаемым.

Статья 74.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ фактически обуславливает возможность удаления руководителя местной администрации в отставку способом замещения данной должности, а это недопустимо. Мы не можем гарантировать, что лицо, победившее в конкурсе, будет более ответственно и профессионально относиться к своим обязанностям, чем человек, выигравший выборы или назначенный думой. Мы считаем, что необходимо в ст. 74.1 указанного Закона закрепить возможность представительного органа удалять в отставку не только главу муниципального образования, но и руководителя местной администрации. Местные депутаты должны иметь

возможность влиять на руководителя исполнительно-распорядительного органа независимо от способа замещения данной должности. Такие поправки позволят повысить эффективность деятельности представительного органа местного самоуправления по поддержанию режима законности в муниципальном образовании, а также значительно снизить вероятность возникновения конфликтов между представительным органом и главой местной администрации.

С учетом предложений, изложенных в предыдущем параграфе, о внесении поправок в ст. 74.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части изменения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, а также увеличения прав представительного органа местного самоуправления в процессе удаления в отставку руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования мы предлагаем изложить данную статью в следующей редакции.

«Статья 74.1 Удаление главы муниципального образования или главы местной администрации в отставку представительным органом муниципального образования.

1. Представительный орган муниципального образования в соответствии с настоящим Федеральным законом вправе удалить главу муниципального образования или главу местной администрации в отставку по инициативе депутатов представительного органа муниципального образования.

2. Основаниями для удаления главы муниципального образования или главы местной администрации в отставку являются:

1) решения, действия (бездействие) главы муниципального образования или главы местной администрации, повлекшие (повлекшее) наступление последствий, предусмотренных пунктами 2 и 3 части 1 статьи 75 настоящего Федерального закона;

2) неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий, предусмотренных настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, уставом муниципального образования, и (или) обязанностей по обеспечению

осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации;

3) неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования или главы местной администрации представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального образования, данная два раза подряд;

4) несоблюдение ограничений и запретов и неисполнение обязанностей, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами;

5) допущение главой муниципального образования или главой местной администрации, местной администрацией, иными органами и должностными лицами местного самоуправления муниципального образования и подведомственными организациями массового нарушения государственных гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина в зависимости от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, ограничения прав и дискриминации по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, если это повлекло нарушение межнационального и межконфессионального согласия и способствовало возникновению межнациональных (межэтнических) и межконфессиональных конфликтов.

3. Инициатива депутатов представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования или главы местной администрации в отставку, выдвинутая не менее чем одной третью от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, оформляется в виде обращения, которое вносится в представительный орган муниципального образования. Указанное обращение вносится вместе с проектом решения представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования или главы местной администрации в отставку. О выдвижении данной инициативы глава муниципального образования или глава местной администрации уведомляются не

позднее дня, следующего за днем внесения указанного обращения в представительный орган муниципального образования.

4. Рассмотрение инициативы депутатов представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования или главы местной администрации в отставку осуществляется представительным органом муниципального образования в течение одного месяца со дня внесения соответствующего обращения.

5. Решение представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования или главы местной администрации в отставку считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования.

6. Решение представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования или главы местной администрации в отставку подписывается председателем представительного органа муниципального образования.

7. В случае, если в соответствии с уставом муниципального образования глава муниципального образования входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, решение об удалении главы муниципального образования в отставку подписывается депутатом, председательствующим на заседании представительного органа муниципального образования.

8. В случае, если в соответствии с уставом муниципального образования глава сельского поселения возглавляет исполнительно-распорядительный орган и исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования, решение об удалении главы муниципального образования в отставку подписывается депутатом, председательствующим на заседании представительного органа муниципального образования.

9. В случае, если глава муниципального образования, входящий в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняющий полномочия его председателя, присутствует на заседании

представительного органа муниципального образования, на котором рассматривается вопрос об удалении его в отставку, указанное заседание проходит под председательством депутата представительного органа муниципального образования, уполномоченного на это представительным органом муниципального образования.

10. При рассмотрении и принятии представительным органом муниципального образования решения об удалении главы муниципального образования или главы местной администрации в отставку должны быть обеспечены:

1) заблаговременное получение им уведомления о дате и месте проведения соответствующего заседания, а также ознакомление с обращением депутатов представительного органа муниципального образования и с проектом решения представительного органа муниципального образования об удалении его в отставку;

2) предоставление ему возможности дать депутатам представительного органа муниципального образования объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для удаления в отставку.

11. В случае, если глава муниципального образования или глава местной администрации не согласен с решением представительного органа муниципального образования об удалении его в отставку, он вправе в письменном виде изложить свое особое мнение.

12. Решение представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования или главы местной администрации в отставку подлежит официальному опубликованию (обнародованию) не позднее чем через пять дней со дня его принятия. В случае, если глава муниципального образования или глава местной администрации в письменном виде изложил свое особое мнение по вопросу удаления его в отставку, оно подлежит опубликованию (обнародованию) одновременно с указанным решением представительного органа муниципального образования.

13. В случае, если инициатива депутатов представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования

или главы местной администрации в отставку отклонена представительным органом муниципального образования, вопрос об удалении главы муниципального образования или главы местной администрации в отставку может быть вынесен на повторное рассмотрение представительного органа муниципального образования не ранее чем через два месяца со дня проведения заседания представительного органа муниципального образования, на котором рассматривался указанный вопрос.

14. Глава муниципального образования или глава местной администрации, в отношении которого представительным органом муниципального образования принято решение об удалении его в отставку, вправе обратиться с заявлением об обжаловании указанного решения в суд в течение 10 дней со дня официального опубликования такого решения.

Суд должен рассмотреть заявление и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня подачи заявления. Суд может проверять только правомочность проведения голосования».

Четвертым элементом системы сдержек и противовесов является совместная деятельность при принятии важных решений в процессе реализации полномочий представительных и исполнительных органов.

Наиболее детально совместная деятельность, с точки зрения выстраивания противовесов, регламентирована в правотворческом процессе. Необходимость анализа правотворческой деятельности органов местного самоуправления в данном диссертационном исследовании обусловлена рядом обстоятельств. Во-первых, понятие «законность» охватывает не только правоприменительную деятельность, но и правотворческий процесс. Без наличия качественных правовых актов невозможно создать режим законности, и от того, насколько тщательно будут проработаны правовые акты на местном уровне, зависит, как они будут исполняться. Во-вторых, деятельность самих органов местного самоуправления может быть построена только на правовой основе.

Органы местного самоуправления, как и государственные органы, разрабатывают и издают правовые акты. Муниципальные нормативные акты и акты индивидуального применения могут приниматься представительными

органами местного самоуправления и главами администраций (руководителями исполнительно-распорядительных органов), главами муниципалитетов и иными органами местного самоуправления. Правовые акты органов местного самоуправления являются обязательными на территории муниципального образования, что закреплено в региональном законодательстве¹.

Значение муниципальных правовых актов российской правовой системы заключается в их близости к нуждам и стремлениям населения муниципальных образований. Это обеспечивается участием в местном нормотворчестве широкого круга субъектов правотворческой инициативы, а также относительной простотой процесса принятия муниципальных актов, широкими возможностями адаптации местных актов к конкретным муниципальным образованиям и нуждам населения муниципалитета².

Муниципальные правовые акты являются продуктом деятельности местных органов. В связи с этим их разработка, принятие и вступление в силу должны быть тщательно регламентированы нормативными правовыми актами, как и любая другая деятельность субъектов публичной власти.

Деятельность исполнительных и представительных муниципальных органов по принятию правовых актов регулируется уставами муниципальных образований, регламентами работы данного органа и инструкциями по делопроизводству. Как правило, процедура разработки и принятия правовых актов стандартна и включает в себя пять стадий: разработку, согласование, принятие, регистрацию и опубликование. По нашему мнению наиболее важными для системы сдержек и противовесов являются стадии разработки и согласования.

Закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ приводит перечень субъектов, которые правомочны вносить проекты правовых актов на рассмотрение в муниципальные

¹ См., например, ст. 4.1 Устава муниципального образования Бейский район от 27 июня 2005 г. № 196 (в ред. от 20 июня 2016 г.) (Саянская заря. 2005. 2 июля; 2016. 8 июля); ст. 39 Устава муниципального образования «Воткинский район» от 16 июня 2005 г. № 98 (в ред. от 18 июня 2015 г.) (Вега. 2005. 22 дек.); ст. 46 Устава города Нижнего Новгорода от 23 ноября 2005 г. № 91-НН (в ред. от 22 июня 2016 г.) (Нижегородский рабочий. 2005. 30 дек.; Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)).

² См.: Щепачев В.А. Особенности правотворческой деятельности органов местного самоуправления // Право и политика. 2010. № 8. С. 1419–1426.

органы, т. е. осуществлять правотворческую инициативу. К ним относятся: глава муниципалитета, депутаты местного законодательного (представительного) органа, глава администрации, инициативная группа граждан, органы территориального общественного самоуправления и иные субъекты правотворческой инициативы в соответствии с уставом муниципального образования (ст. 46). Дублируя федеральное законодательство, данный перечень закрепляют уставы муниципальных образований. В большинстве муниципальных образований к субъектам правотворческой инициативы относятся: глава муниципалитета, депутаты представительного (законодательного) органа, руководитель местной администрации, органы и должностные лица территориального общественного самоуправления и инициативные группы граждан¹. Некоторые муниципалитеты к данным субъектам добавляют муниципальные казенные учреждения и избирательную комиссию², местный контрольно-счетный орган, прокурора, общественные объединения³.

Как видно, уже на стадии разработки правых актов представительный орган лишается монополии. При этом муниципальные правовые акты представительного органа, предусматривающие установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств местного бюджета, могут быть внесены на рассмотрение местных депутатов только по представлению главы администрации или при наличии от него заключения (п. 12 ст. 35 Закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ). Данное положение получило свое закрепление и на муниципальном уровне. Так, например, ст. 87 Устава города Ярославля закрепляет, что мэр города вносит на рассмотрение муниципалитета города проект бюджета города с необходимыми документами и материалами, отчет об исполнении бюджета, а также проекты нормативных актов,

¹ См. ст. 40 Устава муниципального образования город Аркадак от 8 декабря 2005 г. № 3-15 // Сельская новь. 2005. 31 дек.; ст. 41 Устава муниципального образования «Воткинский район» от 16 июня 2005 г. № 98 (в ред. от 18 июня 2015 г.) // Вера. 2005.22 дек.

² См. ст. 72, 90 Устава города Ярославля от 16 октября 1995 г. № 42 (в ред. от 8 декабря 2016 г.) // Городские новости. 1995. 19-25 нояб.; 2016. 24 дек.

³ См. ст. 26 Устава города-героя Волгограда от 29 июня 2005 г. № 20/362 (в ред. от 24 мая 2017 г.) // Волгоградская газета. 2006. 9 марта; Городские вести. Царицын – Сталинград – Волгоград. 2017. 10 июня.

предусматривающие отмену, изменение или установление местных налогов и сборов, реализацию расходов из средств городского бюджета¹.

После разработки проекты правовых актов проходят согласования. Процесс согласования проектов правовых актов исполнительными и представительными органами муниципального образования является заслоном, позволяющим избежать вступления в законную силу незаконных или нецелесообразных правовых актов. Наличие данных стадий дает возможность учесть интересы всех заинтересованных сторон и позволяет говорить о согласовании как об элементе системы сдержек и противовесов.

Проект правового акта, разработанный уполномоченными на то лицами, прорабатывается в профильных комитетах и комиссиях, после этого выносится на заседание представительного органа или подписывается главой муниципальной администрации². Однако регламентация процедуры разработки и принятия правовых актов является недостаточной для издания «качественных» правовых актов. Частично данный пробел устраняют Закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, муниципальные уставы образований, регламенты и инструкции по делопроизводству, которые предусматривают дополнительные требования к порядку обсуждения и согласования правовых актов, что вполне оправданно. Муниципальные акты непосредственно затрагивают жизненные интересы населения и разумнее исправлять их до вступления в силу, чем опротестовывать или накладывать вето.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ закрепляет перечень вопросов, по которым проекты муниципальных правовых актов подлежат согласованию между органами местного самоуправления. К таким актам можно отнести:

¹ См.: Устав города Ярославля от 16 октября 1995 г. № 42 (в ред. от 8 декабря 2016 г.) // Городские новости. 1995. 19-25 нояб.; 2016. 24 дек.

² См.: Регламент Ульяновской Городской Думы от 14 декабря 2011 г. № 217 (в ред. от 31 мая 2017 г.) // Ульяновск сегодня. 2011. 16 дек.; 2017. 2 июнь; Инструкция по делопроизводству в Администрации города Костромы от 4 июня 2009 г. № 115-рг (в ред. от 5 февраля 2016 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017); Правила делопроизводства в администрации города Новочебоксарска Чувашской Республики от 9 августа 2010 г. № 56 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

– муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в целях выявления положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности, подлежат экспертизе, проводимой органами местного самоуправления (ст. 7 и 46);

– нормативные правовые акты муниципального представительного (законодательного) органа, предусматривающие установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств местного бюджета могут быть внесены на рассмотрение местных депутатов только по инициативе главы местной администрации или при наличии его заключения (п. 12 ст. 35);

– представительный орган муниципалитета утверждает (согласовывает) структуру местной администрации по представлению главы местной администрации (п. 8 ст. 37).

Во исполнение положений федерального законодательства на местном уровне закрепляется аналогичный перечень, наряду с этим муниципальные правовые акты добавляют свои вопросы, подлежащие согласованию. Так, например, глава администрации или руководители структурных подразделений местных исполнительно-распорядительных органов согласуют или утверждают нормативные акты законодательного органа, предусматривающие установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств местного бюджета¹; проекты решений Думы, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, до их внесения в Думу подлежат оценке регулирующего воздействия, проводимой администрацией города²; по проектам решений, носящим нормативно-правовой характер, обязательно проводится антикоррупционная экспертиза и согласование

¹ См. ст. 43 Устава муниципального образования город Аркадак от 8 декабря 2005 г. № 3-15 (Сельская новь. 2005. 31 дек.).

² См. п. 4 ст. 16 Регламента Пензенской городской Думы от 30 сентября 2005 г. № 201-14/4 (в ред. от 26 апреля 2017 г.) (Молодой ленинец (спецпроект). 2016. № 16. С. 40; Пенза (спецвыпуск). 2017. 4 мая).

с аппаратом главы города и городской Думы¹; местная администрация согласует прогноз социально-экономического развития города².

Местный законодательный (представительный) орган согласовывает или утверждает структуру администрации муниципалитета, а также положение об отраслевых (функциональных) и территориальных структурных подразделениях (органах) администрации³.

Контрольно-счетный орган муниципального образования дает заключения или визирует проекты решений, связанные с финансами и муниципальной собственностью⁴.

Указанный перечень имеет нормативное закрепление не во всех муниципальных образованиях. Как правило, органы местного самоуправления самостоятельно решают вопросы и то, с кем их следует согласовывать. По нашему мнению, на федеральном уровне необходимо закрепить перечень вопросов, подлежащих согласованию между местными органами. Законодательные (представительные) органы муниципалитета должны согласовывать с местной администрацией и наоборот – администрации необходимо утверждение думы по всем нормативным правовым актам, принимаемым данными органами, а также необходимо согласовывать не нормативные акты, затрагивающие вопросы предпринимательской и инвестиционной деятельности, местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств местного бюджета.

Наряду с отсутствием перечня вопросов, подлежащих согласованию на местном уровне, не урегулирована также процедура его проведения. Анализ муниципальных правовых актов не дает четкого ответа, какие именно органы и

¹ См. ст. 32 Регламента работы Сарапульской городской Думы от 24 сентября 1998 г. № 6-90 (в ред. от 20 сентября 2012 г.) (Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)).

² См. ст. 87 Устава города Ярославля от 16 октября 1995 г. № 42 (в ред. от 8 декабря 2016 г.) (Городские новости. 1995. 19-25 нояб.; 2016. 24 дек.).

³ См. ст. 36 Устава города-героя Волгограда от 29 июня 2005 г. № 20/362 (в ред. от 24 мая 2017 г.) (Волгоградская газета. 2006. 9 марта; Городские вести. Царицын – Сталинград – Волгоград. 2017. 10 июня.).

⁴ См. п. 5 ст. 16 Регламента Пензенской городской Думы от 30 сентября 2005 г. № 201-14/4 (в ред. от 26 апреля 2017 г.) (Молодой ленинец (спецпроект). 2016. № 16. С. 40; Пенза (спецвыпуск). 2017. 4 мая).

должностные лица муниципального образования должны проводить согласование. Так, например, в Инструкции по делопроизводству Администрации г. Ижевска указывается, что проекты правовых актов согласовываются со структурными подразделениями Администрации г. Ижевска, государственными органами и организациями интересы которых в нем затрагиваются¹. При этом Регламент Пензенской городской Думы отходит от принципа заинтересованности (вовлеченности) и указывает определенный перечень должностных лиц, с которыми необходимо согласовывать проект правового акта. К ним относятся: глава администрации города, заместитель главы администрации, начальник правового управления администрации города, начальник юридического отдела Думы, заместитель председателя городской Думы, председатель постоянной комиссии, к ведению которой относится рассматриваемый вопрос². В то время как Регламент Тульской городской Думы закрепляет, что при необходимости и по наиболее важным вопросам проекты правовых актов согласовываются с прокуратурой Тульской области, т. е. органом государственной власти³.

Таким образом, на местном уровне не существует единой научно обоснованной концепции, определяющей перечень органов и должностных лиц, согласовывающих проекты правовых актов. На местном уровне муниципалитет самостоятельно не может решить данную проблему, поэтому в большинстве местных правовых актах содержится следующая формулировка: «В случае, если проект постановления (распоряжения) требует заключения специалистов, он направляется в соответствующие органы для дачи заключения с согласия заместителя главы администрации, курирующего данный вопрос»⁴.

¹ См. пп. 3.3.18 Инструкции по делопроизводству в Администрации г. Ижевска от 25 августа 2017 г. № 28 (Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)).

² См. п. 5 ст. 16 Регламента Пензенской городской Думы от 30 сентября 2005 № 201-14/4 (в ред. от 26 апреля 2017 г.) (Молодой ленинец (спецпроект). 2016. № 16. С. 40; Пенза (спецвыпуск). 2017. 4 мая).

³ См. ст. 12 Регламента Тульской городской Думы от 25 января 2006 г. № 7/87 (в ред. от 29 октября 2014 г.) (Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)).

⁴ Пункт 4.12 Инструкции по делопроизводству в Администрации города Пензы от 25 марта 2009 г. № 81р (в ред. от 16 августа 2017 г.) (Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)).

Наряду с отсутствием единой концептуальной позиции по субъектному составу, по нашему мнению, также отсутствует научно проработанное понимание способов проведения согласования. Так, например, в Ставрополе должностные лица администрации города участвуют в заседаниях Ставропольской городской Думы и ее комитетах и комиссиях¹. В Волгограде Контрольно-счетная палата проводит финансово-экономическую экспертизу муниципальных правовых актов². Глава администрации Аркадака дает заключение на нормативные правовые акты представительного органа, предусматривающие установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств местного бюджета³. При этом в Ижевске проекты правовых актов визируются руководителями подразделений администрации⁴. В то время как в Ярославле мэр города одобряет прогнозный план социально-экономического развития муниципалитета, а представительный (законодательный) орган утверждает положение о структурных подразделениях администрации (мэрии) города, имеющих статус юридического лица⁵.

Как видно, согласование проектов правовых актов происходит посредством личного участия, экспертиз, заключений, одобрения, визирования и утверждения. Но встречаются и оригинальные способы согласования, такие как «дача оценки» и «принятие во внимание». Например, в Пензе проекты решений Думы, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, до их внесения в Думу подлежат оценке регулирующего воздействия, проводимой администрацией города Пензы в порядке,

¹ См. ст. 8 Регламента Ставропольской городской Думы от 3 июля 2013 г. № 379 (в ред. от 19 августа 2016 г.) (Вечерний Ставрополь. 2013. 23 июля; 2016. 2 сент.).

² См. ст. 40 Устава города-героя Волгограда от 29 июня 2005 г. № 20/362 (в ред. от 24 мая 2017 г.) (Волгоградская газета. 2006. 9 марта; Городские вести. Царицын – Сталинград – Волгоград. 2017. 10 июня.).

³ См. ст. 43 Устава муниципального образования город Аркадак от 8 декабря 2005 г. № 3-15 (Сельская новь. 2005. 31 дек.).

⁴ См. п. 3.3.18 Инструкции по делопроизводству в Администрации г. Ижевска от 25 августа 2017 г. № 28 (Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)).

⁵ См. ст. 87 Устава города Ярославля от 16 октября 1995 г. № 42 (в ред. от 8 декабря 2016 г.) (Городские новости. 1995. 19-25 нояб.; 2016. 24 дек.).

установленном администрацией города Пензы¹. А Председатель Тульской городской Думы имеет право принимать во внимание сообщения и разъяснения юристов аппарата Думы, администрации города, представителя прокуратуры области².

Процедура согласования проектов правовых актов является одним из способов контроля внутри муниципального образования. Как правило, процедура согласования принимаемых решений в настоящее время проводится в большинстве муниципальных образований. Однако она проходит в пределах одного органа, думы или администрации. По нашему мнению, необходимо на федеральном уровне закрепить положение, в соответствии с которым местная администрация обязана предварительно согласовывать принимаемые ею правовые акты с представительным органом муниципального образования и наоборот.

Предвидя возражения о том, что процедура согласования займет много времени, мы можем ответить, что процедура согласования уже существует по многим вопросам местного значения, и о затягивании процесса принятия данных правовых актов речь не идет. Почему процедура согласования по остальным вопросам должна быть затянута? Мы считаем, что не следует излишне усложнять данный процесс. Не требуется проведения согласования с руководителями всех структурных подразделений администрации, ее могут проводить начальники ключевых отделов и комитетов. Представительный орган может проводить согласование не на заседании думы, а проверку законности и целесообразности могут осуществлять профильные комитеты и комиссии. Перечень проектов правовых актов и круг субъектов, их согласовывающих, должно устанавливать само муниципальное образование, а на федеральном уровне следует закрепить только основные критерии.

¹ См. п. 4 ст. 16 Регламента Пензенской городской Думы от 30 сентября 2005 г. № 201-14/4 (в ред. от 26 апреля 2017 г.) (Молодой ленинец (спецпроект). 2016. № 16. С. 40; Пенза (спецвыпуск). 2017. 4 мая).

² См. ст. 52 Регламента Тульской городской Думы от 25 января 2006 г. № 7/87 (в ред. от 29 октября 2014 г.) (Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017)).

Как показывает проведенный выше анализ, на муниципальном уровне процедура проведения согласования является факультативной и не проработанной по множеству позиций. По нашему мнению, в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» требуется внести положение, которое устранил данные пробелы, сделает обязательным для закрепления в уставе муниципального образования процедуры согласования всех нормативных правовых актов и иных муниципальных актов, затрагивающих вопросы местных налогов и сборов, реализации расходов из средств муниципального бюджета, инвестиционной и предпринимательской деятельности.

Нормативное закрепление процедуры согласования правовых актов еще на стадии принятия позволяет не только избежать злоупотреблений принимающего органа, но и предотвратить вступление в силу актов, не отвечающих требованиям юридической техники. Часто в правоприменительной деятельности нет единого понимания смысла норм права, содержащихся в муниципальных актах. Обычно это связано не с отсутствием профессионализма у правоприменителя, а с неясностью или некорректностью самих муниципальных правовых актов. Многие нормы дают возможность их двоякого понимания, это приводит к произвольному толкованию и, как следствие, к произвольному применению либо игнорированию. В результате снижается уровень правовой культуры и теряется авторитет местного органа, издавшего такой акт¹.

По нашему мнению, процесс проведения согласования выполняет сразу четыре функции.

Во-первых, это согласительная-регулятивная функция. Проводя согласование с другими органами, руководителями комитетов и отделов, получая и учитывая их замечания, разработчик правового акта повышает качество законопроекта, а также снимает спорные вопросы на стадии согласования, что позволит избежать конфликтных ситуаций при исполнении данного акта.

¹ См.: Щепачев В.А. Особенности правотворческой деятельности органов местного самоуправления // Право и политика. 2010. № 8. С. 1419–1426.

Во-вторых, сдерживающая функция. Процедура проведения согласования проектов муниципальных правовых актов, принимаемых администрацией, с законодательным органом и наоборот, является составной частью системы сдержек и противовесов на местном уровне. Наличие согласования на стадии принятия дает возможность блокировать правовые акты и вносить в них поправки, позволяет нивелировать спорные вопросы, учитывать интересы всех заинтересованных сторон, а также не допустить сосредоточения властных полномочий в одних руках.

В-третьих, контрольная функция. В процессе проведения согласования осуществляется взаимный контроль одних органов за правовыми актами других муниципальных органов. Значимость данного контроля состоит в том, что он проводится за правовыми актами, не вступившими в законную силу, при этом проверка осуществляется как с позиции законности, так и целесообразности.

Четвертая функция – информационная. Направляя на согласование проекты правовых актов, муниципальные органы информируют другие органы и структурные подразделения о своем намерении. Это дает им возможность подготовиться и принять соответствующие организационные меры, позволит координировать деятельность муниципальных органов и задействовать более широкий круг лиц в разработке правовых актов.

Наличие данных функций процедуры проведения согласования позволяет нам говорить, что согласование – важная стадия правотворческого процесса и значимый элемент системы сдержек и противовесов. Обязательность согласования и взаимного контроля издаваемых правовых актов органами местного самоуправления на стадии разработки и принятия позволит значительно снизить количество вступивших в силу незаконных и необоснованных правовых актов.

К сожалению, федеральное законодательство, законы субъектов, а также уставы многих муниципальных образований полностью не урегулировали процесс согласования и взаимного контроля исполнительных и представительных органов местного самоуправления за еще не вступившими в силу правовыми актами. Хотя отдельные элементы данной процедуры нормативно

регламентируются. В настоящее время на местном уровне механизм обеспечения законности в правотворческом процессе включается только после принятия правовых актов. Существующий механизм обжалования вступивших в силу незаконных правовых актов органов местного самоуправления является не самым эффективным. Однако сейчас это единственный способ проверки и отмены правовых актов. По нашему мнению, этого механизма не достаточно, легче предотвратить появление незаконных актов, чем их отменять и устранять вызванные ими последствия.

Наряду с этим баланс полномочий представительных и исполнительных органов обеспечивается правом главы муниципалитета (когда он является главой администрации) отклонять нормативные правовые акты, принятые представительным органом (право вето), и наличием у представительного органа возможности преодолевать данное вето квалифицированным большинством (ч. 13 ст. 35 Закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ).

Данное положение закреплено не только в федеральном законе, но и в уставах муниципальных образований. Например, Устав города Волгограда закрепляет механизм наложения вето на правовые акты, принятые муниципальным представительным органом, и способы его преодоления. В соответствии со ст. 26 Устава глава города-героя Волгограда имеет право отклонить решение, принятое городской Думой. В этом случае указанное решение в течение 10 дней возвращается в городскую Думу с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений. Если глава Волгограда отклонит решение, принятое городской Думой, то оно вновь рассматривается городской Думой. Если при повторном рассмотрении городской Думой указанное решение будет одобрено в ранее принятой редакции большинством не менее 2/3 от установленной численности депутатов городской Думы, то оно подлежит подписанию главой Волгограда в течение 7 дней и опубликованию (обнародованию)¹.

¹ См.: Устав города-героя Волгограда от 29 июня 2005 г. № 20/362 (в ред. от 24 мая 2017 г.) // Волгоградская газета. 2006. 9 марта; Городские вести. Царицын – Сталинград – Волгоград. 2017. 10 июня.

Уставы других муниципальных образований содержат аналогичные нормы, что позволяет им избежать вступления в законную силу незаконных или нецелесообразных правовых актов¹. Россия в данной ситуации не является исключением. Например, в Украине на местном уровне предусмотрен такой же механизм². Причем как российское, так и зарубежное законодательство не указывает, что является основанием для отказа в подписании правового акта, им может служить как незаконность данного акта, так и нецелесообразность. Как видно, данный механизм выстраивания взаимоотношений между органами местного самоуправления начинает работать до вступления правовых актов в законную силу.

Наряду с процедурой проведения согласования и правом вето следующей точкой взаимодействия в нормотворческом процессе является контроль одних органов местного самоуправления за правовыми актами, принимаемыми другими органами, после вступления правовых актов в законную силу. В случае противоречия акта главы администрации законодательству и муниципальным актам заинтересованные должностные лица и органы могут обратиться в суд с требованием отменить незаконный акт. При этом отменить или приостановить действие муниципального правового акта может только тот орган или то должностное лицо, которое данный акт приняли (издали) (ст. 48 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ).

Проведя анализ административно-правовых способов создания и поддержания законности, действующих на местном уровне, можно отметить, что имеются необходимые методы и средства создания и поддержания режима законности в деятельности муниципальных органов. При этом не все способы

¹ См. ст. 64 Устава муниципального образования город Краснодар от 21 апреля 2011 г. № 11–п.6 (в ред. от 22 июня 2017 г.) (Краснодарские известия. 2011. 9 июня; 2017. 18 июля); п. 4 ст. 18 Устава Усть-Ишимского муниципального района Омской области от 23 июня 2005 г. № 39 (ред. от 23 июня 2017 г.) // Усть-Ишимский вестник. 2005. 29 дек.; Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 21.10.2017); ст. 41 Устава городского округа Самара Самарской области от 10 июля 2006 г. № 294 (в ред. от 13 июня 2017 г.) (Самарские известия. 2006. 19 июля; Самарская газета. 2017. 6 июля).

² См.: Местное самоуправление в Украине. Понятие и система. Местные выборы. Статус депутатов местных советов // Студенческая библиотека онлайн. URL: http://www.studbooks.net/59060/pravo/mestnoe_samoupravlenie_ukraine_ponyatie_sistema_mestnye_vybory_statuse_deputatov_mestnyh_sovetov (дата обращения: 17.10.2017).

обеспечения законности одинаково эффективны. Отдельные институты контроля не эффективны и требуют усовершенствования, другие – не применяются на практике. Однако можно констатировать, что на муниципальном уровне создан основополагающий механизм обеспечения режима законности – это система сдержек и противовесов в деятельности муниципальных органов. Остальные способы и средства обеспечения законности являются частными средствами или производными от этой системы.

Система сдержек и противовесов в структуре муниципальных органов – это совокупность методов и средств, закрепленных нормативными правовыми актами, основной задачей которых является выстраивание сбалансированной системы внутри органов местного самоуправления и поддержание данной системы в состоянии, не допускающем злоупотребления ни одним из органов местного самоуправления.

Можно выделить основные элементы системы сдержек и противовесов в структуре органов местного самоуправления:

1) наличие политических условий (разделение властей или полномочий, если речь идет об органах местного самоуправления, многопартийная система и наличие свободных средств массовой информации);

2) взаимный контроль и ответственность одних органов перед другими;

3) взаимодействие при формировании органов и замещении должностных лиц, а также отрешение их от должности или роспуске органа местного самоуправления;

4) взаимодействие органов при реализации полномочий.

Органы местного самоуправления поддерживают законность в своей системе посредством установления правовых предписаний и контроля за их исполнением. Для этих целей они обладают необходимыми организационными и правовыми механизмами обеспечения законности. Система сдержек и противовесов не является идеальной и требует усовершенствования, при этом отдельные ее недостатки не умаляют роли всей системы в процессе обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления. О том, что данная система работает и на местном уровне, ею поддерживается законность в деятельности

органов местного самоуправления, наиболее наглядно свидетельствует проведенный опрос. 87 % опрошенных в рамках диссертационного исследования респондентов заявили, что должностные лица муниципального образования способны самостоятельно обеспечить законность на местном уровне. При этом 11 % респондентов затруднились ответить и только 2 % сказали, что не способны¹.

¹ См.: приложение 3, диаграмма 2.

Заключение

Административно-правовые способы обеспечения законности – это важный элемент общего процесса создания и поддержания режима законности внутри государства. Их основной целью является создание такой правовой среды, при которой все субъекты правоотношений, независимо от правового статуса, могут беспрепятственно реализовывать свои субъективные права и исполнять юридические обязанности.

В системе субъектов административного права есть такие, которые обладают особым правовым статусом, – это муниципальные органы. Особенность правового статуса этих субъектов определяется тем, что, с одной стороны, местное самоуправление – это способ самоорганизации граждан по месту жительства, т. е. одна из форм деятельности населения, направленная на решение вопросов местного значения. С другой стороны, органы местного самоуправления являются органами управления и обладают всеми признаками органов публичной власти. Немаловажным фактором, определяющим особенность статуса данных субъектов, является то, что муниципальные органы не входят в систему или структуру государственных органов, но при этом они остаются в системе управления в государстве. Данные особенности порождают дополнительные проблемы как при организации власти в муниципальном образовании, так и при обеспечении законности в деятельности органов местного самоуправления.

Не упрощает решения данных проблем и постоянно меняющееся законодательство, регулирующее местное самоуправление. Например, только в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» за четырнадцать лет было внесено более 130 поправок. При этом необходимо учитывать, что изменение федерального законодательства влечет за собой лавину изменений региональных и муниципальных правовых актов. Часто бывает, что муниципальные органы привлекаются к ответственности не за то, что издали незаконный правовой акт, а за то, что вовремя не внесли поправки в ранее принятые документы, т. е. не уследили за изменением федерального

законодательства. Все это осложняет обеспечение законности на муниципальном уровне.

Вышеуказанные обстоятельства делают актуальной выбранную тему диссертационного исследования. Постоянными изменениями законодательства и приспособлением его к ежеминутным потребностям нельзя создать и поддерживать режим законности на местном уровне. Государство должно иметь научно проработанную концепцию развития местного самоуправления с заранее определенными целями. А сложившаяся система говорит об отсутствии понимания в вопросах развития местного самоуправления и способов обеспечения законности на муниципальном уровне. Необходимо теоретическое осмысление объективной реальности, имеющегося опыта и на их основе – разработка научно обоснованной концепции, позволяющей решить эти проблемы. Поэтому мы предлагаем несколько нововведений как теоретического, так и практического характера, которые позволят обеспечить законность на местном уровне.

Проведенный в рамках диссертационного исследования анализ научной и учебной литературы показывает, что законность – сложная правовая категория, о которой можно говорить как о принципе, методе и правовом режиме. Однако исследуя административно-правовые способы обеспечения законности, мы должны рассматривать ее как правовой режим внутри муниципального образования, поскольку только данная правовая категория включает в себя механизм обеспечения законности.

Законность как режим представляет собой состояние внутри общества, при котором все участники правоотношений свободно реализуют принадлежащие им субъективные права и юридические обязанности, и для этого созданы все необходимые условия (правовая среда). Режим законности включает в себя три элемента: правотворческую и правоприменительную деятельность, а также механизм обеспечения законности.

Изучение работ ученых и действующего законодательства, регулирующего деятельность органов местного самоуправления, позволило выявить особенности законности на местном уровне.

Особенностью режима законности в муниципальном образовании является то, что на местном уровне необходимо соблюдать не только правовые акты, принятые органами публичной власти (государственными или муниципальными), но и решения, принятые непосредственно населением муниципального образования на сходах и референдумах, т. е. необходимо соблюдать предписания, исходящие от субъектов, не наделенных властными полномочиями.

К особенностям режима законности в муниципальном образовании можно отнести и локальный характер законодательства, действующего на местном уровне. Речь идет о том, что в разных муниципальных образованиях могут по-разному регулироваться однородные общественные отношения: что является законным в одном муниципалитете, то будет незаконно в другом. Причем все эти различия находятся в рамках федерального и регионального законодательства. Данные обстоятельства позволяют говорить о существовании особого правового режима, действующего внутри определенного муниципального образования.

С учетом названных особенностей и на основе обобщения теоретического материала мы формулируем определение понятия законности в деятельности муниципальных органов – это такая форма организации деятельности муниципальных органов, при которой все участники правоотношений в муниципальном образовании свободно реализуют принадлежащие им субъективные права и юридические обязанности, и для этого созданы все необходимые условия (правовая среда внутри определенного муниципального образования). Данная среда предполагает наличие и соблюдение не только законов и подзаконных актов, но и решений, принятых непосредственно жителями муниципалитета на местных референдумах, сходах граждан, а также функционирование механизмов обеспечения законности.

Рассматривая режим законности как правовую среду внутри муниципального образования, при котором все участники правоотношений свободно реализуют принадлежащие им субъективные права, мы непременно сталкиваемся с необходимостью включения в него механизма обеспечения законности. Поскольку административно-правовые способы обеспечения законности являются составной частью данного механизма, особенности обеспечения

законности на местном уровне будут такими же, как и особенности законности в деятельности муниципальных органов. К данным особенностям можно отнести то, что административно-правовые способы обеспечения законности регламентируются не только федеральным законодательством, но и региональными и местными правовыми актами. При этом данные способы обеспечения законности имеют локальный характер, т. е. действует на территории определенного муниципального образования.

С учетом вышеуказанных особенностей и на основе анализа научной литературы и законодательства заключаем, что административно-правовые способы обеспечения законности в деятельности муниципальных органов – это регламентированная федеральными, региональными и местными правовыми актами активная деятельность уполномоченных органов по созданию и поддержанию режима законности внутри определенного муниципального образования. В компетенцию указанных органов входит проверка фактического выполнения требований действующего законодательства и применения мер по итогам проверки посредством проведения контроля, надзора и контрольно-надзорной деятельности.

Рассматривая правовой статус органов местного самоуправления, автор приходит к выводу, что их можно отнести к субъектам административного права. На местном уровне муниципальные органы являются как субъектом, так и объектом обеспечения законности. Базируясь на данном утверждении, проанализировав теоретический материал и нормативные правовые акты, диссертант приводит две классификации субъектов административного права. В основу классификации субъектов положена возможность оказывать влияние на органы местного самоуправления с целью обеспечения законности в их деятельности.

В зависимости от пределов вмешательства и объема полномочий по контролю за деятельностью муниципальных органов можно выделить три группы субъектов:

- 1) субъекты, способные только регулировать деятельность муниципальных органов, но не наделенные контрольными полномочиями;

2) субъекты, контролирующие только законность в деятельности муниципальных органов;

3) субъекты, контролирующие законность и целесообразность (эффективность) деятельности органов местного самоуправления.

Данная классификация позволяет разделить субъекты, проводящие контроль за деятельностью муниципальных органов, в зависимости от объема их контрольных полномочий и пределов вмешательства в деятельность местных органов. Определение пределов вмешательства муниципальных органов позволяет систематизировать способы и методы, применяемые контролирующими органами. Например, органы третьей группы (следящие как за законностью, так и за целесообразностью) могут отменять акты, принятые муниципальными должностными лицами и органами, в то время как органы из первой группы лишены таких полномочий.

Вторая классификация показывает положение муниципальных органов в системе управления государством. Россия имеет федеральное устройство с самостоятельным местным самоуправлением, поэтому в зависимости от уровня власти субъектов, обеспечивающих законность на муниципальном уровне, их можно разделить на три группы:

– на федеральном уровне полномочиями по обеспечению законности наделены законодательные, исполнительные и судебные органы государственной власти. Особое место в данной системе занимают Президент РФ и Прокуратура РФ, которые не относятся ни к одному из видов власти, но при этом наделены достаточно широкими полномочиями;

– на уровне субъектов Российской Федерации законность деятельности органов местного самоуправления гарантируют территориальные подразделения федеральных органов, а также законодательные, исполнительные и судебные органы субъектов Федерации;

– на территории муниципалитета законность обеспечивают сами органы местного самоуправления.

Приведенная классификация позволяет уяснить место и роль каждого субъекта, обеспечивающего законность в деятельности органов местного

самоуправления, в зависимости от уровня его нахождения в системе государственного устройства. Данная классификация наиболее полно отражает особенности федерального устройства России, поэтому она и была взята за основу построения второй главы диссертационного исследования. Каждому уровню органов, обеспечивающих законность, посвящен отдельный параграф.

Рассматривая полномочия органов федеральной государственной власти в сфере обеспечения законности, диссертант делает вывод о создании государственного механизма, позволяющего обеспечивать законность на муниципальном уровне. Однако действенность данного механизма пока далека от совершенства. Анализ законодательства и практики его применения позволяет констатировать, что наше государство идет по пути детализации контрольных полномочий (прав и обязанностей) государственных органов и встраивания местных органов в государственную систему. Тем не менее, как показывает правоприменительная деятельность последних десяти лет и часто меняющееся законодательство, данный подход не является успешным. Перераспределяя полномочия от одного органа к другому, государство не повышает результативность их исполнения. По нашему мнению, эффективность механизма обеспечения законности на муниципальном уровне можно повысить посредством разграничения предметов ведения между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Предлагаемая модель разграничения предметов ведения исключает возможность их двойного толкования и дублирования полномочий и, как следствие, предотвращает споры о полномочиях. Реализация данного предложения отразится на прозрачности власти в России, определит ответственных за решение конкретных вопросов, что, безусловно, положительно скажется на режиме законности в муниципальном образовании.

В ходе диссертационного исследования автором устанавливается, что на муниципальном уровне создан механизм обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления. Основопологающей его частью выступает система сдержек и противовесов в деятельности местных органов. Остальные способы и средства обеспечения законности являются частными средствами или

производными от этой системы. На основе анализа научной литературы и законодательства автор выводит определение системы сдержек и противовесов, а также выделяет ее составные элементы.

Система сдержек и противовесов – это совокупность методов и средств, закрепленных нормативными правовыми актами, основная задача которых заключается в выстраивании сбалансированной структуры внутри органов местного самоуправления и поддержании данной структуры в состоянии, не допускающем злоупотребления ни одним из муниципальных органов.

Составными элементами системы сдержек и противовесов в структуре муниципальных органов являются:

– во-первых, наличие политических условий (разделение властей или полномочий, если речь идет об органах местного самоуправления, многопартийная система и наличие свободных средств массовой информации);

– во-вторых, взаимный контроль и ответственность одних органов перед другими;

– в-третьих, взаимодействие при формировании органов и замещении должностных лиц, а также отрешении их от должности или роспуске органа местного самоуправления;

– в-четвертых, взаимодействие органов при реализации полномочий.

Система сдержек и противовесов создана и функционирует на территории всех муниципальных образований. Несмотря на то что данная система не идеальна и требует усовершенствования, она создана и работает на местном уровне. Отдельные недостатки не умаляют роли всей системы в процессе обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления.

Проведя анализ административно-правовых способов обеспечения законности, действующих на местном уровне, отметим, что имеются все необходимые методы и средства создания и поддержания режима законности в деятельности муниципальных органов. При этом не все способы обеспечения законности одинаково эффективны. Отдельные институты контроля малоэффективны и требуют усовершенствования, другие – практически не

применяются. Поэтому наряду с нововведением концептуального характера автор предлагает внести изменения в действующее законодательство.

В диссертации проводится анализ нормотворческого процесса на муниципальном уровне. Данный процесс, как правило, включает пять основных стадий: разработку, согласование, принятие, регистрацию и опубликование. При этом автор отмечает, что процесс согласования принимаемых на местном уровне муниципальных правовых актов носит факультативный характер. Основные элементы данной стадии, начиная от перечня вопросов, подлежащих согласованию, круга органов и должностных лиц, участвующих в данном процессе, заканчивая процедурой и формами проведения согласования, вообще не имеют законодательного закрепления или имеют фрагментарное закрепление в разных правовых актах. В работе обосновывается необходимость придания процессу согласования муниципальных правовых актов обязательного характера. Для этих целей предлагается закрепить в федеральном законодательстве нормы, в соответствии с которыми на местном уровне должна регулироваться данная процедура. Обязательной должна стать процедура согласования всех нормативных правовых актов, а также иных (не нормативных) правовых актов, затрагивающих вопросы местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств местного бюджета, предпринимательской и инвестиционной деятельности. Взаимный контроль местных органов и согласование муниципальных правовых актов на стадии разработки и принятия (до вступления их в силу) позволит значительно снизить количество вступивших в силу незаконных и нецелесообразных правовых актов и повысить законность на местном уровне.

В целях повышения эффективной реализации контрольных полномочий представительного органа муниципального образования предлагается закрепить в федеральном и региональном законодательстве возможность представительного органа контролировать не только решение местных вопросов, но и исполнение всех нормативных правовых актов, которые действуют на территории муниципального образования.

Диссертант приходит к выводу о целесообразности изменения в ч. 1 ст. 73 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ с целью исключения из оснований ответственности представительного органа местного самоуправления формулировки о принятии им незаконного правового акта. Данные изменения создадут правовую конструкцию, в соответствии с которой ответственность наступает не за издание незаконного правового акта, а за нежелание приводить его в соответствие с законодательством. Это позволит не устанавливать причину появления незаконного правового акта и привести структуру нормы в соответствие со сложившейся судебной практикой.

Автор аргументирует необходимость исключения из ст. 74.1 Закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации) на всех стадиях (этапах) удаления в отставку главы муниципалитета или главы администрации местным представительным (законодательным) органом. Необходимо оставить решение вопроса удаления в отставку руководителя местного исполнительно-распорядительного органа на местном уровне, не привлекая к данному процессу должностных лиц государственной власти.

В контексте внесения поправок в ст. 74.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ предлагаем расширить полномочия местного представительного органа в части отрешения от должности руководителя муниципальной администрации. Предлагается закрепить возможность муниципальной думы отправлять в отставку как главу муниципалитета, так и руководителя местной администрации. Данные изменения законодательства позволят, во-первых, унифицировать правовой статус руководителя исполнительно-распорядительного органа, не привязывать его правовое положение к способу замещения должности (конкурс или выборы); во-вторых, усилить контроль за деятельностью главы местной администрации, а значит, повысить законность на местном уровне.

Мы считаем, что реализация данных предложений на федеральном и региональном уровнях повысит эффективность применения административно-

правового обеспечения режима законности в деятельности муниципальных органов.

Подводя итоги диссертационного исследования, необходимо отметить, что с проблемами законности и административно-правовых способов ее обеспечения постоянно сталкиваются как теоретики права, так и практические работники. Они касаются всех субъектов правоотношений. Настоящая диссертация не претендует на статус всеобъемлющего исследования, она охватывает только часть проблем, стоящих в сфере обеспечения законности, т. е. одного участника административных правоотношений – органы местного самоуправления. Безусловно, работу в данном направлении необходимо продолжить.

По нашему мнению, следует создать единую классификацию (систему) не только субъектов, способных обеспечивать законность в деятельности органов местного самоуправления, но и способов обеспечения законности. В дальнейших исследованиях необходимо увязать в единую систему контроль и надзор, уровни управления в государстве, а также властные и общественные институты, задействованные в процессе обеспечения законности на муниципальном уровне.

В дальнейшем изучении нуждается и система сдержек и противовесов, работающая в муниципальном образовании. При этом вопросы разграничения полномочий и предметов ведения нами были затронуты только на уровне концепции, а они должны стать предметом самостоятельного научного исследования.

Наряду с теоретическими вопросами мы планируем продолжить работу по исследованию отдельных норм и институтов, регулирующих проведение контроля и надзора за деятельностью муниципальных органов. Данные вопросы также не могли быть всесторонне исследованы в рамках настоящей диссертации и будут предметом дальнейших научных изысканий.

Библиографический список

1. Международные нормативные правовые акты

1.1. Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г. // СЗ РФ. 1998. № 36, ст. 4466.

2. Правовые акты Российской Федерации

2.1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Российская газета. 1993. 25 дек.; СЗ РФ. 2014. № 33, ст. 4202.

2.2. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (в ред. от 5 февраля 2014 г.) // СЗ РФ. 1997. № 1, ст. 1; 2014. № 6, ст. 549.

2.3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2017 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3823; Российская газета. 2017. 31 дек.

2.4. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2017 г.) // СЗ РФ. 2015. № 10, ст. 1391; 2017. № 31 (ч. 1), ст. 4823.

2.5. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 31 декабря 2017 г.) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 8, ст. 366; Российская газета. 2018. 11 янв.

2.6. Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 29 июля 2017 г.) // СЗ РФ. 1994. № 2, ст. 74; 2017. № 31 (ч. 1), ст. 4776.

2.7. Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (в ред. от 7 февраля 2017 г.) // СЗ РФ. 1995. № 3, ст. 167; 2017. № 7, ст. 1030.

2.8. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 31 декабря 2017 г.) // СЗ РФ. 1999. № 42, ст. 5005; Российская газета. 2018. 9 янв.

2.9. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 29 декабря 2017 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40, ст. 3822; Российская газета. 2017. 31 дек.

2.10. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. от 5 декабря 2017 г.) // СЗ РФ. 2011. № 7, ст. 900; 2017. № 50 (ч. 3), ст. 7562.

2.11. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (в ред. от 3 апреля 2017 г.) // СЗ РФ. 2011. № 7, ст. 903; 2017. № 15 (ч. 1), ст. 2139.

2.12. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» (в ред. от 28 марта 2017 г.) // СЗ РФ. 2013. № 19, ст. 2304; 2017. № 14, ст. 2006.

2.13. Указ Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711 (в ред. от 16 мая 2017 г.) «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения» (вместе с "Положением о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации") // СЗ РФ. 1998. № 25, ст. 2897; 2017. № 21, ст. 2992.

2.14. Указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849 (ред. от 19 июля 2017) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // СЗ РФ. 2000. № 20, ст. 2112; 2017. № 30, ст. 4653.

2.15. Указ Президента РФ от 06.04.2004 № 490 (ред. от 25 августа 2016) «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 15, ст. 1395; 2016. № 35 ст. 5302.

2.16. Положение «О Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» : утв. Постановлением Правительства РФ

от 30 июня 2004 г. № 322 (в ред. от 20 сентября 2017 г.) // СЗ РФ. 2004. № 28, ст. 2899; 2017. № 39, ст. 5705.

2.17. Положение «О Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору»: утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 327 (в ред. от 30 января 2017 г.) // Российская газета. 2004. 15 июля; СЗ РФ. 2017. № 6, ст. 948.

2.18. Положение «О Федеральной службе по труду и занятости»: утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 324 (в ред. от 1 июля 2016 г.) // СЗ РФ. 2000. № 28, ст. 2901; 2016. № 28, ст. 4741.

2.19. Положение «О Министерстве финансов Российской Федерации»: утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 329 (в ред. от 7 июня 2017 г.) // СЗ РФ. 2004. № 31, ст. 3258; 2017. № 24, ст. 3536.

2.20. Постановление Правительства РФ от 6 ноября 2004 г. № 608 «О квалификационных требованиях, предъявляемых к руководителю финансового органа субъекта Российской Федерации и к руководителю финансового органа местной администрации» // СЗ РФ. 2004. № 46 (ч. 2), ст. 4530.

2.21. Положение «О Федеральном казначействе»: утв. Постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703 (в ред. от 15 марта 2017 г.) // СЗ РФ. 2004. № 49, ст. 4908; 2017. № 12, ст. 1732.

2.22. Положение «О Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий»: утв. Постановлением Правительства РФ от 23 декабря 2004 г. № 835 (в ред. от 8 ноября 2013 г.) // СЗ РФ. 2004. № 52. (ч. 2), ст. 5499; 2013. № 46, ст. 5949.

2.23. Положение «О Федеральном медико-биологическом агентстве»: утв. Постановление Правительства РФ от 11 апреля 2005 г. № 206 (в ред. от 1 июля 2016 г.) // СЗ РФ. 2005. № 16, ст. 1456; 2016. № 28, ст. 4741.

2.24. Положение «О Федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы»: утв. Постановлением Правительства РФ от 20 июня 2005 г. № 385 (в ред. от 29 июня 2016 г.) // СЗ РФ. 2005. № 26, ст. 2649; 2016. № 27 (ч. 3), ст. 4500.

2.25. Положение «Об осуществлении должностными лицами Федеральной службы по надзору в сфере транспорта контрольных (надзорных) функций» : утв. Постановлением Правительства РФ от 9 июня 2010 г. № 409 (в ред. от 26 мая 2011 г.) // СЗ РФ. 2010. № 25, ст. 3170; 2011. № 22, ст. 3187.

2.26. Положение «О Федеральной таможенной службе» : утв. Постановлением Правительства РФ от 16 сентября 2013 г. № 809 (в ред. от 12 июня 2017 г.) // СЗ РФ. 2013. № 38, ст. 4823; 2017. № 25, ст. 3689.

2.27. Приказ Федерального казначейства от 10 октября 2008 г. № 8н «О порядке кассового обслуживания исполнения федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и порядке осуществления территориальными органами Федерального казначейства отдельных функций финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по исполнению соответствующих бюджетов» (в ред. от 14 октября 2016 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.28. Приказ Генеральной Прокуратуры РФ от 17 сентября 2007 г. № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» (в ред. от 6 февраля 2013 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.29. Приказ МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (в ред. от 29 марта 2017 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.30. Приказ Федеральной антимонопольной службы от 23 июля 2015 г. № 649/15 «Об утверждении Положения о территориальном органе Федеральной антимонопольной службы» (в ред. от 5 апреля 2017 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.31. Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия от 5 апреля 1994 г. РК-ХТ (в ред. от 29 июня 2012 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.32. Устав (Основной закон) Саратовской области от 2 июня 2005 г. № 46-ЗСО (в ред. от 5 сентября 2016 г.) // Неделя области (спецвыпуск). 2005. 4 июня; Новости Саратовской губернии : сайт. URL: [http:// www.g-64.ru](http://www.g-64.ru) (дата обращения: 17.10.2017).

2.33. Устав (Основной закон) Томской области от 26 июля 1995 г. № 136 (в ред. от 15 мая 2015 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.34. Устав Амурской области от 16 ноября 1995 г. № 40-ОЗ (в ред. от 4 июля 2017 г.) // Амурская правда. 1995. 20 дек.; 2017. 10 июля.

2.35. Устав Белгородской области от 31 декабря 2003 г. № 108 (в ред. от 22 декабря 2016 г.) // Белгородские известия. 2004. 10 янв; Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.36. Устав Тюменской области от 30 июня 1995 г. № 6 (в ред. от 14 февраля 2017 г.) // Тюменские известия. 1995. 15 июля; Официальный портал органов государственной власти Тюменской области. URL: <http://www.admtumen.ru> (дата обращения: 17.10.2017).

2.37. Устав Костромской области от 24 апреля 2008 г. № 300-4-ЗКО (в ред. от 29 ноября 2016 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.38. Уставный закон Калининградской области от 2 октября 2000 г. № 247 «Об Уставном суде Калининградской области» (в ред. от 3 марта 2017 г.) // Дмитрия Донского, 1. 2000. 14 окт. (начало); 21 окт. (продолжение); 28 окт. (окончание); Калининградская правда. 2017. 10 марта.

2.39. Закон Республики Бурятия от 25 октября 1994 г. № 42-І «О Конституционном Суде Республики Бурятия» (в ред. от 10 мая 2017 г.) // Ведомости Народного Хурала Республики Бурятия. 1995. № 2; Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.40. Закон Республики Коми от 31 октября 1994 г. № 7-РЗ «О Конституционном Суде Республики Коми» (в ред. от 26 апреля 2017 г.) // Ведомости Верховного Совета Республики Коми. 1994. № 11, ст. 160; Перечень правовых актов, принятых органами государственной власти Республики Коми, иной официальной информации. URL: <http://www.law.rkomi.ru> (дата обращения: 17.10.2017).

2.41. Закон Волгоградской области от 17 декабря 1999 г. № 344-ОД «О контрольно-счетной палате Волгоградской области» (в ред. от 21 декабря 2016 г.) // Волгоградская правда. 2011. 10 авг; 2016. 25 дек.

2.42. Закон Владимирской области от 9 марта 2002 г. N 33-ОЗ «О статусе депутата Законодательного Собрания Владимирской области» (в ред. от 11 марта 2016 г.) // Владимирские ведомости. 2001. 17 марта; Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.43. Закон Саратовской области от 3 марта 2004 г. № 10-ЗСО «О статусе депутата Саратовской областной Думы» (в ред. от 2 августа 2017 г.) // Саратов – столица Поволжья. 2004. 5 марта; Собр. законодательства Саратовской области. 2017. № 6.

2.44. Закон Республики Татарстан от 18 марта 2004 г. № 15-ЗРТ «О статусе депутата Государственного Совета Республики Татарстан» (в ред. от 10 июня 2016 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.45. Закон Чувашской Республики от 28 апреля 2004 г. № 2 «О местном референдуме и голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления» (в ред. от 25 марта 2017 г.) // Собр. законодательства Чувашской Республики. 2004. № 4, ст. 136; Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.46. Областной закон Ленинградской области от 8 декабря 2005 г. № 112-оз «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области отдельными государственными

полномочиями в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния» (в ред. от 28 декабря 2015 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.47. Закон Саратовской области от 23 декабря 2005 г. № 139-ЗСО «О наделении органов местного самоуправления в Саратовской области отдельными государственными полномочиями по санкционированию финансовыми органами муниципальных образований Саратовской области кассовых выплат получателям средств областного бюджета, областным государственным автономным и бюджетным учреждениям, расположенным на территориях муниципальных образований области» (в ред. от 1 августа 2016 г.) // Саратовская областная газета. 2005. 30 дек.; Собр. законодательства Саратовской области. 2016. № 54.

2.48. Закон Калининградской области от 28 декабря 2005 г. № 713 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Калининградской области отдельными государственными полномочиями Калининградской области по социальной поддержке населения» (в ред. от 19 декабря 2016 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.49. Закон Липецкой области от 18 апреля 2006 г. № 288-ОЗ «О роспуске представительного органа города Ельца Липецкой области – Елецкого городского Совета депутатов» // Липецкая газета. 2006. 19 апр.

2.50. Закон Пензенской области от 22 мая 2006 г. № 1048-ЗПО «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования в Пензенской области по одномандатным избирательным округам и по единому избирательному округу» (в ред. от 16 февраля 2017 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.51. Закон Волгоградской области от 6 декабря 2006 г. № 1373-ОД «О выборах в органы местного самоуправления в Волгоградской области» (в ред. от 28 июля 2017 г.) // Волгоградская правда. 2006. 14 дек.; 2017. 30 июля.

2.52. Областной закон Новгородской области от 30 июля 2007 г. № 147-ОЗ «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования в

Новгородской области» (в ред. от 22 декабря 2016 г.) // Новгородские ведомости. 2007. 8 авг.; 2016. 28 дек.

2.53. Закон Курской области от 28 декабря 2007 г. № 130-ЗКО «О наделении органов местного самоуправления в Курской области отдельными государственными полномочиями Курской области по организации деятельности органов опеки и попечительства» (в ред. от 12 декабря 2016 г.) // Курская правда. 2008. 16 янв.; 2016. 20 дек.

2.54. Закон Ярославской области от 28 февраля 2008 г. № 11-з «О роспуске муниципального Совета Константиновского сельского поселения Ярославской области» // Губернские вести. 2008. 4 марта.

2.55. Закон Удмуртской Республики от 29 февраля 2008 г. № 1-РЗ «О статусе депутата Государственного Совета Удмуртской Республики» (в ред. от 20 июня 2016 г.) // Известия Удмуртской Республики. 2008. 18 апр.; Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.56. Закон Ставропольского края от 12 мая 2017 г. N 50-кз «О выборах в органы местного самоуправления муниципальных образований Ставропольского края» (в ред. от 29 июня 2017 г.) // Ставропольская правда. 2017. 16 мая; Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.57. Закон Калужской области от 25 июня 2009 г. № 556-ОЗ «О выборах в органы местного самоуправления в Калужской области» (в ред. от 23 июня 2017 г.) // Весть. 2009. 3 июля (статьи 1–15); 7 июля (статьи 16–72); Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.58. Закон Орловской области от 30 июня 2010 г. № 1087-ОЗ «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с выборами в органы местного самоуправления Орловской области» (в ред. от 4 мая 2016 г.) // Орловская правда. 2010. 3 июля; 2016. 11 мая.

2.59. Закон Республики Калмыкия от 16 сентября 2011 г. № 282-IV-3 «О Контрольно-счетной палате Республики Калмыкия» (в ред. от 15 апреля 2016 г.) // Хальмг унн. 2011. 20 сент.

2.60. Закон Нижегородской области от 12 октября 2011 г. № 150-З «О статусе депутата Законодательного Собрания Нижегородской области» (в ред. от 1 ноября 2016 г.) // Нижегородские новости. 2011. 14 окт; 2016. 2 нояб.

2.61. Закон Рязанской области от 30 ноября 2011 г. № 110-ОЗ «О Контрольно-счетной палате Рязанской области» (в ред. от 11 ноября 2016 г.) // Рязанские ведомости. 2011. 1 дек.; 2016. 12 нояб.

2.62. Закон Архангельской области от 30 мая 2011 г. № 288-22-ОЗ «О контрольно-счетной палате Архангельской области» (в ред. от 24 апреля 2017 г.) // Волна. 2011. 7 июня; Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.63. Закон Ставропольского края от 15 ноября 2013 г. № 99-кз «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ставропольского края отдельными государственными полномочиями Российской Федерации, переданными для осуществления органам государственной власти субъекта Российской Федерации, на государственную регистрацию актов гражданского состояния» (в ред. от 26 мая 2017 г.) // Ставропольская правда. 2013. 20 нояб.; 2017. 27 мая.

2.64. Закон Иркутской области от 28 ноября 2014 г. № 135-ОЗ «Об Уставном суде Иркутской области» (в ред. от 1 октября 2015 г.) // Областная газета. 2014. 3 дек.; 2015. 2 окт.

2.65. Закон Вологодской области от 10 декабря 2014 г. № 3526-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг» (в ред. от 21 декабря 2016 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.66. Областной закон Ленинградской области от 22 декабря 2014 г. № 96-оз «Об областном бюджете Ленинградской области на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.67. Закон Тверской области от 23 декабря 2015 г. № 132-ЗО «О наделении органов местного самоуправления Тверской области отдельными государственными полномочиями Тверской области по предоставлению компенсации расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения отдельным категориям педагогических работников, проживающим и работающим в сельских населенных пунктах, рабочих поселках (поселках городского типа)» (в ред. от 14 мая 2017 г.) // Тверские ведомости (спецвыпуск). 2015. 25 дек.; Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.68. Положение «О Министерстве финансов Республики Карелия» от 8 октября 2010 г. № 210-П (в ред. от 10 января 2017 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.69. Положение «О Министерстве финансов Пензенской области» от 27 октября 2008 г. № 714-пП (в ред. от 6 июня 2017 г.) // Пензенские губернские ведомости. 2008. № 56. С. 24; Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.70. Положение «О министерстве финансов Ростовской области» от 24 ноября 2011 г. № 172 (в ред. от 1 марта 2017 г.) // Наше время. 2011. 20 дек.; Официальный портал правовой информации Ростовской области. URL: <http://pravo.donland.ru> (дата обращения: 17.10.2017).

2.71. Положение «О министерстве финансов Архангельской области» от 18 декабря 2009 г. № 217-пп (в ред. от 10 мая 2016 г.) // Волна. 2009. 31 дек.

2.72. Положение «О министерстве финансов Ставропольского края» от 28 июня 2006 г. № 389 (в ред. от 29 августа 2016 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.73. Положение «О министерстве финансов Оренбургской области» от 11 августа 2014 г. № 506-ук (в ред. от 7 октября 2016 г.) // Оренбуржье. 2014. 14 авг.; 2016. 13 окт.

2.74. Положение «О министерстве финансов Хабаровского края» от 23 января 2008 г. № 18-пр (в ред. от 29 апреля 2016 г.) // Собр. законодательства Хабаровского края. 2008. № 1; 2016. № 4.

2.75. Положение «О министерстве финансов Кировской области» от 24 июня 2015 г. № 44/316 (в ред. от 8 декабря 2015 г.) // Правительство Кировской области : официальный сайт. URL: <http://kirovreg.ru> (дата обращения: 17.10.2017).

2.76. Положение «О государственной жилищной инспекции Архангельской области» от 7 июня 2007 г. № 110-па (в ред. от 10 мая 2016 г.) // Волна. 2007. 15 июня.

2.77. Постановление губернатора Саратовской области «Об утверждении структуры органов исполнительной власти Саратовской области» от 9 апреля 2012 г. № 125 (в ред. от 6 сентября 2016 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.78. Устав города Нижнего Новгорода от 23 ноября 2005 г. № 91-НН (в ред. от 22 июня 2016 г.) // Нижегородский рабочий. 2005. 30 дек.; Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.79. Устав города Новосибирска от 27 июня 2007 г. № 616 (в ред. от 14 февраля 2017 г.) // Бюллетень органов городского самоуправления Новосибирска. 2007. № 58. С. 3; 2017. № 2. С. 4.

2.80. Устав города Оренбурга от 28 апреля 2015 г. № 1015 (в ред. от 13 октября 2016 г.) // Вечерний Оренбург. 2015. № 11а; 2016. № 28а.

2.81. Устав города Пензы от 30 июня 2005 г. № 130-12/4 (в ред. от 22 февраля 2017 г.) // Пензенские губернские ведомости. 2005. № 20. С. 52; Муниципальные ведомости. Пенза. 2017. 27 февр.

2.82. Устав города Ярославля от 16 октября 1995 г. № 42 (в ред. от 8 декабря 2016 г.) // Городские новости. 1995. 19-25 нояб.; 2016. 24 дек.

2.83. Устав города-героя Волгограда от 29 июня 2005 г. № 20/362 (в ред. от 24 мая 2017 г.) // Волгоградская газета. 2006. 9 марта; Городские вести. Царицын – Сталинград – Волгоград. 2017. 10 июня.

2.84. Устав городского округа города Уфа Республики Башкортостан от 15 декабря 2005 г. № 3/6 (в ред. от 16 мая 2016 г.) // Вечерняя Уфа. 2008. 19 янв.; 2016. 8 июня.

2.85. Устав городского округа город Урюпинск Волгоградской области от 22 июня 2005 г. № 62/116 (в ред. от 29 сентября 2015 г.) // Урюпинская газета. 2005. 30 июня; Урюпинская деловая газета. 2015. 25 нояб.

2.86. Устав городского округа «Новокуйбышевск» Самарской области от 19 мая 2005 г. № 102 (в ред. от 22 сентября 2016 г.) // Вестник. 2005. 28 июня; 2016. 25 сент.

2.87. Устав городского округа Самара Самарской области от 10 июля 2006 г. № 294 (в ред. от 13 июня 2017 г.) // Самарские известия. 2006. 19 июля; Самарская газета. 2017. 6 июля.

2.88. Устав городского округа Тольятти от 30 мая 2005 г. № 155 (в ред. от 15 марта 2017 г.) // Городские ведомости. 2005. 11 авг.; 2017. 21 марта.

2.89. Устав Даниловского муниципального района Волгоградской области от 22 июня 2005 г. № 6/1 (в ред. от 17 ноября 2016 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.90. Устав Духовницкого муниципального района Саратовской области от 12 декабря 2005 г. № 57/570 (в ред. от 1 июня 2017 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.91. Устав Кетченеровского районного муниципального образования Республики Калмыкия от 5 декабря 2012 г. № 04-01/46 (в ред. от 15 мая 2015 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.92. Устав Краснокутского муниципального района Саратовской области от 22 декабря 1996 г. (в ред. от 31 марта 2017 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.93. Устав муниципального образования «Воткинский район» от 16 июня 2005 г. № 98 (в ред. от 18 июня 2015 г.) // Вега. 2005. № 51.

2.94. Устав муниципального образования «Город Глазов» от 30 июня 2005 г. № 461 (в ред. от 29 марта 2017 г.) // Мой город. 2005. 5 июля; Калина красная. 2017. 5 апр.

2.95. Устав муниципального образования «Гусевский городской округ» от 19 февраля 2014 г. № 15 (ред. от 14 августа 2017 г.) // За доблестный труд. 2014.

19 марта; Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 21.10.2017).

2.96. Устав муниципального образования «Город Можга» от 16 июня 2005 г. № 204 (в ред. от 13 мая 2015 г.) // Можгинские вести. 2005. 21 июля; 2015. 16 июня.

2.97. Устав муниципального образования «Город Саратов» от 18 декабря 2005 г. № 67-649 (в ред. от 15 декабря 2016 г.) // Саратовская панорама (спецвыпуск). 2005. 20 дек.; 2015. 26 авг.

2.98. Устав муниципального образования «Городское поселение Пересвет» от 16 октября 2014 г. № 2/6 (в ред. от 16 марта 2017 г.) // Вестник муниципального образования «Город Пересвет». 2014. 5 дек.; 2017. 20 марта.

2.99. Устав муниципального образования городского округа «Ухта» от 27 декабря 2005 г. (ред. от 29 марта 2017 г.) // Город. 2006. 20 янв.; Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 21.10.2017).

2.100. Устав муниципального образования «Кайбицкий муниципальный район» Республики Татарстан от 26 апреля 2011 г. № 50 (в ред. от 28 февраля 2015 г.) // Кайбицкие зори. 2011. № 34 (решение); № 42 (Устав, главы I–II (начало)); № 44 (главы II (окончание) – IV (начало)); № 46 (главы IV (окончание) – V (начало)); № 48 (главы V (окончание) – XIII (начало)); № 50 (главы XIII (окончание) – XV); 2015. № 21.

2.101. Устав муниципального образования «Моркинский муниципальный район» от 28 июня 2005 г. № 50 (в ред. от 17 декабря 2014 г.) // Морко мланде. 2005. 30 дек.; Моркинская земля. 2015. 23 янв.

2.102. Устав муниципального образования «Параньгинский муниципальный район» от 29 июня 2005 г. № 62 (в ред. от 2 ноября 2016 г.) // Наша жизнь. 2011. 9 дек.; 2016. 6 нояб.

2.103. Устав Муниципального образования «Авиатор» г. Кумертау Республики Бурятия от 27 июня 2003 г. // Время. 2003. № 56/57.

2.104. Устав муниципального образования «Бейский район» от 27 июня 2005 г. № 196 (в ред. от 20 июня 2016 г.) // Саянская заря. 2005. 2 июля; 2016. 8 июля.

2.105. Устав муниципального образования город Аркадак от 8 декабря 2005 г. № 3-15 // Сельская новь. 2005. 31 дек.

2.106. Устав муниципального образования «Город Донской» от 23 марта 1997 г. (в ред. от 17 декабря 2015 г.) // Муниципальные вести. 2014. 15 мая; 2016. 27 янв.

2.107. Устав муниципального образования город Краснодар от 21 апреля 2011 г. № 11–п.6 (в ред. от 22 июнь 2017 г.) // Краснодарские известия. 2011. 9 июня; 2017. 18 июля.

2.108. Устав муниципального образования город Кувандык Кувандыкского района Оренбургской области от 15 декабря 2008 г. № 376 (в ред. от 26 августа 2009 г.) // Новый путь. 2009. 24 февр.; 2009. 24 нояб.

2.109. Устав муниципального образования «город Кукмор» Кукморского муниципального района Республики Татарстан от 03.05.2017 № 6 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 21.10.2017).

2.110. Устав муниципального образования город Новомосковск от 5 декабря 2008 г. № 9-1 (в ред. от 31 января 2017 г.) // Новомосковская правда. 2008. 26 дек.; Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.111. Устав муниципального образования город Тула от 9 февраля 1997 г. (в ред. от 24 май 2017 г.) // Тула вечерняя. 1997. 27 марта; Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.112. Устав муниципального образования города Чебоксары (столицы Чувашской Республики) от 30 ноября 2005 г. № 40 (в ред. от 25 апреля 2017 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.113. Устав муниципального образования Свободненский район от 20 июня 2014 г. № 12 (ред. от 22 апреля 2016 г.) // Первое Алексеевское. 2014. 6 авг. (ст. 1 - 32, ст. 33 (начало)); 2014. 13 авг. (ст. 33 (окончание), ст. 34 - 78); Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 21.10.2017).

2.114. Устав муниципального образования Славный от 27 апреля 2009 г. № 3/8 (в ред. от 18 января 2017 г.) // Арсеньевские вести. 2009. 1 мая; 2017. 25 янв.

2.115. Устав муниципального района «Барятинский район» от 29 июля 2005 г. № 5 (в ред. от 23 марта 2016 г.) // Сельские зори. 2005. 7 сент.; 2016. 1 апр.

2.116. Устав Рузаевского муниципального района от 27 декабря 2005 г. № 19/95 (в ред. от 5 мая 2017 г.) // Рузаевская газета (спецвыпуск). 2006. 9 февр.; Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.117. Устав Таврического муниципального района Омской области от 26 мая 2005 г. № 47 (ред. от 31 мая 2017 г.) // Таврические новости. 2006. 23 сент.; Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 21.10.2017).

2.118. Устав Тутаевского муниципального района (Ярославской области) от 26 декабря 1995 г. (в ред. от 22 декабря 2016 г.) // Берега. 2006. 24 марта; 2016. 30 дек.

2.119. Устав Усть-Ишимского муниципального района Омской области от 23 июня 2005 г. № 39 (ред. от 23 июня 2017 г.) // Усть-Ишимский вестник. 2005. 29 дек.; Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 21.10.2017).

2.120. Устав Юстинского районного муниципального образования Республики Калмыкия от 30 ноября 2009 г. № 237 (в ред. от 29 февраля 2016 г.) // Авангард (спецвыпуск). 2010. 2 февр.; Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.121. Положение «О контрольном органе города Чебоксары – контрольно-счетной палате» от 8 сентября 2011 г. № 345 (в ред. от 17 сентября 2015 г.) // Вестник органов местного самоуправления города Чебоксары. 2011. № 10; 2015. № 16.

2.122. Положение «О Контрольно-счетной палате города Владивостока» от 17 ноября 2011 г. № 331-МПА (в ред. от 5 августа 2016 г.) // Владивосток. 2011. 22 нояб.; 2016. 12 авг.

2.123. Положение «О Контрольно-счетной палате города Вологды и структуры Контрольно-счетной палаты города Вологды» от 29 сентября 2011 г.

№ 759 (в ред. от 24 ноября 2016 г.) // Вологодские новости. 2011. 5 октяб.; 2016. 30 нояб.

2.124. Положение «О Контрольно-счетной палате городского округа Сызрань» от 29 февраля 2012 г. № 14 // Вестник местного самоуправления г. Сызрани. 2012. № 4.

2.125. Положение «О Контрольно-счетной палате муниципального образования "Город Саратов"» от 26 апреля 2012 г. № 13-154 (в ред. от 21 июля 2016 г.) // Саратовская панорама (спецвыпуск). 2012. 3 мая; Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.126. Положение «О порядке организации и проведения публичных слушаний в городском округе – город Волжский Волгоградской области» от 10 июля 2015 г. № 191-ВГД // Волжский муниципальный вестник. 2015. 21 июля.

2.127. Положение «О публичных слушаниях в городском округе "Город Хабаровск"» от 22 ноября 2005 г. № 181 (в ред. от 21 марта 2017 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.128. Положение «О публичных слушаниях в городском округе Самара» от 27 октября 2005 г. № 176 (в ред. от 3 декабря 2015 г.) // Самарские известия. 2005. 29 окт.; Самарская газета. 2015. 12 дек.

2.129. Положение «О публичных слушаниях в городе Новочебоксарск» от 15 ноября 2005 г. № С 3-1 (в ред. от 30 марта 2017 г.) // Грани. 2005. 19 нояб.; Родники Чувашии. 2017. 10 апр.

2.130. Положение «О статусе депутата Кировской городской Думы и главы города Кирова» от 28 декабря 2005 г. № 48/38 (в ред. от 29 марта 2017 г.) // Город Киров. 2006. 24 янв.; Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.131. Положение «О статусе депутата Котельничской городской Думы, главы города Котельнича» от 18 ноября 2005 г. № 71 (в ред. от 23 марта 2016 г.) // Котельничский вестник. 2005. 1 дек.

2.132. Положение «О статусе депутата Представительного Собрания Нюксенского муниципального района» от 26 апреля 2013 г. № 31 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.133. Положение «О статусе депутата Собрания Балаковского муниципального района Саратовской области» от 30 июля 2010 г. № 984 (в ред. от 29 октября 2010 г.) // Вестник Собрания Балаковского муниципального района Саратовской области. 2010. № 2; 2010. № 5.

2.134. Положение «О статусе депутата Совета депутатов города Бердска» от 20 апреля 2010 г. № 670 (в ред. от 20 февраля 2016 г.) // Бердские новости. 2010. 19 мая; 2016. 2 марта.

2.135. Положение «О статусе депутата Урмарского районного Собрания депутатов» от 29 марта 2007 г. № 166 // Урмарский вестник. 2007. 30 марта.

2.136. Положение «О статусе депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления Сунского района» от 20 февраля 2009 г. № 10 (в ред. от 4 сентября 2015 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.137. Положение «О сходах граждан и старостах в городском поселении Рязановский Егорьевского муниципального района Московской области» от 30 июля 2015 г. № 1/13 // Вестник Егорьевского муниципального района. 2015. 2 сент.

2.138. Положение «О сходах граждан и старостах в сельском поселении Липицкое» от 8 апреля 2010 г. № 4/9 // Ока-Информ. 2010. 10 апр.

2.139. Положение «О Чебоксарском городском Собрании депутатов» от 22 мая 2008 г. № 1010 (в ред. от 22 декабря 2016 г.) // Вестник органов местного самоуправления города Чебоксары. 2008 № 8; 2016. № 12.

2.140. Положение «О муниципальном казенном учреждении "Контрольно-счетная палата Бавлинского муниципального района" Республики Татарстан» от 15 декабря 2011 г. № 76 (в ред. от 8 сентября 2014 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.141. Регламент Пензенской городской Думы от 30 сентября 2005 г. № 201-14/4 (в ред. от 26 апреля 2017 г.) // Молодой ленинец (спецпроект). 2016. № 16. С. 40; Пенза (спецвыпуск). 2017. 4 мая.

2.142. Регламент Тульской городской Думы от 25 января 2006 г. № 7/87 (в ред. от 29 октября 2014 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.143. Регламент Ульяновской Городской Думы от 14 декабря 2011 г. № 217 (в ред. от 31 мая 2017 г.) // Ульяновск сегодня. 2011. 16 дек.; 2017. 2 июнь.

2.144. Регламент работы Сарapulьской городской Думы от 24 сентября 1998 г. № 6-90 (в ред. от 20 сентября 2012 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.145. Регламент Ставропольской городской Думы от 3 июля 2013 г. № 379 (в ред. от 19 августа 2016 г.) // Вечерний Ставрополь. 2013. 23 июля; 2016. 2 авг.

2.146. Решение «О статусе депутата думы Анучинского муниципального района» от 29 ноября 2006 г. № 134 // Анучинские зори. 2007. 19 янв.

2.147. Инструкции по делопроизводству в Администрации г. Ижевска от 25 августа 2017 г. № 28// Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.148. Инструкция по делопроизводству в Администрации города Костромы от 4 июня 2009 г. № 115-рг (в ред. от 5 февраля 2016 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.149. Инструкция по делопроизводству в Администрации города Пензы от 25 марта 2009 г. № 81р (в ред. от 16 августа 2017 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

2.150. Правила делопроизводства в администрации города Новочебоксарска Чувашской Республики от 9 августа 2010 г. № 56 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 27.10.2017).

3. Правовые акты, утратившие силу

3.1. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 35, ст. 3506.

4. Нормативные правовые акты зарубежных государств

4.1. Конституция Республики Армения // Законодательство стран СНГ. WEB Версия. URL: http://www.base.spi.ru/show_doc.fwx?rgn=2950 (дата обращения: 17.10.2017).

4.2. Конституция Республики Беларусь // Законодательство Беларуси. URL: http://www.by-law.narod.ru/index_05.html (дата обращения: 17.10.2017).

4.3. Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 г. (в ред. от 29 июня 2006 г. № 185-XVI) // Официальный монитор Республики Молдова. 2016. № 78, ст. 140.

4.4. Конституция Украины // Meget. URL: [/http://www.meget.kiev.ua/zakon/konstitutsia-ukraini/razdel-11](http://www.meget.kiev.ua/zakon/konstitutsia-ukraini/razdel-11) (дата обращения: 17.10.2017).

4.5. Конституция Эстонии // Конституции государств (стран) мира. Интернет-библиотека конституций Романа Пашкова. URL: <http://www.worldconstitutions.ru/?p=105> (дата обращения: 17.10.2017).

4.6. Закон Украины от 21 мая 1997 г. № 280/97-ВР «О местном самоуправлении в Украине» // Kodeksy.com.ua. URL: http://www.kodeksy.com.ua/ka/o_mestnom_samoupravlenii_v_ukraine.htm (дата обращения: 17.10.2017).

4.7. Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 г. № 148-III «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» (в ред. от 6 апреля 2016 г.) // Юрист. URL: http://www.online.zakon.kz/Document/?doc_id=1021546 (дата обращения: 17.10.2017).

5. Судебная практика

5.1. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики

от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике"» // СЗ РФ. 1997. № 5, ст. 708.

5.2. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. "Об органах исполнительной власти в Республике Коми"» // СЗ РФ. 1998. № 4, ст. 532.

5.3. Определение Верховного Суда РФ от 17 марта 2000 г. № 92Г-00-1 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2000. № 9.

5.4. Определение Верховного Суда РФ от 14 декабря 2011 г. № 33-Г11-28 «Об оставлении без изменения решения Ленинградского областного суда от 15 сентября 2011 г., которым отказано в удовлетворении заявления о признании недействующим областного Закона Ленинградской области от 20 июля 2011 г. № 58-ОЗ «О роспуске Совета депутатов муниципального образования "Агалатовское сельское поселение" Всеволожского муниципального района Ленинградской области» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 21.01.2017).

5.5. Определение Верховного Суда РФ от 19 июня 2013 г. № 58-АПГ13-5 «Об оставлении без изменения решения Хабаровского краевого суда от 20 февраля 2013 г., которым отказано в удовлетворении заявления о признании недействующим Закона Хабаровского края от 26 сентября 2012 г. № 215 "О роспуске Совета депутатов Де-Кастринского сельского поселения Ульчского муниципального района Хабаровского края"» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (версия на 21.01.2017).

5.6. Решение Елецкого городского суда от 19 января 2006 г. // Архив Елецкого городского суда. Дело № 2-134/2006.

5.7. Решение Елецкого городского суда от 21 марта 2006 г. // Архив Елецкого городского суда. Дело № 2-0554/2006.

6. Монографии, учебники, учебные пособия

- 6.1. Абдулатипов Р.Г. Федералогия : учебное пособие. СПб.: ПИТЕР, 2004. – 320 с.
- 6.2. Административное право России : курс лекций / под ред. Н.Ю. Хаманевой. М.: ТК Велби : Проспект, 2007. – 704 с.
- 6.3. Административное право России : учебник / под ред. Н.М. Кони́на, Ю.Н. Старилова. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2006. – 569 с.
- 6.4. Административное право : учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 2000. – 728 с.
- 6.5. Актуальные проблемы теории государства и права : учебное пособие / отв. ред. Р.В. Шагиева М.: НОРМА : ИНФРА-М, 2011. – 576 с.
- 6.6. Александров Н.Г. Законность и правоотношения в советском обществе. М.: Наука, 1955. – 174 с.
- 6.7. Алексеев С.С. Общая теория права. М.: Юрид. лит., 1981. – 360 с.
- 6.8. Алексеев С.С. Общая теория права : учебник. М.: ТК Велби : Проспект, 2008. – 576 с.
- 6.9. Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России : учебник. М.: Зерцало, 2009. – 528 с.
- 6.10. Аникин С.Б. Организация исполнительной деятельности по предмету совместного ведения России и ее субъектов / под ред. В.М. Манохина. Саратов: Изд-во Сарат. гос. акад. права, 2011. – 216 с.
- 6.11. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М.: Юрид. лит., 1997. – 400 с.
- 6.12. Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. М.: Политиздат, 1977. – 382 с.
- 6.13. Байтин М.И. Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков). М.: Право и государство, 2005. – 544 с.
- 6.14. Басков В.И. Прокурорский надзор. М.: БЕК, 1995. – 546 с.
- 6.15. Бахрах Д.Н. Административное право России : учебник. М.: Эксмо, 2010. – 608 с.

- 6.16. Безруков А.В. Конституционно-правовые аспекты осуществления законодательной власти по обеспечению правопорядка в России. М.: Юстицинформ, 2015. – 188 с.
- 6.17. Беркович Е.Ф. Законность и местное самоуправление в Российской Федерации. М.: Ось-89, 2005. – 240 с.
- 6.18. Блинов В.М. Законность и правопорядок в Советском государстве. М.: Юрид. лит., 1977. – 88 с.
- 6.19. Боннер А.Т. Законность и справедливость в правоприменительной деятельности. М.: Рос. право, 1992. – 320 с.
- 6.20. Борисов В.В. Правовой порядок развитого социализма. Вопросы теории. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1977. – 408 с.
- 6.21. Васильев В.И. Местное самоуправление: учебное и научно-практическое пособие. М.: Юринформцентр, 1999. – 543 с.
- 6.22. Волкова Л.П. Организация деятельности милиции общественной безопасности. Саратов: Саратов. гос. акад. права, 2004. - 108 с.
- 6.23. Волкова Л.П., Колесников А.В., Максимова Н.А. Муниципальное право России: учебное пособие. Саратов: Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2003. – 292 с.
- 6.24. Горбухов В.А. Основы социального управления: учебное пособие. М.: ФОРУМ, 2009. – 224 с.
- 6.25. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М.: Юрид. лит., 1987. – 176 с.
- 6.26. Елагин Р.И. Административное право России: учебник. М.: Книжный мир, 2011. – 384 с.
- 6.27. Емельянов Н.А. Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения. М.: Тула: ТИГИМУС, 1997. – 814 с.
- 6.28. Ершова Н.Н. Опыт самоуправления территорий за рубежом. Киев, 1992.
- 6.29. Ефремов А.Ф. Принципы законности и проблемы их реализации. Тольятти: Изд-во ТолПИ, 2000. – 298 с.

6.30. Железнякова Е.В., Фастов А.Г. Вопросы законности и ее гарантий в деятельности органов местного самоуправления. Волгоград: Изд-во ВА МВД России, 2007. – 144 с.

6.31. Животовская И.Г. Местные органы власти и представительство в Италии. М.: ИНИОН, 1994. – 32 с.

6.32. Иоффе О.И., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. М.: Госюриздат, 1961. – 381 с.

6.33. Ишеков К.А. Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации / под ред. П.П. Сергуна. Саратов: РПА Минюста России, 2010. – 244 с.

6.34. Казанчев Ю.Д., Писарев А.Н. Муниципальное право : учебник. М.: Новый Юрист, 1998. – 288 с.

6.35. Капустин, М.П. Есть ли законность «калужская» и «казанская»? [Текст] : (Диалоги юриста и философа): [В 2 вып.] / М. П. Капустин, В. В. Лазарев. - М. : Знание, 1990 – 63 с.

6.36. Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. М.: НОРМА, 2001. – 352 с.

6.37. Кечекьян С.Ф. Правоотношение в социалистическом обществе / Отв. ред.: Строгович М.С. - М.: Изд-во АН СССР, 1958. - 187 с.

6.38. Киллен К. Вопросы управления : пер. с англ. М.: Экономика, 1981. – 199 с.

6.39. Климов В.А. Контроль в системе социалистического управления. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1987. – 15 с.

6.40. Козбаненко В.А. Законность, целесообразность и дисциплина в государственном управлении. Проблемная лекция. М.: Изд-во ИПК госслужбы, 2002. – 40 с.

6.41. Комаров С.А. Общая теория государства и права : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 1997. – 416 с.

6.42. Конин Н.М. Административное право России. Общая и Особенная части : курс лекций. М.: Юристъ, 2004. – 560 с.

- 6.43. Конституция Российской Федерации : комментарии / отв. ред. В.В. Лазарев. М.: Спарк, 1997. – 599 с.
- 6.44. Концепция инновационного развития правовой среды / Н.А. Жильцов и др. М.: Изд-во Международного юридического института, 2013. – 17 с.
- 6.45. Кулапов В.Л. Теория государства и права : учебник. М.: КНОРУС, 2014. – 384 с.
- 6.46. Ленин В.И. О «двойном» подчинении и законности // Полн. собр. соч. Т. 45. Политиздат., 1975. – 729 с.
- 6.47. Ломакина В.Ф. Административное право Российской Федерации : учебное пособие. М.: ЭКСМО, 2005. – 528 с.
- 6.48. Лукашева Е.А. Социалистическое право и личность / отв. ред. В.М. Чхиквадзе. М.: Наука, 1987. – 158 с.
- 6.49. Лунев А.Е. Природа, право, управление. М.: Наука, 1981. – 268 с.
- 6.50. Макуев Р.Х. Теория государства и права : учебник. М.: НОРМА, 2010. – 640 с.
- 6.51. Манохин В.М. Административное право России : учебник. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2009. – 272 с.
- 6.52. Манохин, В.М., Адушкин, Ю.С. Российское административное право : учебник. М-во образования Рос. Федерации. Саратов. гос. акад. права., 2003. – 496 с.
- 6.53. Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое право. М.: Юрид. лит., 1973. – 647 с.
- 6.54. Мартынов А.В. Административный надзор в России / под ред. Ю.Н. Старилова. М.: ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2010. – 183 с.
- 6.55. Марченко М.Н. Теория государства и права. Элементарный курс : учебное пособие. М.: НОРМА, 2009. – 384 с.
- 6.56. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права : учебник. М.: Дело : РАНХиГС, 2013. – 528 с.
- 6.57. Мильшин Ю.Н., Пузырев С.В. Административно-правовые аспекты контрольно-надзорной деятельности органов внутренних дел Российской

Федерации / под ред. А.С. Дугенца. Саратов: Изд-во СЮИ МВД России, 2009. – 158 с.

6.58. Мильшин Ю.Н., Чаннов С.Е. Муниципальное право России : учебное пособие. М.: Дашков и К, 2006. – 404 с.

6.59. Миронов А.Н. Административное право : учебник. М.: ИД ФОРУМ : ИМФРА-М, 2013. – 320 с.

6.60. Муниципальное право Российской Федерации : учебник / под ред. А.В. Колесникова. М.: Дашков и К, 2011. – 424 с.

6.61. Муниципальное право России : учебник / под ред. А.Н. Кокотова. М.: Высшее образование, 2008. – 504 с.

6.62. Мухаев Р.Т. Теория государства и права : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М.: ЮНИТИ- ДАНА, 2005. – 543 с.

6.63. Назаров С.Н. Общая теория надзорной деятельности. М.: Книга сервис, 2007. – 240 с.

6.64. Общая теория права и государства : учебник / под ред. В.В. Лазарева. М., 1999.

6.65. Овсепян Ж.И. Система высших органов государственной власти в России (диалектика конституционно-правовых основ с начала XX до начала XXI в.). Ростов н/Д, 2006. – 592 с.

6.66. Овсянко Д.М. Административное право : учебное пособие для юридических факультетов и институтов. М.: Юристь, 1996. – 304 с.

6.67. Основы государства и права : учебные пособие для поступающих в вузы / под ред. О.Е. Кутафина. М.: Юрист, 1996. – 360 с.

6.68. Основы советского права : учебное пособие / отв. ред. В.Ф. Яковлев. М.: Юрид. лит., 1986. – 448 с.

6.69. Подсумкова А.А., Чаннов С.Е. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / отв. ред. С.Е. Чаннов. М.: Ось-89, 2008. – 672 с.

6.70. Правосудие в современном мире / В.И. Анишина, В.Ю. Артемов, А.К. Большова и др.; под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. М.: НОРМА :

ИНФРА-М, 2012. – 704 с.

6.71. Ремнев В.И. Социалистическая законность в государственном управлении. М.: Наука, 1979. – 301 с.

6.72. Российское административное право (общая часть) : учебное пособие / под ред. В.М. Манохина. Саратов: Изд-во Саратовского Военного Краснознаменного института Внутренних войск МВД России, 2002. – 130 с.

6.73. Самощенко И.С. Охрана режима законности Советского государства. Правоохранная деятельность Советского государства – метод обеспечения социалистической законности. М.: Госюриздат, 1960. – 200 с.

6.74. Синюкова Т.В. Курс лекций по теории государства и права : в 2 ч. Ч. 2. Саратов: [б. и.], 1993.

6.75. Смирнов Г.Н., Петренко Е.Л., Бурсов А.В. Политология : курс лекций. М.: Проспект, 2011. – 267 с.

6.76. Смоленский М.Б. Административное право. Ростов н/Д: Феникс, 2005. – 346 с.

6.77. Советское административное право. Формы и методы государственного управления / редкол.: Ю.М. Козлов и др. М.: Юрид. лит., 1977. – 336 с.

6.78. Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск: Изд-во Омской высш. школы милиции, 1993. – 502 с.

6.79. Социалистическая законность и государственная дисциплина / отв. ред. В.Н. Кудрявцев. М.: Наука, 1975. – 222 с.

6.80. Спиридонов Л.И. Теория государства и права. СПб.: АООТ «ГПНИИ-5», 1995. – 300 с.

6.81. Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М.: НОРМА : ИНФРА-М, 2001. – 304 с.

6.82. Строгович М.С. Социалистическая законность, правопорядок и применение советского права. М.: Мысль, 1966. – 64 с.

6.83. Стучка П.И. Учение о Советском государстве и его конституции. М., 1931. – 93 с.

- 6.84. Теория государства и права : курс лекций / под ред.: М.Н. Марченко. М.: Зерцало : ТЕИС, 1996. – 475 с.
- 6.85. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юрист, 2007. – 768 с.
- 6.86. Теория государства и права : учебник / отв. ред. А.В. Малько. М.: Кнорус, 2006. – 400 с.
- 6.87. Теория государства и права : учебник / отв. ред. В.Д. Перевалов. М.: НОРМА : ИНФРА-М, 2013. – 496 с.
- 6.88. Теория государства и права : учебник / под ред. В.Я. Кикотя, В.В. Лазарева. М.: ИД ФОРУМ : ИНФРА-М, 2008. – 624 с.
- 6.89. Теория государства и права : учебник / под ред. В.К. Бабаева. М.: Юрист, 1999. – 592 с.
- 6.90. Толстик В.А. Теория права и государства в определениях и схемах. Н. Новгород, 1966.
- 6.91. Цунэо И. Современное право Японии / пер. с японского В.В. Батуренко. М.: Прогресс, 1981. – 269 с.
- 6.92. Червонюк В.И. Теория государства и права : учебник. М.: ИНФРА-М, 2009. – 704 с.
- 6.93. Чиркин В.Е. Государствоведение : учебник. 2-е изд., испр. и доп. М.: Юрист, 2000. – 384 с.
- 6.94. Чиркин В.Е. Контрольная власть. М.: Юрист, 2008. – 213 с.
- 6.95. Чистяков Н.М. Теория государства и права : учебное пособие. М.: КРОКУС, 2010. – 288 с.
- 6.96. Чумакова В.В. Контроль и надзор в обеспечении функционирования органов местного самоуправления. Челябинск: ООО «Полиграф-Мастер», 2007. – 150 с.
- 6.97. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М.: Изд-во Братьев Башмаковых, 1912. Вып. 3. – 805 с.
- 6.98. Шорини Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М.: Наука, 1981. – 301 с.

6.99. Шугрина Е.С. Контроль за деятельностью и ответственность власти: муниципальный уровень. М.: Новая юстиция, 2007.

6.100. Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. М.: Проспект, 2007. – 672 с.

6.101. Щедригин Е.Н. Местное самоуправление и государственная власть в России. СПб., 1997.

6.102. Явич Л.С. Социализм: право и общественный прогресс. М.: Юрид. лит., 1990. – 271 с.

7. Научные статьи

7.1. Авакьян С.А., Барабашев Г.В. Советы и совершенствование деятельности местных контрольных органов // Вестник МГУ. Сер. : Право. 1984. № 1. С. 10–19.

7.2. Анишина В.И. Основные принципы статуса судьи как носителя судебной власти: конституционно-правовое содержание и проблемы реализации // Мировой судья. 2006. № 10. С. 9–14.

7.3. Бахрах Д.Н. Система субъектов советского административного права // Советское государство и право. 1986. № 2. С. 4–48.

7.4. Бачило И.Л. Факторы, влияющие на государственность // Государство и право. 1993. № 7. С. 28–29.

7.5. Безруков А.В. О необходимости формирования и месте конституционных (уставных) судов субъектов РФ в механизме разделения властей // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 1. С. 9–13.

7.6. Беляев В.П. О проблемах эффективности государственного контроля // Правоведение. 2006. № 2. С. 66–72.

7.7. Берг О.В. Система «сдержек и противовесов» в местном самоуправлении // Государственная власть и местное самоуправление. 2001. № 1. С. 36–38.

7.8. Гордейчик С. Уголовная ответственность за незаконное правотворчество в субъектах Федерации // Законность. 2001. № 11. С. 33–34.

7.9. Грачев В.С. Система «сдержек и противовесов» как основа

обеспечения баланса частных, общественных и государственных интересов в гражданском обществе // Закон и право. 2010. № 2. С. 24–25.

7.10. Гриценко Е.В. Координация и контроль в системе взаимоотношений органов регионального и муниципального управления в Российской Федерации // Муниципальное право. 1999. № 4. С. 26–32.

7.11. Джагарян А.А. Конституционное правосудие как фактор преобразования российской модели местного самоуправления // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 4. С. 13–18.

7.12. Дитятковский М.Ю. О предметах ведения органов государственной власти и местного самоуправления // Журнал российского права. 2007. № 11. С. 17–24.

7.13. Добрынина Е. Туши свет // Российская газета. 2006. 3 июля.

7.14. Ежукова О.А. Действует ли муниципальный закон: взгляд из Барятино // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 1. С. 26–32.

7.15. Зражевская Т.Д. Закономерности развития юридической техники в правотворческом процессе субъекта Российской Федерации // Проблемы юридической техники : сборник статей / под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород : [б. и.], 2000. С. 130–142.

7.16. Карасев А.Т., Гиздатов А.Р. Парламентский контроль в системе государственного контроля в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 9. С. 34–38.

7.17. Картухин В.Ю. Основные закономерности использования законодательной техники в правовой практике субъекта Российской Федерации: анализ проблем совершенствования // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 4. С. 24–27.

7.18. Каткова Л.В., Фролова О.А. Полномочия органов государственной власти в сфере надзора и контроля за органами местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 1. С. 20–23.

7.19. Керимов А.Д. Идеальная власть в системе разделения властей // Гражданин и право. 2005. № 9. С. 26–29.

7.20. Козырин А.Н. Правовое регулирование организации и деятельности контрольно-счетных органов: научно-практический комментарий статьи 2 Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // Реформы и право. 2011. № 4. С. 23–32.

7.21. Колоколов Н. Новый шаг к административной юстиции // ЭЖ-Юрист. 2014. № 3. С. 3.

7.22. Корзина И.А. Полномочия конституционного правосудия в сфере защиты местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 48–51.

7.23. Липчанская М.А. Удаление в отставку глав муниципальных образований как мера конституционной ответственности: практика применения // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2010. № 2. С. 16–18.

7.24. Мальцева Г.В. Права человека в правовом государстве // Известия. 1989. 5 янв.

7.25. Манджиева Э.Г. Конкуренция и коллизия норм права: соотношение и взаимосвязь // Вестник СГАП. 2005. № 3. С. 31–38.

7.26. Матейкович М.С. Дефекты конституционно-правового регулирования в Российской Федерации // Государство и право. 2007. № 12. С. 15–21.

7.27. Мирошниченко Е.В. Шаги к самоуправлению // Народный депутат. 1992. № 17. С. 51–56.

7.28. Новиков А.В. К вопросу о функционировании системы сдержек и противовесов в рамках разграничения компетенции органов власти // Закон и право. 2011. № 4. С. 24–26.

7.29. О системе сдержек и противовесов в деятельности органов государственной власти // Вестник института законодательства Республики Казахстан. 2006. № 2. С. 7.

7.30. Овчинников В. Слуги, далекие от народа // Сельские зори. 2007. № 56.

7.31. Овчинников В. Уходите в отставку // Сельские зори. 2007. № 63.

7.32. Овчинников И.И. Местное самоуправление: Конституционно-правовая основа формирования // Конституционный строй России. Вып. 1. М.: Изд-во ИГП РАН, 1992. С. 161–169.

7.33. Омрали Ж.О. Утверждение судебной власти в системе разделения властей // Государство и право. 2010. № 10. С. 93–96.

7.34. Осипов А.А. Проблемы административного контроля за местной администрацией // Научные труды РАЮН : в 3 т. Вып. 9. Т. 2. М.: Юрист, 2009. С. 200–204.

7.35. Пащенко И.Ю. К вопросу о стабильности правовой среды и законодательства в Российской Федерации // Science Time. 2014. № 12. С. 399–408.

7.36. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ от 16 мая 2003 г. // Российская газета. 2003. 17 мая.

7.37. Самигуллин В.К. Об обеспечении единства и целостности отечественной конституционно-правовой системы // Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы совершенствования и использования в преподавании : материалы науч. конференции, 25–27 марта 1999 г. / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 1999. С. 45–46.

7.38. Скоряков О.В. К вопросу о новом этапе реформирования законодательства о контрольно-счетных органах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований // Административное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 87–89.

7.39. Слепнев А.В. Соотношение субъекта права и субъекта правоотношения // История государства и права. 2007. № 24. С. 38–40.

7.40. Соболева Ю.В. Общественный контроль в местном самоуправлении: перспективы регулирования // Политико-правовые проблемы взаимодействия муниципальных образований с различными уровнями власти : материалы VII Международной научно-практической конференции аспирантов, преподавателей, практических работников, посвящ. 150-летию земской реформы. Вып. 7. Саратов, 2014. С. 163–166.

7.41. Соболева Ю.В. Общественный контроль в Российской Федерации: условия эффективности // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 4. С. 67–71.

7.42. Стародубцева И.А. Особенности конституционной системы «сдержек и противовесов» в России и Франции: от теории к развитию в законодательстве // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 30–34.

7.43. Тимошкин К.А. Судебная защита прав и законных интересов граждан и организаций как реализация принципа «сдержек и противовесов» органов государственной власти // Российский судья. 2006. № 7. С. 8–10.

7.44. Тихомиров Ю.А. Закон: от принятия до реализации // Законности в Российской Федерации. М.: [б. и.], 1998. С. 13–26.

7.45. Холодная Е.В. Гласность и открытость как условие законности деятельности органов государственной власти // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 1. С. 75–77.

7.46. Хышиктуев О.В., Хобраков Д.Ц. Прокурорский надзор как институт системы контроля за законностью нормативных правовых актов органов местного самоуправления // Российская юстиция. 2012. № 1. С. 8–10.

7.47. Цалиев А.М. О Федеральном законе об общих принципах организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов РФ // Российская юстиция. 2014. № 7. С. 13–17.

7.48. Чердаков О.И., Евдокимов О.В. Сущность и содержание категории «правовая среда» в современной теории права // Право и образование. 2013. № 8. С. 64–70.

7.49. Черногор Н.Н. Проблема правовой среды в современной юридической науке // Вестник МГОУ. 2015. № 3. С. 39–45.

7.50. Чечот Д.М. Социальные корни режима законности в сфере государственного управления // Человек и общество. Вып. XII. Л., 1973. С. 42–47.

7.51. Шевелева Н.А. Бюджетное выравнивание в России как способ гармонизации межбюджетных отношений (2000–2015) // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 2. С. 32–44.

7.52. Шугрина Е.С. Контроль за органами местного самоуправления и их

должностными лицами // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 23–30.

7.53. Щепачев В.А. Особенности правотворческой деятельности органов местного самоуправления // Право и политика. 2010. № 8. С. 1419–1426.

8. Диссертации и авторефераты диссертаций

8.1. Абдуллина С.Р. Судебный контроль как способ обеспечения законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. – 29 с.

8.2. Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности : вопросы теории и практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2006. – 55 с.

8.3. Березин, А.А. Административно-правовое противодействие нарушениям, посягающим на общественный порядок и общественную безопасность при проведении публичных мероприятий : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015. – 26 с.

8.4. Волкова, Л.П. Правовые основы разграничения полномочий между органами исполнительной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2008. – 479 с.

8.5. Гааг Л.В. Законность как принцип деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ (по материалам Западной Сибири) : дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1998. – 250 с.

8.6. Давыдова Н.Ю. Конституционно-правовое принуждение в механизме обеспечения законности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. – 26 с.

8.7. Дотдаев М.А. Полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. – 19 с.

8.8. Елисеенко Е.А. Разграничение полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. – 217 с.

8.9. Ефремов А.Ф. Теоретические и практические проблемы реализации принципов законности в Российском государстве : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2001. – 51 с.

8.10. Железнякова Е.В. Проблемы законности и ее гарантий в деятельности органов местного самоуправления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006. – 23 с.

8.11. Зиновьева М.Ю. Социально-юридические гарантии законности в условиях формирования правового государства : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999. – 223 с.

8.12. Коняхин В.Г. Муниципально-правовой статус представительных органов муниципальных образований в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Кемерово, 2010. – 25 с.

8.13. Коршунов С.А. Правовое регулирование государственного контроля в сфере местного самоуправления : дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. – 187 с.

8.14. Крузе Ю.Л. Проблемы теории муниципального права : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. – 182 с.

8.15. Куденеев С.В. Актуальные вопросы обеспечения законности на муниципальном уровне (на примере Республики Мордовия) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005 – 196 с.

8.16. Лисюткин А.Б. Принципы законности и их реализация в условиях формирования правового государства : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1992. – 199 с.

8.17. Полюбин Д.В. Конституционно-правовые основы государственного контроля законности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2012. – 26 с.

8.18. Пузырев С.В. Административный надзор и контроль как формы исполнительной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. – 194 с.

8.19. Пылин С.В. Конституционно-правовые основы контроля в области местного самоуправления в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006. – 233 с.

8.20. Садчикова И.Э. Конституционно-правовое обеспечение формирования и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации (по материалам муниципальных образований Московской области) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. – 203 с.

8.21. Соломка Н.И. Взаимоотношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999. – 199 с.

8.22. Сомова О.А. Правовые основы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. – 199 с.

8.23. Ткаченко В.Д. Основные требования социалистической законности в правотворчестве Советского государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харьков, 1987. – 26 с.

8.24. Хесина Н.М. Административно-правовое обеспечение механизма формирования и функционирования режима законности и правопорядка в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. – 230 с.

8.25. Чуманова В.В. Обеспечение эффективности механизма государственного контроля и надзора в системе местного самоуправления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2009. – 24 с.

9. Словари и энциклопедии

9.1. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. М.: Рус. яз. : Медиа, 2003. Т. 4: Р - *V*. – 688 с.

9.2. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Русский язык, 1989. – 750 с.

- 9.3. Подсумкова А.А. Муниципальное управление : словарь-справочник. Саратов: Изд-во ПАГС, 2008. – 68 с.
- 9.4. Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А.М. Прохоров. 4-е изд. М.: Сов. энциклопедия, 1986. – 1600 с.
- 9.5. Фалмер Р.М. Энциклопедия современного управления : пер. с англ. : в 5 т. М.: ВИПКэнерго, 1992.
- 9.6. Юридическая энциклопедия / под ред. М.Ю. Тихомирова. М.: Юринформцентр, 1997. – 525 с.

10. Интернет-ресурсы

- 10.1. Актуальные проблемы территориальной организации публичной власти: опыт России и зарубежных стран. Ч. 2 : Местный уровень / М.В. Глигич-Золотарева, А.Н. Дементьев, Ю.В. Малинкина, Е.В. Першин // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2003. № 19. URL: [http:// www.budgetrf.ru/Publications/ Magazines/ VestnikSF/ 2003/vestniksf212-19/ vestniksf212-19000.htm](http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2003/vestniksf212-19/vestniksf212-19000.htm) (дата обращения: 17.10.2017).
- 10.2. База данных показателей муниципальных образований // Федеральная служба государственной статистики : сайт. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst> (дата обращения: 17.10.2017).
- 10.3. Доклад Генерального прокурора РФ на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ «О состоянии законности и правопорядка» от 29 апреля 2016 г. // Генеральная Прокуратура РФ : официальный сайт. URL: [http:// www.genproc.gov.ru/smi/ interview _and_ appearances / appearances / 145875 /](http://www.genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/appearances/145875/) (дата обращения: 17.01.2017).
- 10.4. 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).
- 10.5. 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).
- 10.6. Местное самоуправление в Украине. Понятие и система. Местные выборы. Статус депутатов местных советов // Студенческая библиотека онлайн. URL: [http:// www.studbooks.net/ 59060/ pravo/ mestnoe_ samoupravlenie_ ukraine_](http://www.studbooks.net/59060/pravo/mestnoe_samoupravlenie_ukraine_)

ponyatie_ sistema_ mestnye_ vybory_ statuse_ deputatov_ mestnyh_ sovetov (дата обращения: 17.10.2017).

10.7. Тараборин Р.С. Государственное и местное управление Польши // Юридическая Россия. Федеральный правовой портал. URL: <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1277267> (дата обращения: 17.10.2017).

10.8. Червонюк В.И. Элементарные начала общей теории права // Академик. dis.academic.ru. URL: http://www.elementary_law.academic.ru/714 (дата обращения: 17.10.2017).

Приложения

Приложение 1

В Комитет Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству

Предложения

по внесению изменений в ст. 73 и 74.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Статья 73 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет:

«В случае если соответствующим судом установлено, что представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, а представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение одного месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения данного решения, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования».

При формальном подходе к применению данной статьи юридически значимым обстоятельством является принятие муниципальным представительным органом нормативного правового акта, противоречащего

законодательству, наличие решения суда, устанавливающего данный факт, а также непринятие мер по исполнению решения суда, в том числе по отмене незаконного нормативного правового акта.

При этом незаконные правовые акты на муниципальном уровне могут появляться не только в процессе деятельности представительного органа, но и в результате бездействия данного органа. Например, если изменилось федеральное или региональное законодательство, а местные представительные органы не отреагировали на данные изменения и не внесли поправки в муниципальный правовой акт, то в результате бездействия представительного органа муниципальный акт становится незаконным. В данной ситуации отсутствует первоначальный элемент, предусмотренный правовой конструкцией ч. 1. ст. 73 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ: «...представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий...».

На основании ч. 1 ст. 73 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ распущено более десяти представительных органов муниципальных образований. Как показывает проведенный анализ практики применения данной статьи, суд не устанавливает обстоятельства появления незаконного правового акта. Суд ограничивается констатацией незаконности муниципального правового акта и дает срок для приведения его в соответствие с действующим законодательством. Поэтому ответственность представительного органа наступает не за издание незаконного правового акта, а за непринятие мер для исполнения решения суда, т. е. за бездействие.

По нашему мнению, необходимо изменить правовую конструкцию данной статьи. Исключение из оснований ответственности представительного органа местного самоуправления формулировки о принятии им незаконного правового акта создаст правовую конструкцию, в соответствии с которой ответственность наступает не за издание незаконного правового акта, а за нежелание приводить в соответствие с законодательством незаконный правовой акт. При этом данное изменение позволит привести структуру нормы в соответствие со сложившейся

практикой применения ч. 1 ст. 73 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

На основании вышеизложенного мы полагаем целесообразным внести изменение в ч. 1 ст. 73 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ и изложить ее в следующей редакции:

«1. В случае если соответствующим судом установлено наличие нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, и в установленный судом срок представительный орган муниципального образования в пределах своих полномочий не принял мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение одного месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения данного решения, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования».

По нашему мнению, необходимо также внести изменения в ст. 74.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

В соответствии с данной статьей местный представительный (законодательный) орган вправе отправить в отставку главу муниципального образования по собственной инициативе или по инициативе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Статья 12 Конституции Российской Федерации закрепляет, что муниципальные органы не входят в систему органов государственной власти, а значит, и высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации не входит в систему органов местного самоуправления. Однако в соответствии с указанной статьей губернатор или глава республики может инициировать процесс удаления в отставку высшего должностного лица муниципального образования. В случае, если удаление в

отставку происходит по инициативе представительного органа, депутаты обязаны уведомить о данной инициативе высшее должностное лицо субъекта Федерации и при голосовании учитывать его мнение. А в отдельных случаях глава муниципального образования может быть отправлен в отставку только при согласии губернатора или главы республики.

Обращает на себя внимание тот факт, что для инициирования удаления в отставку главы муниципального образования не требуется решения суда. Согласно указанной статье необходимо только личное убеждение губернатора или главы республики в том, что глава муниципального образования совершил одно из действий, предусмотренных законодательством. Удаление в отставку главы муниципального образования на основании оценочных суждений губернатора (главы республики) недопустимо.

По нашему мнению, такое положение нарушает конституционные требования о самостоятельности местного самоуправления. Считаем целесообразным внести изменения в ст. 74.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ и исключить из нее полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации) на всех стадиях удаления главы муниципального образования в отставку местным представительным органом. Предлагаем оставить решение данного вопроса на местном уровне, не привлекая к этому процессу должностных лиц государственной власти.

Наряду с этим считаем необходимым расширить полномочия местного представительного органа в части привлечения к ответственности руководителя исполнительно-распорядительного органа. В соответствии со ст. 74.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ муниципальный представительный орган получил возможность удалять в отставку главу муниципального образования. Однако данная статья не в полной мере снимает проблему подотчетности руководителя местной администрации перед представительным органом.

Местную администрацию (исполнительно-распорядительный орган) может возглавлять глава муниципального образования, выигравший выборы, или лицо, работающее по контракту, который заключается с победителем конкурса. Статья 74.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ не дает возможности удалить в отставку главу местной администрации, который замещает данную должность по контракту (победителя конкурса). Контракт с данным лицом может быть расторгнут по соглашению сторон или в судебном порядке из-за нарушений его условий или несоблюдения ограничений (ч. 11 ст. 37 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ).

Как показывает практика, с главой администрации, победившим в конкурсе, заключается типовой (формальный) контракт. Контракт, который содержал бы конкретные показатели деятельности данного чиновника (эффективный контракт), заключается с незначительным числом глав местных администраций. Как правило, в таком контракте отсутствуют конкретные (объективные) показатели, поэтому его практически невозможно расторгнуть в судебном порядке. В данной ситуации представительный орган муниципального образования лишается возможности влиять на главу местной администрации, и лицо, замещающее должность руководителя исполнительно-распорядительного органа по контракту, становится не подконтрольным муниципальным депутатам.

Статья 74.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ фактически обуславливает возможность представительного органа удалять в отставку руководителя местной администрации способом замещения данной должности, а это недопустимо. Мы считаем, что необходимо закрепить возможность представительного органа удалять в отставку не только главу муниципального образования, но и главу местной администрации. Местные депутаты должны иметь возможность влиять на руководителя исполнительно-распорядительного органа независимо от способа замещения данной должности. Такие поправки позволят повысить эффективность деятельности представительного органа местного самоуправления по поддержанию режима законности в муниципальном образовании, а также значительно снизить вероятность возникновения конфликтов между представительным органом и главой местной администрации.

С учетом вышеизложенного считаем целесообразным изложить ст. 74.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в следующей редакции:

«Статья 74.1 Удаление главы муниципального образования или главы местной администрации в отставку представительным органом муниципального образования.

1. Представительный орган муниципального образования в соответствии с настоящим Федеральным законом вправе удалить главу муниципального образования или главу местной администрации в отставку по инициативе депутатов представительного органа муниципального образования.

2. Основаниями для удаления главы муниципального образования или главы местной администрации в отставку являются:

1) решения, действия (бездействие) главы муниципального образования или главы местной администрации, повлекшие наступление последствий, предусмотренных пунктами 2 и 3 части 1 статьи 75 настоящего Федерального закона;

2) неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий, предусмотренных настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, уставом муниципального образования, и (или) обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации;

3) неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования или главы местной администрации представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального образования, данная два раза подряд;

4) несоблюдение ограничений и запретов и неисполнение обязанностей, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами;

5) допущение главой муниципального образования или главой местной

администрации, местной администрацией, иными органами и должностными лицами местного самоуправления муниципального образования и подведомственными организациями массового нарушения государственных гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина в зависимости от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, ограничения прав и дискриминации по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, если это повлекло нарушение межнационального и межконфессионального согласия и способствовало возникновению межнациональных (межэтнических) и межконфессиональных конфликтов.

3. Инициатива депутатов представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования или главы местной администрации в отставку, выдвинутая не менее чем одной третью от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, оформляется в виде обращения, которое вносится в представительный орган муниципального образования. Указанное обращение вносится вместе с проектом решения представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования или главы местной администрации в отставку. О выдвижении данной инициативы глава муниципального образования или глава местной администрации уведомляются не позднее дня, следующего за днем внесения указанного обращения в представительный орган муниципального образования.

4. Рассмотрение инициативы депутатов представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования или главы местной администрации в отставку осуществляется представительным органом муниципального образования в течение одного месяца со дня внесения соответствующего обращения.

5. Решение представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования или главы местной администрации в отставку считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа

муниципального образования.

6. Решение представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования или главы местной администрации в отставку подписывается председателем представительного органа муниципального образования.

7. В случае, если в соответствии с уставом муниципального образования глава муниципального образования входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, решение об удалении главы муниципального образования в отставку подписывается депутатом, председательствующим на заседании представительного органа муниципального образования.

8. В случае, если в соответствии с уставом муниципального образования глава сельского поселения возглавляет исполнительно-распорядительный орган и исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования, решение об удалении главы муниципального образования в отставку подписывается депутатом, председательствующим на заседании представительного органа муниципального образования.

9. В случае, если глава муниципального образования, входящий в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняющий полномочия его председателя, присутствует на заседании представительного органа муниципального образования, на котором рассматривается вопрос об удалении его в отставку, указанное заседание проходит под председательством депутата представительного органа муниципального образования, уполномоченного на это представительным органом муниципального образования.

10. При рассмотрении и принятии представительным органом муниципального образования решения об удалении главы муниципального образования или главы местной администрации в отставку необходимо обеспечить:

1) заблаговременное получение им уведомления о дате и месте проведения соответствующего заседания, а также ознакомление с обращением депутатов

представительного органа муниципального образования и с проектом решения представительного органа муниципального образования об удалении его в отставку;

2) предоставление ему возможности дать депутатам представительного органа муниципального образования объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для удаления в отставку.

11. В случае, если глава муниципального образования или глава местной администрации не согласен с решением представительного органа муниципального образования об удалении его в отставку, он вправе в письменном виде изложить свое особое мнение.

12. Решение представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования или главы местной администрации в отставку подлежит официальному опубликованию (обнародованию) не позднее чем через пять дней со дня его принятия. В случае, если глава муниципального образования или глава местной администрации в письменном виде изложил свое особое мнение по вопросу удаления его в отставку, оно подлежит опубликованию (обнародованию) одновременно с указанным решением представительного органа муниципального образования.

13. В случае, если инициатива депутатов представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования или главы местной администрации в отставку отклонена представительным органом муниципального образования, вопрос об удалении главы муниципального образования или главы местной администрации в отставку может быть вынесен на повторное рассмотрение представительного органа муниципального образования не ранее чем через два месяца со дня проведения заседания представительного органа муниципального образования, на котором рассматривался указанный вопрос.

14. Глава муниципального образования или глава местной администрации, в отношении которого представительным органом муниципального образования принято решение об удалении его в отставку, вправе обратиться в суд с заявлением об обжаловании указанного решения в течение 10 дней со дня

официального опубликования такого решения.

Суд должен рассмотреть заявление и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня подачи заявления. Суд может проверять только правомочность проведения голосования».

В.В. Аржанов

Уважаемый респондент!

Предлагаем ответить на вопросы, которые позволят выявить Ваше мнение о механизме обеспечения законности на местном уровне.

1. По Вашему мнению, соблюдается ли режим законности муниципальными органами (исполняются ли ими все требования законодательства)?
 - а) да, соблюдается;
 - б) в большинстве случаев соблюдается;
 - в) в большинстве случаев не соблюдается;
 - г) нет, не соблюдается;
 - д) затрудняюсь ответить.

2. По Вашему мнению, способно ли население муниципального образования осуществлять контроль за деятельностью органов местного самоуправления?
 - а) да, способно;
 - б) нет, не способно;
 - в) затрудняюсь ответить.

3. По Вашему мнению, способны ли должностные лица органов местного самоуправления обеспечить законность на местном уровне?
 - а) да, способны;
 - б) нет, не способны;
 - в) затрудняюсь ответить.

4. Как Вы считаете, существует ли на муниципальном уровне разграничение власти на законодательную и исполнительную?
 - а) да, законодательные и исполнительные органы действуют самостоятельно;
 - б) нет, все вопросы решает глава муниципального образования или глава администрации;
 - в) нет, все вопросы решают депутаты;
 - г) затрудняюсь ответить.

5. По Вашему мнению, руководитель муниципального образования действует на основании закона или по усмотрению (принимает решения по собственному пониманию, как будет правильнее и лучше в конкретной ситуации)?
 - а) действует всегда на основании закона;
 - б) в большинстве случаев действует на основании закона;
 - в) в большинстве случаев действует по усмотрению;
 - г) действует всегда по усмотрению;
 - д) затрудняюсь ответить.

6. По Вашему мнению, должен ли руководитель субъекта РФ (губернатор или президент республики) иметь возможность отстранить от должности главу муниципального образования или главу местной администрации?
 - а) да, должен;
 - б) нет, не должен;
 - в) затрудняюсь ответить.

7. По Вашему мнению, должны ли органы государственной власти иметь возможность распустить представительный орган местного самоуправления (распустить депутатов)?

- а) да, должны;
б) нет, не должны;
в) затрудняюсь ответить.
8. Могут ли органы государственной власти осуществлять полномочия органов местного самоуправления (решать вопросы местного значения вместо муниципальных органов)?
а) да, могут;
б) нет, не могут;
в) затрудняюсь ответить.
9. Насколько муниципальные органы самостоятельны от государственных органов власти в принятии решений на местном уровне?
а) не самостоятельны;
б) большинство решений приходится согласовывать;
в) приходится согласовывать принятие отдельных решений;
г) самостоятельно принимают все решения;
д) затрудняюсь ответить.
10. Какие органы государственной власти, по Вашему мнению, могут и должны контролировать деятельность органов местного самоуправления?
а) Президент РФ;
б) федеральные органы законодательной власти (Государственная Дума и Совет Федерации);
в) федеральные органы исполнительной власти (Правительство РФ и федеральные министерства и ведомства);
г) руководитель субъекта РФ (губернатор или президент республики);
д) законодательные (представительные) органы субъектов РФ;
е) исполнительные органы субъектов РФ (администрации или правительства субъектов РФ);
ж) суды;
з) прокуратура.
11. Какие органы государственной власти, по Вашему мнению, наиболее часто контролируют деятельность органов местного самоуправления (расставьте ответы в порядке убывания контрольных полномочий)?
-
-
-

12. Как, по Вашему мнению, можно повысить уровень законности в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления?
-
-
-

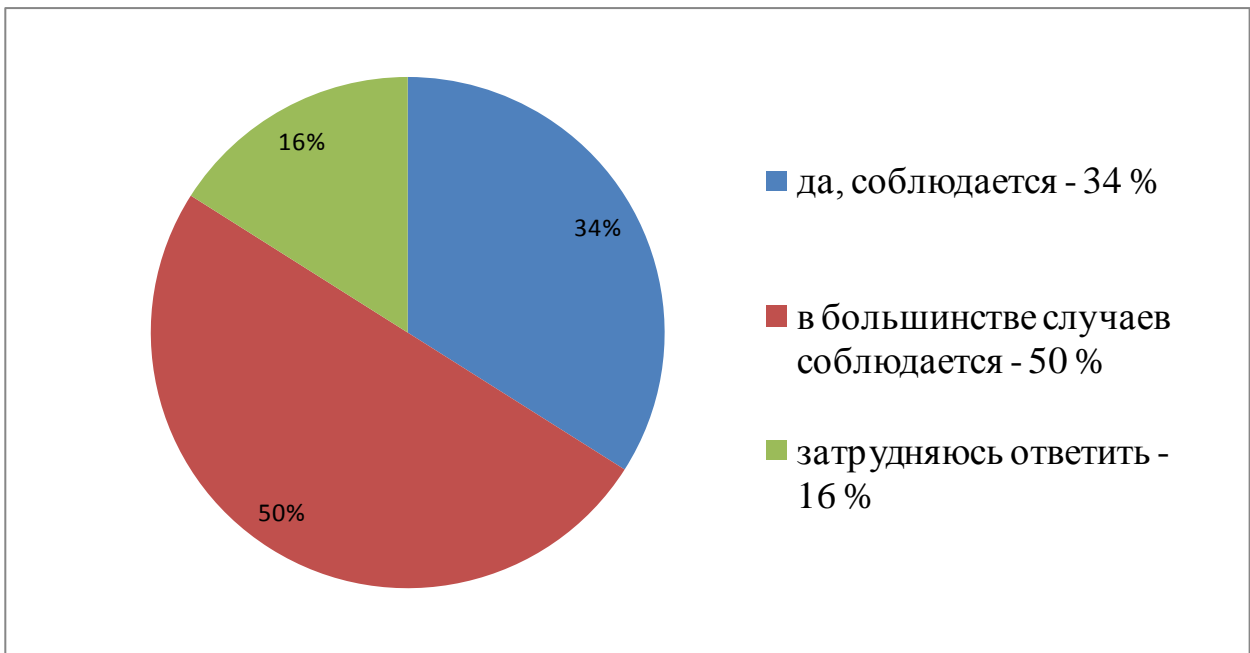
Данная анкета не должна выявлять Ваш уровень знания законодательства, нам важно узнать Ваше мнение, о том как Вы относитесь к проблемам, обозначенным в вопросах.

Благодарим Вас за искренние ответы.

Приложение 3

**Результаты опроса муниципальных служащих и сотрудников
муниципальных учреждений****Диаграмма 1**

По Вашему мнению, соблюдается ли режим законности муниципальными органами (исполняются ли ими все требования законодательства)?

**Диаграмма 2**

По Вашему мнению, способны ли должностные лица органов местного самоуправления обеспечить законность на местном уровне?

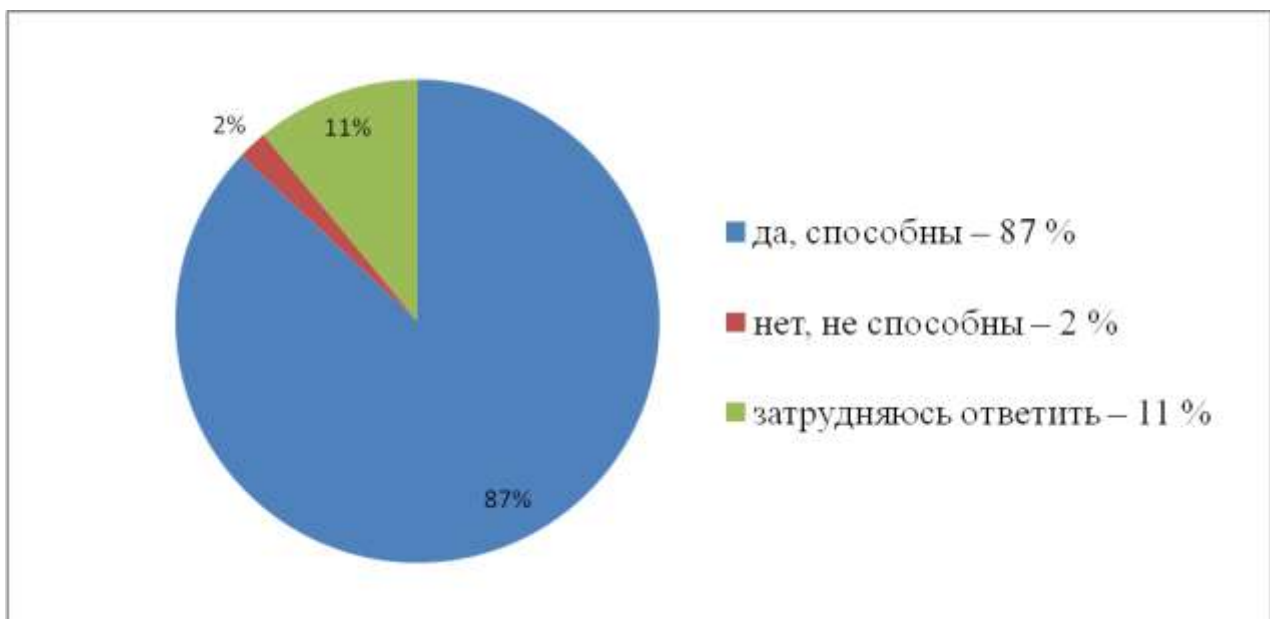


Диаграмма 3

Как Вы считаете, существует ли на муниципальном уровне разграничение власти на законодательную и исполнительную?

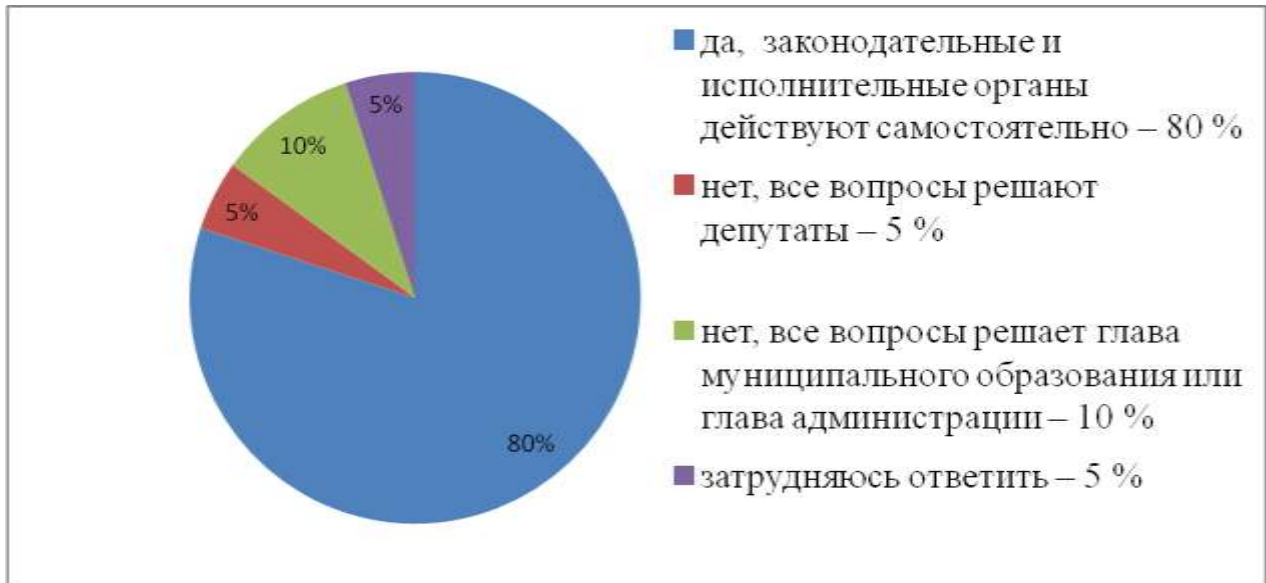


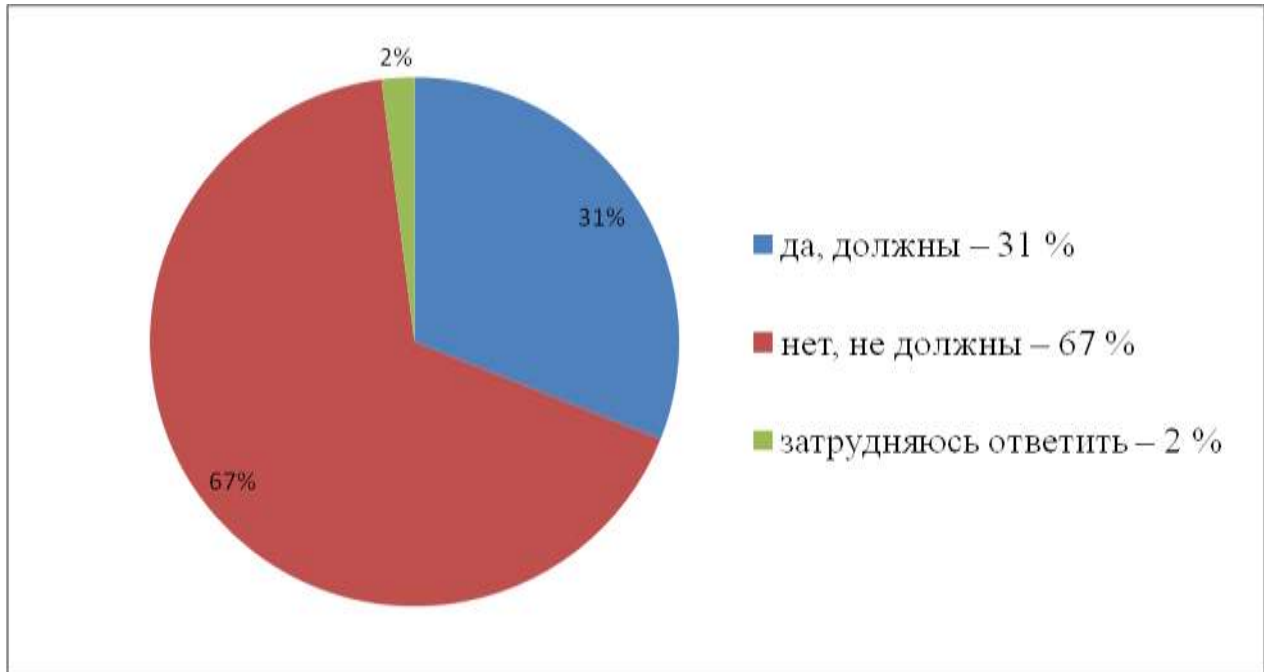
Диаграмма 4

Какие органы государственной власти, по Вашему мнению, могут и должны контролировать деятельность органов местного самоуправления?



Диаграмма 5

По Вашему мнению, должны ли органы государственной власти иметь возможность распустить представительный орган местного самоуправления (распустить депутатов)?

**Диаграмма 6**

По Вашему мнению, должен ли руководитель субъекта Российской Федерации (губернатор или глава республики) иметь возможность отстранить от должности главу муниципального образования или главу местной администрации?

