

На правах рукописи

СМИРНОВА Юлия Михайловна

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВА**

12.00.02 – конституционное право;
конституционный судебный процесс;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Белгород – 2013

Диссертация выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Елецкий государственный университет им. И.А. Бунина»

**Научный
руководитель:**

Ермаков Владимир Гаврилович –
доктор юридических наук, профессор

**Официальные
оппоненты:**

Чепурнова Наталья Михайловна – доктор
юридических наук, профессор, ФГБОУ ВПО
«Московский государственный университет
экономики, статистики и информатики» / зав.
кафедрой конституционного
и административного права

Старцева Лариса Ивановна –
кандидат юридических наук, доцент, ФГАОУ
ВПО «Белгородский государственный
национальный исследовательский университет» /
доцент кафедры конституционного
и муниципального права

Ведущая организация: ФГБОУ ВПО «Московский государственный
юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Защита состоится 29 июня 2013 г. в 11 часов на заседании диссертационного совета Д 212.015.07 на базе Белгородского государственного национального исследовательского университета по адресу: 308015, г. Белгород, ул. Победы, д. 85.

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

Автореферат диссертации разослан 28 мая 2013 г.

**Ученый секретарь
диссертационного совета**



Нифанов А.Н.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Самостоятельность органов муниципальных образований в сфере правотворчества по вопросам местного значения обусловлена современным этапом развития конституционного строя России, для которого характерно последовательное разграничение понятий «государственная власть» и «местное самоуправление» в рамках объединяющей категории «публичная власть». Это происходит, зачастую, в ущерб законодательным полномочиям государственных органов Российской Федерации и ее субъектов, которые предопределяются общепризнанной в конституционном праве концепцией суверенитета государства. Вместе с тем, правотворческая функция имманентно присуща ряду органов местного самоуправления (прежде всего, муниципальным органам народного представительства), ввиду конституционно-правового статуса муниципальных образований как субъектов публичных правоотношений, обладающих конституционно гарантированными и законодательно закрепленными предметами ведения, отличными от предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов. В связи с этим возникает проблема поиска и обеспечения надлежащего конституционного баланса между конкурирующими принципами самостоятельности местного самоуправления и допустимости правового регулирования местного самоуправления в федеральном законодательстве и нормативных правовых актах субъектов Федерации.

После принятия Федерального закона Российской Федерации 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» законодатель внес в него более 100 изменений и дополнений, следствием чего явились многочисленные поправки в уставы муниципальных образований, иные акты муниципального правотворчества, возникла необходимость принятия ряда новых нормативных правовых актов. Данная ситуация закономерно потребовала увеличения объема правотворческой работы представительных органов муниципальных образований, зачастую, в ущерб ее качеству. Количественные и качественные изменения наблюдаются в каждом субъекте Российской Федерации. В частности, в

прокуратуру Орловской области в 2011г. поступило 4114 муниципальных нормативных правовых актов, по 272 (6,6%) актам были составлены отрицательные заключения. В 2012 году от органов местного самоуправления поступило 6011 актов, по 552 (9,1%) муниципальным нормативным правовым актам даны отрицательные заключения. Таким образом, количество актов, издаваемых органами местного самоуправления, увеличилось на 31,5%, а отрицательных заключений на 2,5%¹.

Наряду с этим до настоящего времени остается ряд нерешенных вопросов, которые препятствуют формированию единой правовой системы и подлежат устранению в процессе совершенствования законов и муниципальных нормативно-правовых актов. К ним относятся: во-первых, нарушение принципов конституционности и законности органами муниципальных образований при осуществлении ими правотворческих полномочий; во-вторых, наличие ряда правовых коллизий и пробелов в федеральном и региональном законодательстве, регламентирующем правотворческую деятельность местного самоуправления.

При подобных обстоятельствах исследование конституционно-правовых основ реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере правотворчества представляется весьма актуальным.

Степень научной разработанности темы. Вопросам правотворчества в их конституционном измерении посвящены труды следующих ученых: С.А. Авакьяна, К.В. Арановского, П.А. Астафичева, В.М. Баранова, Е.В. Белосовой, Н.А. Богдановой, Т.М. Бялкиной, В.А. Виноградова, И.В. Выдрина, М.А. Герасимовой, В.Г. Ермакова, Т.Д. Зражевская, Е.В. Измайловой, И.В. Ирхина, В.Т. Кабышева, Е.И. Козловой, Н.М. Колосовой, Г.Н. Комковой, С.Д. Князева, О.Е. Кутафина, А.В. Мицкевича, Н.П. Моисеенко, Е.А. Незнамовой, М.А. Очеретиной, А.С. Пиголкина, И.Н. Сенякина, В.В. Та-

¹ Из формы №505 статистической отчетности по Орловской области о работе прокурора по участию в правотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, утвержденной приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 31 мая 2010, № 227.

болина, А.А. Уварова, Я.А. Успенской, С.М. Шахрая, Е.С. Шугриной, Б.С. Эбзеева и др.

Важное значение имеют научные труды, посвященные исследованиям отдельных аспектов правотворчества органов местного самоуправления таких авторов, как: Н.А. Антонова, Н.П. Алешкова, В.А. Баранов, А.С. Борисов, С.В. Бошно, Н.В. Вантеева, А.А. Джагарян, Б.В. Дрейшев, Е.М. Заболотских, В.А. Земсков, Д.И. Иванов, В.С. Кашо, С.А. Кузнецов, Н.Ю. Леванов, Э.Г. Липатов, А.И. Ляхова, Т.С. Масловская, А.Н. Нифанов, С.В. Нарутто, Ж.И. Овсепян, С.В. Поленина, Т.П. Полежай, И.С. Самощенко, Ю.А. Соколова, О.И. Цыбулевская, Н.М. Чепурнова, Т.П. Шкуратова, А.Е. Штурнев и др.

Отдельные вопросы реализации правотворческой компетенции органов местного самоуправления исследовались на уровне кандидатских и докторских диссертаций: П.Г. Абдулазизовой, А.В. Акопяна, И.А. Алексеева, Ю.М. Буниной, А.Е. Гавришева, А.Н. Дербиной, Е.Н. Кузнецовой, Н.Т. Леоненко, Ю.М. Манаховой, С.А. Солдатова, Б.С. Сулаймановой, И.И. Ходобина, Н.Н. Черногора, А.В. Юсупова и др.

Вместе с тем, конституционно-правовые основы реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере правотворчества до настоящего времени комплексно не исследовались. В данной диссертационной работе предпринята попытка восполнить названный пробел.

Объектом диссертационного исследования выступили общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере правотворчества.

Предметом диссертационного исследования явилась система конституционно-правовых норм, регулирующих отношения в сфере реализации правотворческих полномочий органами местного самоуправления.

Цель исследования состояла в комплексном конституционно-правовом анализе реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере правотворчества в современных условиях, а также разработке на этой основе теоретических и практических предложений по совершенствованию норма-

тивных правовых актов, регламентирующих правотворческую деятельность органов местного самоуправления.

Достижение данной цели потребовало решения следующих **задач**:

- определить понятие и выявить конституционно-правовую природу правотворческой деятельности органов местного самоуправления;
- исследовать структурные компоненты полномочий органов местного самоуправления в сфере правотворчества;
- проанализировать конституционно-правовые принципы реализации правотворческих полномочий органов местного самоуправления;
- осуществить комплексный анализ, выявить проблемы регламентации и реализации полномочий представительных органов местного самоуправления в сфере правотворчества;
- раскрыть основные особенности и проблемы, возникающие при реализации полномочий глав муниципальных образований и местных администраций в сфере правотворчества;
- определить роль правового контроля в совершенствовании процесса реализации правотворческих полномочий органов местного самоуправления;
- проанализировать проблемы нормативной регламентации юридической ответственности органов местного самоуправления в сфере правотворчества, сформулировать предложения по их разрешению.

Методологическую основу исследования составили общенаучные методы познания, выработанные и апробированные юридической наукой. Анализ, синтез, индукция и дедукция использовались в определении понятийного ряда предмета исследования.

Специальные методы (системно-структурный, логический, функциональный) применялись при комплексном анализе полномочий представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления в сфере правотворчества.

Для решения задач исследования широко привлекались частные научные методы – формально-юридический, лингво-юридический и сравнительно-

правовой, особенно при анализе действующего законодательства и формулировании предложений по его совершенствованию. Использование названных методов позволило раскрыть объект и предмет диссертационного исследования.

Теоретическая основа исследования. Диссертационное исследование базируется на фундаментальных положениях конституционного и муниципального права, а также теории государства и права, в частности – теории правотворчества. В работе использованы научные достижения и разработки таких авторов, как: С.С. Алексеев, Ю.Г. Арзамасов, Н.С. Бондарь, Г.А. Борисов, Н.В. Витрук, Л.Б. Ескина, А.В. Ильин, В.Н. Карташов, С.А. Комаров, В.В. Лазарев, А.А. Ливеровский, Р.Х. Макуев, М.В. Мархгейм, М.Н. Марченко, С.Л. Сергевнин, Ю.А. Тихомиров, Е.Е. Тонков, А.А.Ушаков, В.И. Фадеев, Т.Я. Хабриева, Р.О. Халфина, В.Е. Чиркин, Л.С. Явич и др.

Правовую основу диссертационного исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы (от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»); кодексы (от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ Арбитражный процессуальный, от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ Гражданский процессуальный, от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ Гражданский, от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ Об административных правонарушениях, от 29.12.2004 № 190-ФЗ Градостроительный); федеральные законы (от 18 ноября 2007 года № 260-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с организацией ведения регистра муниципальных правовых актов», от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований», от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», от 17 января 1992 года № 2202-1 «О Прокуратуре Российской Федерации»); подзаконные нормативные правовые акты (приказы Генпрокуратуры РФ, постановления Совета Федерации Федерального Собрания РФ),

нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации; муниципальные правовые акты. В числе исследованных международных актов Европейская хартия местного самоуправления.

Эмпирической базой диссертационного исследования явились материалы судебной практики Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации, а также широкий перечень регламентов органов муниципальных образований различных видов.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в:

– предложенной оригинальной дефиниции полномочий органов местного самоуправления в сфере правотворчества в виде прав и обязанностей, направленных на разработку, внесение, рассмотрение, принятие, подписание и обнародование либо отклонение, вступление в силу, внесение изменений и дополнений, а также отмену муниципальных нормативных правовых актов;

– авторской характеристики и систематизации форм и особенностей реализации правотворческих полномочий представительных и исполнительно-распорядительных органов муниципального образования;

– сформулированных предложениях по совершенствованию норм федеральных законов Российской Федерации, регулирующих правотворческую деятельность органов местного самоуправления.

На защиту выносятся следующие **положения, обладающие элементами научной новизны:**

1. Предложена авторская трактовка дефиниции «полномочия органов местного самоуправления в сфере правотворчества». Это установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Федерации, уставами муниципальных образований права и обязанности уполномоченных органов муниципальных образований, направленные на разработку, внесение, рассмотрение, принятие, подписание и обнародование либо отклонение, вступление в силу, внесение изменений и дополнений, а также отмену муниципальных нормативных правовых актов. Представительные органы местного самоуправления уполномочены на право-

творческую деятельность по предметам ведения муниципального образования в силу их конституционно-правового статуса как коллегиальных органов представительства публичных интересов местного сообщества. Правотворческие полномочия глав муниципальных образований, местных администраций и контрольных органов местного самоуправления имеют производный характер и должны допускаться лишь в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Федерации, уставами муниципальных образований.

2. С позиции конституционно-правовой науки обоснованы, уточнены и выделены две группы основных принципов реализации правотворческих полномочий органов местного самоуправления: общие (законности, научности, демократизма, гласности) и специальные (комплексности, сочетания государственно-властных и публично-корпоративных начал, взаимосвязанности правотворческой деятельности органов местного самоуправления с правоприменительной практикой, соразмерности муниципальных полномочий с материально-финансовыми ресурсами, ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления).

3. Рассмотренные в диссертации подходы к конституционно-правовому регулированию правотворчества как одной из основных функций представительных органов муниципальных образований позволили сформулировать вывод о недостаточно полной регламентации данных общественных отношений в конституционных (уставных) и законодательных нормативных правовых актах, что обусловлено множественностью их регулятивных целей и задач. В связи с этим автором приведены дополнительные аргументы в пользу закрепления совокупности элементов полномочий представительных органов муниципальных образований: в уставах муниципальных образований (общее регулирование) и в регламентах представительных органов (конкретное регулирование, реализующее с максимальной подробностью полномочия представительных органов местного самоуправления в сфере правотворчества).

4. Выявлено, что правотворческие полномочия глав муниципальных образований и местных администраций находятся в зависимости от структурно-

организационных моделей местного самоуправления. Разнообразие данных моделей требует адекватного правового регулирования полномочий глав муниципальных образований и местных администраций в сфере правотворчества. В частности, при высокой концентрации нормативно-правовой компетенции данных органов и должностных лиц, в уставах муниципальных образований и иных муниципальных нормативных правовых актах целесообразно закрепление соответствующих балансирующих механизмов (консультации, согласование, антикоррупционная и дополнительная юридические экспертизы, взаимный контроль, недопустимость замещения должности более двух сроков подряд, досрочное прекращение полномочий по расширенному перечню оснований, обжалование в суд и др.).

5. Повышению эффективности реализации правотворческих полномочий органов местного самоуправления способствует совершенствование правового контрольного механизма, включающего внешний и внутренний; предварительный, текущий и последующий виды данного контроля. В связи с этим автором обосновывается необходимость внесения поправок в ст. 7 Закона Российской Федерации от 17 января 1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», наделяющих прокурорских работников не правом, а обязанностью участвовать в правотворческой деятельности органов муниципальных образований. В случае учета указанного предложения отпадет необходимость заключения многочисленных и типовых по содержанию соглашений о взаимодействии между прокуратурой и органами местного самоуправления в сфере правотворчества. Кроме того, целесообразно введение в органах прокуратуры штатных единиц прокуроров, в функциональные обязанности которых входило бы только осуществление правового контроля над правотворческой деятельностью органов местного самоуправления.

6. Сформулирована авторская позиция по дискуссионной в современной юридической науке проблеме соотношения конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности. Присоединяясь к точке зрения ряда ученых, в диссертации приводятся дополнительные аргументы в обоснование

того, что муниципально-правовая ответственность является самостоятельным видом юридической ответственности перед населением и предполагает неблагоприятные правовые последствия для органов и должностных лиц местного самоуправления за отступление от требований муниципальных нормативных правовых актов, принятых по вопросам местного значения. Юридическая ответственность за нарушение режима конституционности и законности при реализации правотворческих полномочий органов местного самоуправления имеет конституционно-правовую природу.

7. В целях совершенствования правового регулирования реализации правотворческих полномочий органов местного самоуправления целесообразно:

– разграничить в Федеральном законе Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» такие понятия как «муниципальный индивидуальный правовой акт» и «муниципальный нормативный правовой акт» вместо объединяющего понятия «муниципальный правовой акт»;

– дополнить ст. 35 упомянутого Федерального закона пунктом 9.1 следующего содержания: «Представительный орган городского поселения, муниципального района, городского округа обладает правом законодательной инициативы, вносимой в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Порядок реализации данного права определяется федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований».

Теоретическая значимость исследования определена необходимостью дальнейшего совершенствования правового регулирования отношений в сфере реализации правотворческих полномочий органов местного самоуправления и состоит в том, что полученные в ходе исследования результаты, сделанные обобщения, выводы и сформулированные предложения могут быть использованы в ходе дальнейшего научного осмысления ряда актуальных проблем, связанных с предметом исследования.

Практическое значение исследования. Материалы исследования могут быть использованы в правотворческой и правоприменительной деятельности органов местного самоуправления, а также в учебном процессе при преподавании конституционного права, муниципального права, теории государства и права, спецкурсов по муниципальному правотворчеству, а также при разработке соответствующих учебных и учебно-методических пособий.

Апробация результатов диссертационного исследования. Результаты диссертационного исследования обсуждены и одобрены на заседаниях кафедры конституционного и муниципального права ГОУ ВПО «Елецкий государственный университет им. И.А. Бунина».

Основные положения диссертации нашли отражение в одиннадцати статьях, опубликованных автором в научных сборниках и специализированной периодической печати общим объемом около 4,7 п.л.

Отдельные аспекты диссертационного исследования получили апробацию в рамках проведения автором лекционных и практических занятий по курсу «Правотворчество» в Орловском филиале Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, а также в процессе участия в девяти научно-практических конференциях различного уровня (2007 – 2012 гг.).

Структура работы обусловлена его целью и поставленными задачами, а также логикой обозначенной проблемы. Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, состоящих из семи параграфов, заключения, списка используемых источников и литературы, а также приложения.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы исследования, показана степень ее научной разработанности, определены цель и задачи исследования, охарактеризована теоретическая и методологическая основы работы, сформулированы научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, определено теоретическое и практическое значение исследования.

В главе первой – «Теоретико-методологические основы исследования правотворческих полномочий органов местного самоуправления в конституционно-правовой науке» – определено понятие и выявлена конституционно-правовая природа правотворческой деятельности органов местного самоуправления (§ 1); исследованы структурные компоненты полномочий органов местного самоуправления в сфере правотворчества (§ 2); проанализированы конституционно-правовые принципы реализации правотворческих полномочий органов местного самоуправления (§ 3).

Рассматривая правотворческую деятельность как разновидность юридической деятельности, необходимо учитывать ее содержание и форму. Общефилософское понятие «форма» означает способ внешнего выражения содержания, относительно устойчивую определенность связи элементов формы и их взаимодействие. В силу того, что назначение правотворчества состоит в преобразовании общественных отношений на уровень нормативно-общеобязательных велений, содержанием правотворческой деятельности является правотворческая компетенция и субъекты ее осуществления. В качестве формы правотворческой деятельности выступает правотворческий процесс. Аналогичные критерии были положены в основу рассмотрения правотворческой деятельности органов местного самоуправления, так как результаты этой деятельности (муниципальные нормативно-правовые акты) структурно составляют и занимают достаточно важный сегмент в системе российского права.

Анализируя взгляды современных ученых-правоведов, автор подчеркивает, что после принятия Конституции Российской Федерации и ряда законодательных актов, развивающих ее положения, получил признание и развитие принцип самостоятельности органов местного самоуправления в сфере правотворчества. В связи с этим правотворческую деятельность органов местного самоуправления следует трактовать как специфический вид юридической деятельности публично-властного характера органов местного самоуправления, направленный на создание, изменение и упразднение общеобязательных правил поведения по вопросам местного значения, а также по реализации отдель-

ных государственных полномочий, делегированных органами государственной власти, и иным вопросам, определенным уставом муниципального образования в соответствии с условиями и потребностями населения, проживающего на территории муниципального образования. В силу самостоятельности предметов ведения муниципальных образований последние обладают правом на принятие нормативных правовых актов, которые не должны противоречить Конституции Российской Федерации и принятым в соответствии с ней законодательным актам.

Далее автор определяет правотворческую компетенцию органов местного самоуправления как определенные конституционными (уставными) и законодательными актами полномочия (права и обязанности) органов местного самоуправления по принятию нормативных правовых актов. Объем данной компетенции определяется общественными отношениями, направленными на обеспечение благоприятного режима жизнедеятельности населения муниципального образования. В структуру правотворческой компетенции органов местного самоуправления входят следующие элементы: нормативно установленные цели, предмет ведения, властные полномочия, общественные отношения, юридическая ответственность.

По мнению диссертанта, можно выделить несколько сегментов правотворческой компетенции органов местного самоуправления. К первому относится «внешний» аспект взаимодействия, характеризующий место правотворческой деятельности органов местного самоуправления в разграничении полномочий между муниципальной и государственной властью. Ко второму сегменту целесообразно отнести «внутренний» аспект, характеризующий место правотворческой деятельности в рамках разграничения правотворческих полномочий между представительными и иными органами местного самоуправления. Автор приходит к выводу, что ключевая роль в муниципальной правотворческой деятельности принадлежит местному народному представительству, а правотворческие полномочия главы муниципального образования, местной администрации и контрольного органа местного самоуправления до-

пустимы лишь в случаях и пределах, прямо предусмотренных соответствующими законодательными и подзаконными нормативными правовыми актами.

Исследовав основные мнения ученых юристов в отношении толкования понятий «компетенция» и «полномочия», делается вывод о том, что любой орган публичной власти наделен компетенцией и полномочиями, направленными на решение и выполнение возложенных на него задач и функций исходя из предметов ведения Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований. В установлении компетенции особое значение придается индивидуализации полномочий, которыми наделяются органы в соответствии с конституционной сферой их деятельности и благодаря которой определяется место органа в общей системе власти. Компетенция органа, наделенного властными полномочиями, является гарантией соблюдения законности в его функционировании.

Диссертантом обоснована сущность правотворческой деятельности органов местного самоуправления посредством раскрытия ее основных принципов. Органы местного самоуправления осуществляют правотворческую деятельность на основе общих принципов, которые характерны для любого уровня правотворчества, таких как: законность, научность, демократизм, гласность.

Соискатель отмечает, что основные принципы правотворческой деятельности органов местного самоуправления определяют ее сущность, а их системный анализ позволяет избежать принятия неправомερных решений органами местного самоуправления и сделать правотворческую деятельность более эффективной посредством принятия своевременных и отвечающих потребностям населения муниципальной территории нормативно-правовых актов.

В работе рассматриваются специальные принципы, которые имеют конституционное значение. Таковыми принципами являются: сочетание государственно-властных и публично-корпоративных начал, взаимосвязанность правотворческой деятельности органов местного самоуправления с правоприменительной практикой, соразмерность муниципальных полномочий с мате-

риально-финансовыми ресурсами, ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.

Автор приходит к выводу, что осуществление правотворческой деятельности органов местного самоуправления требует нормативного закрепления вышеперечисленных принципов, как на федеральном, так и на местном уровне, что будет способствовать обеспечению легитимности принятых на местном уровне решений и сделает процесс осуществления этой деятельности более эффективным.

В главе второй – «Конституционно-правовое регулирование реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере правотворчества» – осуществлен комплексный анализ и выявлены проблемы регламентации и реализации полномочий представительных органов местного самоуправления в сфере правотворчества (§ 1); раскрыты основные особенности и проблемы, возникающие при реализации полномочий глав муниципальных образований и местных администраций в сфере правотворчества (§ 2).

Автором отмечается, что правотворчество органов местного самоуправления осуществляется при наличии достаточно большого количества отраслевых законов, регламентирующих местное самоуправление.

Раскрывая содержание понятия «представительные органы местного самоуправления», диссертант обращается к природе народного представительства, которая определяется конституционным порядком реализации интересов граждан государства. В работе отмечается важное место организации местного самоуправления в системе «сдержек и противовесов» публичной власти. Рассмотрены основные юридические признаки представительного органа местного самоуправления. В работе также отмечено, что в ч. 3 ст. 43 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливаются правовые ограничения правотворческой компетенции представительных органов местного самоуправления.

В качестве существенной особенности правотворческой деятельности представительных органов местного самоуправления автор выделяет право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации. Однако в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» данное право не регламентируется. Определение круга субъектов права законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Федерации предоставлено депутатам этого органа, что стимулирует ограничения права законодательной инициативы представительных органов местного самоуправления. Поэтому, на наш взгляд, в федеральное законодательство целесообразно внести соответствующие изменения и дополнения.

Далее отмечается, что элементом системы исполнительных органов местного самоуправления является глава муниципального образования, который осуществляет правотворческие полномочия общего и специального характера. Полномочия главы муниципального образования общего характера закреплены в ч. 4 ст. 36 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». К полномочию специального характера, которым наделяется глава муниципального образования, возглавляющий одновременно местную администрацию, относится право отлагательного вето в отношении нормативных правовых актов, принятых представительным органом.

Автором анализируется комплексный характер статуса главы муниципального образования, так как он может осуществлять полномочия не только высшего должностного лица муниципального образования, но также, в зависимости от модели организации муниципальной власти, полномочия либо главы местной администрации, либо председателя представительного органа (в этом случае являясь также депутатом представительного органа).

В диссертационной работе доказано, что объем правотворческих полномочий глав муниципальных образований зависит от организационной модели

местного самоуправления. Рассмотрено несколько организационных моделей местного самоуправления, в которых прослеживается дисбаланс в пользу исполнительной власти. Предложено уделить особое внимание развитию института полномочий органов исполнительной власти в сфере правотворчества с целью недопущения подмены интересов населения на собственные и исключения возможности коррупционного поведения. Структура органов местного самоуправления должна соответствовать (количественно и качественно) объему деятельности конкретного муниципального образования по реализации его целей и задач. Системы органов муниципальных образований одного функционального класса должны быть идентичными.

В главе третьей – «Конституционно-правовые проблемы обеспечения конституционности и законности в реализации правотворческих полномочий органов местного самоуправления» – определена роль правового контроля в совершенствовании процесса реализации правотворческих полномочий органов местного самоуправления (§ 1); проанализированы проблемы нормативной регламентации юридической ответственности органов местного самоуправления в сфере правотворчества и сформулированы предложения по их разрешению (§ 2).

Соискателем отмечается, что в условиях развития современного российского государства и общества необходимо усиление контрольных механизмов во всех сферах жизни, что становится одним из решающих факторов построения правового государства и углубления демократических преобразований. Данная тенденция относится и к сфере правотворчества, в которой необходимы соответствующие контрольные инструменты и механизмы. В связи с этим автором проводится исследование таких видов контроля над правотворческой деятельностью органов местного самоуправления, как прокурорский надзор и судебный нормоконтроль.

Особое внимание уделено участию прокуратуры в правотворческой деятельности органов местного самоуправления на стадии законодательной инициативы, посредством предварительной экспертизы и последующего реа-

гирования на противоправный, но вступивший в силу муниципальный нормативно-правовой акт. Предварительная экспертиза проектов нормативно-правовых актов органов местного самоуправления, их оценка на предмет соответствия федеральному законодательству и законам субъектов Федерации, подготовка мотивированных заключений, внесение предложений органами прокуратуры способствуют принятию более качественных муниципальных нормативно-правовых актов. Основными формами последующего прокурорского контроля является протест на противоречащий закону правовой акт, представление и обращение в суд.

По мнению автора, баланс контрольных полномочий в системе государственной власти можно обеспечить путем создания оптимальной системы предварительного и последующего контроля над осуществлением правотворческих полномочий органов местного самоуправления не только со стороны органов прокуратуры, но и органов юстиции. Судебный контроль позволяет результативно нейтрализовать действие незаконных нормативно-правовых актов, что, несомненно, способствует укреплению законности и правопорядка в Российской Федерации. Целесообразно наделить суды общей юрисдикции правом приостанавливать действие актов органов местного самоуправления при обращении прокурора в суд по вопросу их соответствия законодательству и (или) уставу муниципального образования.

Далее обосновывается необходимость определения вида юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления в сфере правотворчества, так как современный уровень разработанности проблем конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности порождает неоднозначность выводов в научной литературе в отношении отдельных вопросов исследуемого института.

В результате анализа существующих точек зрения автор приходит к выводу, что конституционно-правовая и муниципально-правовая ответственность представляют собой разновидности публично-правовой ответственности, связанной с осуществлением публичной власти. При реализации полно-

мочий в сфере правотворчества в рамках устава муниципального образования органы и должностные лица местного самоуправления несут муниципально-правовую ответственность, а при реализации делегированных государственных полномочий – к органам и должностным лицам местного самоуправления применяются меры конституционно-правовой ответственности.

В работе рассмотрены особенности ответственности представительного органа муниципального образования и главы муниципального образования за принятие противоправного муниципального акта. В результате автор приходит к выводу, что ответственность органов местного самоуправления является гарантией реализации местного самоуправления, предопределяющей законность деятельности органов муниципальных образований, обеспечивающей защиту интересов населения, проживающего на данной территории.

Законодатель не дает четкого определения предмета муниципального правотворчества при регулировании вопросов ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. Это является причиной пробелов и дефектов уставов муниципальных образований, иных актов муниципального правотворчества. В связи с этим необходимы соответствующие изменения и дополнения в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В **заключении** подводятся основные итоги исследования и формулируются соответствующие выводы.

**Основные положения диссертационного исследования
изложены в 11 публикациях автора
общим объемом 4,7 п.л., в том числе:**

Статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки РФ для публикации результатов диссертационных исследований:

1. *Смирнова, Ю. М.* Понятие и структура правотворческой компетенции органов местного самоуправления [Текст] / Ю. М. Смирнова // Среднерусский вестник общественных наук. – 2012. – № 4 (2). – С. 131–136. – 0,6 п.л.

2. *Смирнова, Ю. М.* Проблемы реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере правотворчества [Текст] / Ю. М. Смирнова // *Право и государство: теория и практика.* – 2012. – № 12. – С. 10–13. – 0,3 п.л.

3. *Смирнова, Ю. М.* Анализ муниципальных правовых актов представительных органов местного самоуправления [Текст] / Ю. М. Смирнова // *Черные дыры в российском законодательстве.* – 2012. – № 6. – С. 5–8. – 0,4 п.л.

4. *Смирнова, Ю. М.* Особенности реализации полномочий представительных и исполнительных органов местного самоуправления в сфере правотворчества [Текст] / Ю. М. Смирнова // *Ученые записки Орловского государственного университета. Серия «Гуманитарные и социальные науки».* – 2013. – № 1 (51). – С. 363–368. – 0,4 п.л.

Статьи, опубликованные в других научных изданиях:

5. *Смирнова, Ю. М.* Институт контроля как условие эффективности механизма реализации принципов правового государства [Текст] / Ю. М. Смирнова // *Перспективы построения правового государства при трансформации социально-политических систем в условиях глобализации.* Орел: ОРАГС, 2006. – С. 38–44. – 0,4 п.л.

6. *Смирнова, Ю. М.* Проблемы и направления совершенствования деятельности прокуратуры как органа защиты прав и свобод человека в РФ [Текст] / Ю. М. Смирнова // *Права и свободы человека и гражданина: актуальные проблемы науки и практики.* Орел: ОРАГС, 2009. – С.100–102. – 0,5 п.л.

7. *Смирнова, Ю. М.* Нормативная регламентация правотворческого процесса в субъектах РФ [Текст] / Ю. М. Смирнова // *Личность, гражданское общество, государство и право в период обострения вызовов глобализации.* Орел: ОРАГС, 2010. – С. 164–167. – 0,4 п.л.

8. *Смирнова, Ю. М.* Обеспечение принципа законности в деятельности органов местного самоуправления в сфере правотворчества [Текст] / Ю.М. Смирнова // *Развитие муниципальных образований субъектов РФ в посткризисный период.* Орел: ОРАГС, 2011. – С. 190–191. – 0,5 п.л.

9. *Смирнова, Ю. М.* К вопросу о правовом регулировании правотворческой деятельности органов местного самоуправления [Текст] / Ю. М. Смирнова // *Права и свободы человека и гражданина: актуальные проблемы науки и практики.* Орел: ОРАГС, 2012. – С. 46–49. – 0,4 п.л.

10. *Смирнова, Ю. М.* Понятие правотворческой деятельности органов местного самоуправления [Текст] / Ю. М. Смирнова // *Стратегия развития России до 2020 года: новые подходы, приоритеты, механизмы реализации.* Орел: ОРАГС, 2012. – С. 280–284. – 0,4 п.л.

11. *Смирнова, Ю. М.* Право законодательной инициативы как элемент механизма организации взаимодействия органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления [Текст] / Ю.М. Смирнова // *Права и свободы человека и гражданина: актуальные проблемы науки и практики.* Орел: ОФ РАНХиГС, 2013. – С. 124–126. – 0,4 п.л.

Подписано в печать 27.05.2013. Times New Roman.
Формат 60×84/16. Усл. п. л. 1,0. Тираж 100 экз. Заказ 215.
Оригинал-макет подготовлен и тиражирован в ИД «Белгород» НИУ «БелГУ»
308015, г. Белгород, ул. Победы, 85

