Для заказа доставки данной работы воспользуйтесь поиском на сайте по ссылке: <http://www.mydisser.com/search.html>

Местное самоуправление и местное управление в государствах-участниках Содружества Независимых Государств: теория, практика и тенденции развития

**Год:**

2013

**Автор научной работы:**

Чихладзе, Леван Теймуразович

**Ученая cтепень:**

доктор юридических наук

**Место защиты диссертации:**

Москва

**Код cпециальности ВАК:**

12.00.02

**Специальность:**

Конституционное право; муниципальное право

**Количество cтраниц:**

394

## Оглавление диссертации доктор юридических наук Чихладзе, Леван Теймуразович

Введение.

Глава 1. Теоретические и правовые аспекты местного самоуправления и местного управления в государствах-участниках Содружества Независимых Государств.

1.1. Развитие теоретических представлений о местном самоуправлении и местном управлении.

1.2. Концепция смешанной (дуалистической) модели местного самоуправления.

1.3. Централизация, децентрализация и концентрация в их взаимосвязь с местным самоуправлением и местным управлением.

1.4. Правовое регулирование местного самоуправления и местного управления.

Глава 2. Организационно-правовые формы муниципальной демократии в государствах-участниках Содружества Независимых Государств.

2.1. Публичная власть на местном уровне как соотношение механизмов государственного управления и местного самоуправления.

2.2. Формы осуществления местного самоуправления.

2.3. Территориальная организация местного самоуправления и местного управления.

2.4. Структура и формы деятельности местных представительных органов.

2.5. Исполнительно-распорядительные органы муниципальной власти.

2.6. Формы прямой демократии как элементы системы местного самоуправления.

Глава 3. Компетенция органов местного самоуправления и местного управления в государствах-участниках Содружества Независимых Государств».

3.1. Понятие и структура компетенции органов местного самоуправления и местного управления».

3.2. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления.

3.3. Делегирование органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий».

Глава 4. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления в государствах-участниках Содружества Независимых Государств.

4.1. Механизм взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

4.2. Модели взаимодействия государственной власти и местного самоуправления (муниципальной власти).

4.3. Формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

4.4. Государственные гарантии местного самоуправления.

Глава 5. Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления в государствах-участниках Содружества Независимых Государств.

5.1. Общая характеристика юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.

5.2.Понятие и основание муниципально-правовой ответственности.

5.3. Виды ответственности должностных лиц и органов местного самоуправления.

5.4. Государственный контроль над местным самоуправлением.

## Введение диссертации (часть автореферата) На тему "Местное самоуправление и местное управление в государствах-участниках Содружества Независимых Государств: теория, практика и тенденции развития"

Актуальность темы диссертационного исследования. В настоящее время изучению вопросов, связанных со становлением местного самоуправления в государствах-странах СНГ1 и во всём мире, уделяется повышенное внимание. Интерес к институтам публичной власти после распада СССР вызван необходимостью построения новых форм взаимодействия центральных и местных властей с целью создания гражданского общества, повышения благосостояния и качества жизнеобеспечения общества.

Теоретические основы развития местного самоуправления и управления - сложная и спорная проблема, требующая решения.

В условиях начавшегося в 1990-х годах реформирования политических систем в государствах-членах Содружества Независимых Государств (СНГ) в целом, и в Российской Федерации в частности, возникла также необходимость реформирования системы местного самоуправления с целью совершенствования внутригосударственного устройства.

В этом плане интенсификация работы в развитии местного самоуправления и управления в странах СНГ становится весьма актуальной. Теоретические и практические проблемы в свете их дальнейшего решения ведут к неминуемому сближению указанных аспектов в правовом пространстве.

За последние десятилетия в области государственного устройства стран-членов СНГ произошли крупные преобразования, особенно в системе организации и функционирования властей. Реорганизация принципов организации и деятельности управленческих органов связана с В соответствии с Соглашением «О создании Содружества Независимых Государств» от 8 декабря 1991 г., ратифицированном Постановлением Верховного Совета РСФСР «О ратификации Соглашения о создании Содружества Независимых Государств» от 12 декабря 1991 г. № 2014-1 официальными наименованиями являются «государства-члены СНГ», «государства-участники Содружества» и «государства Содружества». Далее по тексту в качестве синонимов будут употребляться также такие термины, как «страны Содружества», «страны-участники СНГ». необходимостью адаптации управления к быстро меняющимся условиям и потребностям современности, проведением принципиально отличной политики государственного управления в каждой из рассматриваемых стран.

В начале XXI века на территории СНГ осуществлены крупномасштабные реформы государственного устройства и местного самоуправления и управления. В результате преобразований в большинстве государств Содружества сложилась новая форма взаимодействия между государственными, региональными и местными властными структурами.

С учетом весьма схожих процессов, протекающих в государствах Европейского Сообщества, представляются весьма актуальным и востребованным исследование вопросов теоретического обоснования и научного осмысления муниципальных преобразований, имеющих место в СНГ.

В представленной работе комплексно и всесторонне рассматривается динамика' развития институтов местного самоуправления и местного управления в государствах-членах СНГ в сравнительном аспекте по отношению к соответствующим проблемам, существующим в западноевропейских и развивающихся странах и решаемым там.

Проведённые исследования позволяют углубить знания, осознать специфику организационного развития и функционирования правовых сообществ как на территории Российской Федерации, так и в рамках СНГ, определить проблемы, вопросы совершенствования и перспективы развития.

Институты публичной власти в странах-участниках Содружества располагают достаточно обширной и разнообразной нормативно-правовой базой. За сравнительно небольшой срок их существования в научной литературе регулярно появлялись и появляются публикации, посвященные многочисленным проблемным аспектам организации и функционирования публичной власти в государствах Содружества.

Вместе с тем, анализ практической деятельности органов местного самоуправления и местного управления в исследуемых государствах 5 указывает на то, что существующие в странах Содружества соответствующие системы являются недостаточно эффективными и действенными, что, естественно, позволяет выделить ряд проблем теоретического и практического характера, возникающих в процессе деятельности местного самоуправления и местного управления.

Законодательство стран СНГ, регламентирующее функционирование институтов публичной власти, имеет много общих черт. Это обусловлено, прежде всего, общим историческим наследием, общностью избранной модели конституционного строя, однотипным объектом конституционного регулирования, динамикой государственно-политических реформ, влиянием международного конституционного процесса, международного права и общего права СНГ на конституционные преобразования.

Однако в силу целого ряда исторических, политических, экономических и иных причин, регулирование сферы публичной власти в этих странах носит дифференцированный, а подчас и диаметрально противоположный характер. Вместе с тем относительное выделение Российской Федерации на фоне других стран Содружества вовсе не обеспечивает наиболее приемлемого для всех государств варианта решения подобных проблем. В связи с этим представляется необходимым проведение всестороннего сравнительно-правового исследования в сфере общественных отношений с учетом последнего опыта преобразований.

В настоящее время механизмы управления в ряде европейских и азиатских государств претерпевают существенные изменения во всех сферах общественно-политической жизни. Обусловленные реорганизацией властных структур и становлением институтов местного самоуправления, гражданского общества, расширением международной интеграции и другими объективными факторами они совершенствуются под влиянием и давлением мировой общественности.

В период проведения фундаментальных преобразований в общественно-политической жизни необходимо разработать методы 6 объективной оценки происходящих событий, методологически и теоретически обосновать протекающие процессы, проанализировать изменения в системе управления территориями и входящими в них территориальными единицами.

Стремительно развивающиеся современные общественно-политические процессы в государствах СНГ свидетельствуют о появлении принципиально новых направлений развития политических систем и государственных механизмов в этих странах.

В связи с этим, крайне важное значение приобретает объективное определение места и роли местного самоуправления и местного управления непосредственно в механизме осуществления публичной власти в каждой отдельной стране. Правовое урегулирование ряда сфер общественных отношений в этих странах все еще носит незавершенный и не всегда продуманный характер.

На отдельных исторических этапах новейшего периода, некоторые институты публичной власти в странах-участниках СНГ в той или иной степени дискредитировали себя, продемонстрировав полную неэффективность и нежизнеспособность, что, на наш взгляд, лишь еще больше актуализирует необходимость проведения заявленного сравнительно-правового исследования.

В государствах СНГ институты местного управления и местного самоуправления имеют многовековую традицию, уходящую глубоко своими корнями в общинную демократию и территориальное управление проживавших на их территории народностей.

Анализ генезиса институтов местного самоуправления и местного управления позволяет выявить и более детально рассмотреть истоки ряда негативных тенденций в муниципальном развитии стран-членов СНГ. Позитивные же моменты муниципально-правовых концепций в юридической практике каждой из этих стран нашли свое отражение в теории и практике современного самоуправления.

Критически углубленный анализ опыта этих государств имеет особое значение для Российской Федерации в поисках оптимальных механизмов регулирования сферы публичной власти.

Более того, сравнительно-правовое исследование и переосмысление теории и практики муниципализма и регионализма стран-членов СНГ, позволило по-новому взглянуть на процессы самоуправления и децентрализации, происходящие в России и в странах Содружества.

Степень научной разработанности темы. В настоящее время проблематика публичной власти, местного самоуправления и местного управления начинает исследоваться достаточно активно. Подобная ситуация обусловлена исключительно значимой ролью институтов публичной власти в России, СНГ и странах «ближнего зарубежья». Однако в российской правовой науке эти вопросы впервые начали подниматься еще во второй половине XIX века. В данный период большой вклад в процесс становления теоретических основ государственного управления и местного самоуправления, внесли такие известные российские ученые, как И.Е. Андреевский, В.П. Безобразов, А.И. Васильчиков, А.Д. Градовский, В.В. Ивановский, Н.М. Коркунов, Н.И. Лазаревский, Н.К. Нелидов и др.

В советский период вышло большое количество работ, посвященных вопросам организации советского государственного управления (в рамках которого исследовались и проблемы управления на местах). Проведенные и опубликованные в те годы фундаментальные научные исследования, несомненно, оказали влияние на современные взгляды об организации модели взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления. В их числе следует назвать работы С.А. Авакьяна, И.А. Азовкина, Г.В. Барабашева, В.И. Васильева, Л.А. Велихова, В.А. Воробьева, Л.А. Григоряна, А.И. Елистратова, А.Ф. Евтихиева, O.E. Кутафина, А.И. Лепешкина, А.Е. Лунева, В.А. Пертцика, И.Н. Пахомова, А.Е. Пашерстника, Ю.А.Петрова, К.Ф. Шеремета, Ц.А. Ямпольской и др. Также издавались коллективные научные труды, посвященные вопросам и проблемам организации Советской власти на местном уровне.

В диссертационном исследовании трудно переоценить значение научных работ известных отечественных ученых-государствоведов современности, таких как: С.А. Авакьян, A.C. Автономов, И.А. Азовкин, И.А. Алебастрова, Н.С. Бондарь, В.И. Васильев, И.В. Выдрин, Б.Н. Габричидзе, Д.О. Ежевский, В.В. Еремян, Е.Т. Ешинимаева, Д.Л. Златопольский, И.П.Ильинский, Ю.М. Козлов, Е.М. Ковешников, С.И. Колюшин, A.M. Кононов, O.E. Кутафин, Б.М. Лазарев, И.И. Овчинников, Н.В. Постовой, Н.Г. Старовойтов, Б.А. Стародубский, Б.А. Страшун, В.В. Таболин, Б.Н. Топорнин, В.И. Фадеев, С.Е. Чанов, А.И. Черкасов, В.Е. Чиркин, М.Р. Шабанов, К.Ф. Шеремет, Е.С. Шугрина и другие авторы.

Известны также исследования зарубежных авторов:

- стран СНГ (Азербайджана, Армении, Украины, Беларуси, Казахстана, Узбекистана, Крыргизии, Таджикистана, Туркмении) - Е.Б. Айтказинова, Л.А. Акопяна, Г.К. Балояна, М.А. Баймуратова, Т.М. Буряка, П. Болашвили, Кобаса М., О. Мелкадзе, К.Т. Мухторова, А.П. Петрова, Н.В. Синельника, Н.В. Чихладзе, М.О. Хаитова;

- других стран (США, Великобритании, Германии) - Е. Мейера, Г.Еллинека, И. Редлиха, Р. Граверта, Дж. Гиффита, Т. Бирна.

Однако несмотря на наличие различных публикаций по проблемам развития местного самоуправления и местного управления на постсоветском пространстве, в настоящее время комплексные фундаментальные исследования, посвященные непосредственно сравнительно-правовому анализу институтов местного самоуправления и местного управления в странах-участниках СНГ, отсутствуют.

Целью диссертационного исследования является комплексное системное изучение научно-теоретической и правовой базы институтов публичной власти в государствах-членах Содружества Независимых

Государств, а также критический анализ практики их организации и 9 функционирования, с последующим сравнительно-правовым исследованием и выработкой теоретических и научно-практических рекомендаций по совершенствованию соответствующих институтов в странах СНГ в целом и в Российской Федерации в частности.

На основе научного, нормативного и практического материала, с учетом многоаспектности и комплексности исследуемой проблемы, для достижения указанной цели в диссертационном исследовании предполагается решить следующие основные задачи:

- изучить теоретический понятийный аппарат исследуемой области знаний, произвести критический анализ точек зрения различных ученых по вопросам определения изучаемых понятий с последующим их разграничением;

- раскрыть отличительные теоретические и практические черты и особенности современного местного самоуправления и местного управления, сложившегося на постсоветском пространстве;

- дать всестороннюю характеристику смешанной (дуалистической) модели местного самоуправления и децентрализации местного самоуправления в государствах-участниках СНГ;

- критически проанализировать основные направления развития муниципальной теории и практики государств-членов СНГ с целью объективного определения степени ее влияния на содержание важнейших правовых документов начала XXI века;

- исследовать соотношение и взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления государств-участников СНГ с целью выявления аспектов реальной практики институтов публичной власти, децентрализации и централизации в странах Содружества, а также выработать пути и направления совершенствования указанных взаимодействий;

- осуществить всесторонний сравнительно-правовой анализ организационных основ местного самоуправления и местного управления

10 государств-участников СНГ на современном этапе;

- исследовать процесс конституционно-правового и муниципального регулирования деятельности органов местного самоуправления и местного управления на примере ряда государств Содружества;

- раскрыть формы прямой демократии как элементов системы местного самоуправления, выявить основные методологические проблемы понятия местного (децентрализованного) управления и местного самоуправления, акцентировав внимание на их социально-правовых аспектах;

- исследовать трансформирующийся механизм традиционных форм местного самоуправления и местного управления и его роль в демократизации стран Содружества XXI века; определить роль и место ассоциаций и союзов местного самоуправления в СНГ;

- произвести сравнительно-правовое исследование законодательства исследуемых государств-членов СНГ в соответствующих сферах и проанализировать основные этапы генезиса институтов публичной власти в бывших Союзных республиках, а также существующих в российской и зарубежной конституционно-правовой науке взглядов на соответствующую проблематику;

- проанализировать полномочия органов местного самоуправления государств-участников СНГ и государственные гарантии местного самоуправления, а также рассмотреть соотношение степени централизации и децентрализации как фактора, непосредственно влияющего на реальную независимость и самоуправляемость муниципальных образований;

- изучить в сравнительно-правовом контексте виды и меры ответственности должностных лиц и органов местного самоуправления государств-участников СНГ.

Объектом диссертационного исследования являются регулируемые конституционным и муниципальным законодательством специфические правоотношения, связанные с формированием и функционированием

11 органов местного управления и местного самоуправления. В работе проводится анализ правовых отношений, складывающихся в ряде стран-членов СНГ в процессе реализации конституционных полномочий органов самоуправления и местного управления.

Предметом диссертационного исследования является процесс становления и развития местного самоуправления и местного управления в государствах-участниках СНГ. Наиболее полное представление о предмете, особенно таком сложном и многогранном как местное самоуправление и местное управление, может дать только комплексное междисциплинарное исследование.

Следовательно, сущностные явления муниципализма (муниципальной публичной власти), его формы и институты подвергаются анализу через все многообразие связей исторически развивающейся государственности стран Содружества, с учетом теоретических изысканий отечественных и зарубежных государствоведов и специалистов сравнительного правоведения.

Методологическую основу исследования составляет диалектический метод научного познания. В исследовании используются общенаучные и частно-научные методы: системно-структурный, формально-логический, формально-юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой, аксиологический.

При изучении правовых норм диссертант также стремился применить иные частно-научные приемы исследования, что позволило выявить определенные закономерности и тенденции развития местного самоуправления и местного управления в государствах-участниках СНГ.

В основе работы лежит метод дедукции. Сначала исследовались общие положения и закономерности того или иного вопроса, а затем - конкретные формы его частного проявления в практике муниципальных образований. Активно использовался также и метод индукции, который позволил на основе анализа отдельных проблем сделать общие выводы об особенностях процессов развития современной модели местного самоуправления и местного управления в государствах-участниках СНГ.

Теоретическую и эмпирическую базу исследования составили труды отечественных и зарубежных ученых в области основ современной государственности, вопросов демократии, правового государства, конституционного и муниципального права, идеи, концептуальные положения, научные обобщения в области государственного и муниципального управления, теории права, отраслевых юридических наук, проблем административной реформы, реформы местного самоуправления и местного управления, а также значительное количество нормативно-правовых актов на иностранных языках.

В научный оборот введены новые правовые источники, категории и оригинальные монографические исследования государств-участников СНГ.

В своем исследовании автор опирался на теоретические разработки известных отечественных и зарубежных ученых-юристов, специалистов в области конституционного, муниципального, административного права, а также, частично применялись труды социологов и политологов.

Научная новизна работы состоит в том, что она представляет собой по существу первое комплексное системное сравнительно-правовое исследование правового регулирования и развития местного самоуправления и местного управления на постсоветском пространстве.

Отрасль муниципального права является новой в постсоветской правовой системе, следовательно, большинство ее институтов до сих пор нуждаются в теоретическом осмыслении, и это обстоятельство априори обусловливает научную новизну работы.

В исследовании впервые делается попытка проанализировать взгляды ряда зарубежных ведущих ученых-государствоведов на теоретико-правовую базу местного самоуправления и местного управления, на основании которой производится формулирование оригинальных выводов и предложений.

Новизна проведенного в работе анализа также выражается в том, что

13 диссертантом проводится сравнительное правовое исследование ранее не изучавшихся российскими учеными нормативно-правовых документов государств-участников Содружества, на основании которого делаются соответствующие выводы и приводятся конкретные авторские предложения по совершенствованию исследуемых институтов в странах СНГ и Российской Федерации.

Диссертантом проведено исследование новелл законодательства в сфере местного самоуправления стран-участников СНГ и проанализированы соответствующие последствия в сфере публичных отношений.

Ознакомление российской научной общественности с особенностями местного самоуправления и местного управления на постсоветском пространстве в сравнительно-правовом контексте объективно имеет важное научное и прикладное значение, для чего автором осуществлен серьезный теоретический и компаративистский анализ состояния проблем публичной власти в государствах-членах СНГ.

Научная новизна диссертационного следования отражена в сформулированных и обоснованных теоретических положениях, разработанных и использованных в исследовании методологических подходах, а также в выводах и предложениях, которые выносятся на защиту:

1. Сравнительно-правовой анализ муниципального законодательства в государствах-участниках СНГ конца XX - начала XXI века, позволяет сделать вывод о том, что в муниципальной системе постсоветского пространства тем или иным образом конвергируются централизованный, децентрализованный и деконцентрированный варианты управления. Более того, на современном этапе развития муниципально-правовых отношений в странах Содружества происходит постоянное противоборство тенденций централизации и децентрализации.

2. Обобщая результаты сравнительно-правового анализа теоретических и практических проблем местного самоуправления и местного управления в

14 государствах-участниках СНГ, можно констатировать, что в связи с закреплением в Конституциях и в действующем законодательстве бывших стран СССР демократических идей, концептуальных положений развития самоуправленческих начал, основанных на принципах самостоятельности, независимости и ответственности за результаты принятых решений, в этих государствах начинает складываться особая система муниципально-управленческих отношений, которая в рамках своих публичных полномочий вычленяется из системы централизованного государственного управления.

3. Практически во всех исследованных случаях воздействия государства на местное самоуправления в странах Содружества, возникают объективные условия для конфликта интересов, так как государство априори обладает несоизмеримо большей «силой» в сравнении с любыми муниципальными образованиями. Как следствие, вполне допустимо говорить о проявлениях активно реализуемой в последние годы, варианта смешанной (гибридной) модели взаимодействия государственных и местных органов публичной власти, способствующей упрочнению взаимосвязей между ними.

4. Проведенный анализ позволяет сделать вывод: несмотря на то, что органы местного самоуправления и органы государственной власти являются формой выражения воли граждан как формы публичной власти, единственным источником которой является народ соответствующего государства, это не характеризует местное самоуправление как власть «низового звена» в соотношении с государственной властью. При сущностном единстве государственной власти и местного самоуправления как разновидностей публичной власти местное самоуправление следует рассматривать как единую в территориальных пределах государства систему публичной власти, а не разобщенную по отдельным муниципальным образованиям.

5. Диссертант обосновывает научную позицию о том, что в современных условиях управления обществом на указанном геополитическом пространстве после распада СССР наметились тенденции

15 своеобразного сочетания государственного администрирования и местного самоуправления.

В целом, неизбежность (объективность) взаимодействия государства и местного самоуправления актуализируется тем, что легитимность последнего, регламентируется государством посредством нормативно-правового регулирования, устанавливающего пределы самостоятельности местного самоуправления.

6. В основе понимания концепции дуализма, сформировавшейся в государствах-участниках СНГ, лежат два подхода.

Первый подход. Местное самоуправление осуществляется в рамках собственных полномочий муниципальных органов власти, а местное управление - в пределах делегированных государством полномочий. Сравнительно-правовой подход в изучении специфики современного местного самоуправления и местного управления в государствах-участниках СНГ показывает, что сочетание местного самоуправления и местного государственного управления через распределение полномочий в муниципальных системах этих стран соответствует тенденциям развития муниципализма в современном мире. К сказанному следует добавить, что особенность современных муниципальных систем, складывающихся в тех или иных государствах, заключается в том, что в XXI веке государство начинает влиять на муниципальные органы власти преимущественно не через своих представителей на местах, а через переданные муниципалитетам полномочия.

В данном случае дуализм не зависит от наличия или отсутствия на местном уровне представителей государственной власти. В подтверждение указанного подхода, следует иметь в виду, что на бывшем советском пространстве в большинстве государств признается принцип структурной самостоятельности органов местного самоуправления от государственных органов власти (Армения, Азербайджан, Грузия, Молдова, Россия). Тем самым получается, что между указными уровнями публичной власти нет

16 прямого подчинения, однако в любом случае органы местного самоуправления легитимны действовать только в рамках нормативно установленных полномочий (inter vires - «можно лишь то, что установлено законом»). Поэтому восприятие местного самоуправления в контексте процесса децентрализации государственного публичного управления представляется объективной реальностью.

Второй подход. На постсоветском пространстве сохраняются государства, где местное управление осуществляется через представителей государственной власти на местах. Как следствие, органы местного самоуправления фактический включаются систему органов государственной власти. Данный подход в значительной степени отличается от первого тем, что здесь фактически отсутствует принцип организационной обособленности органов местного самоуправления. Данный подход характерен для государств Средней Азии - Казахстана, Киргизии, Таджикистана, Туркменистана, Узбекистана, кроме того государственное управление местами происходит также в Республике Беларусь.

7. Среди всех государств-участников СНГ наиболее четко выраженная административная (советская, вернее «квазисоветская») модель сложилась в Республике Казахстан и Республике Беларусь.

Выбор термина «квазисоветская» определяется тем обстоятельством, что хотя указанные государства юридически не являются «советскими», однако в основе их государственного устройства еще сохраняются элементы советской системы управления. Речь идет о жесткой централизации публичной власти и функционировании органов местного самоуправления в системе государственной власти.

8. При сохранении элементов конституционной модели местного самоуправления в странах-участниках Содружества Независимых Государств происходит процесс постепенного огосударствления (этатизации) институтов самоорганизации населения. Иными словами, в рамках сохранения

17 дуалистической модели определилась тенденция крена указанной теории в сторону именно «государственной» теории местного самоуправления. В любом случае, можно с большой степенью уверенности утверждать, что в современной России и в других государствах-участниках СНГ происходит попытка усиления роли государственной власти на уровне местного самоуправления.

9. Для всех государств-членов СНГ в вопросе нормального функционирования единой системы публичной власти, состоящей из государственных и муниципальных органов, важна выработка не только правового механизма их взаимодействия, но воздействия государства на местное самоуправление. Следовательно, выстраивание реально действующей модели публичной власти должно базироваться на сочетании диспозитивных (взаимодействие) и императивных (воздействие) механизмов. Тем самым, важно найти гармоничный баланс между централизацией и децентрализацией.

10. В последние годы XX столетия в большинстве государств-участников СНГ утвердился «административный контроль», в рамках которого решения местных (муниципальных, коммунальных) органов по вопросам их собственной компетенции могут быть оспорены лишь в судебном порядке. Однако административная опека сохраняется в государствах с так называемой квазисоветской системой местного самоуправления и местного управления.

11. Муниципальное законодательство государств постсоветского пространства не исключает возможности органов государственной власти в отдельных случаях контролировать и направлять деятельность по осуществлению местного самоуправления. Система государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления и местного управления осуществляется органами исполнительной власти, прокуратуры, судами. Административный контроль прямо предусмотрен нормами муниципального законодательства государств-участников СНГ, где он

18 закрепляется в качестве обязательного механизма взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления.

12. Процесс реализации реформ местного самоуправления в странах СНГ, начавшийся с принятием соответствующих Конституций, в дальнейшем при их практическом воплощении в жизнь привел к тому, что к началу XXI столетия органы местного самоуправления в большинстве этих государств в одних случаях стали рассматриваться как подсистема единого государственно-административного механизма (Беларусь, Казахстан), а в других - как относительно самостоятельные автономные образования, самостоятельность которых отражает лишь определенную степень децентрализации управления (Армения, Киргизия, Россия, Узбекистан, Украина).

13. В контексте сравнительно-правового анализа необходимо подчеркнуть, что территориальная основа местного управления в целом ряде демократических стран СНГ развивается не только «вверх» с целью создания более крупных территориальных единиц, но и «вниз» - в сторону формирования более мелких. Во-первых, это связано с решением проблем отдельных поселений: реформы по укреплению муниципальных образований привели к тому, что в большинстве исследуемых стран несколько небольших поселений могут входить в состав одного муниципального образования. Во-вторых, по-видимому из-за усиления в последние десятилетия тенденции к демократизации и децентрализации, возникла необходимость реального развития самоуправления на уровне отдельных поселков, общин, городских кварталов.

14. Проведенное сравнительно-правовое исследование позволяет сделать аргументированный вывод о том, что в государствах-участниках

СНГ закрепляются четыре организационных уровня осуществления местного самоуправления - общинное, сельское, поселковое и городское. Во многих государствах-участниках СНГ сложилась оригинальная система публичного управления, в которой местное самоуправление осуществляется на уровне

19 села, общины, поселка и города, а местное управление функционирует в районе и в отдельных больших городах, не входящих в районное представительство.

Апробация и внедрение результатов исследования. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук подготовлена на кафедре конституционного и муниципального права юридического факультета ФГБОУ ВПО «Российский университет дружбы народов», где было проведено ее рецензирование и обсуждение.

Автором доложены результаты исследования на научно-практических конференциях (в 2010-2012 гг.), в том числе:

-VI межвузовской научной конференции «Гуманистические основы местного самоуправления в РФ» (Московский институт экономики, менеджмента и права г. Москва, апрель 2010 г.);

- Ежегодной научно-практической конференции «Международно-правовые акты как источники муниципального права Российской Федерации» (Российский университет дружбы народов г. Москва, май 2010);

- 1-й Всероссийской научно-практической конференции «Основные направления государственной политики в области местного самоуправления» (г. Пенза, март 2010);

- Международной научно-практической конференции «Некоторые теоретико-практические аспекты регионализации современных государств» (г. Кутаиси. Грузия, май 2010);

- Международной научной конференции «Местное самоуправление в новых реалиях модернизации общественных отношений» (Московский институт экономики, менеджмента и права г. Москва, март 2011 г.);

- Всероссийской научно-практической конференции «Децентрализация и деконцентрация власти в их взаимосвязи с местным самоуправлением» (Российский университет дружбы народов г. Москва, май 2012 г.);

- Международной научной конференции «Современные тенденции развития местного самоуправления и местного управления в государствах

20 участниках СНГ» (Московский университет им. С.Ю. Витте г. Москва, апрель 2012 г.);

- Международной научно-практической конференции «Местные бюджеты в Российской Федерации: состояние и перспективы развития» (г. Кутаиси. Грузия, октябрь 2012).

Кроме того, основные положения исследования изложены в опубликованных монографиях, а также в подготовленных и опубликованных автором научных статьях, прежде всего в изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки Российской Федерации.

Результаты исследования внедрены в авторский учебный курс «Проблемы муниципального права государств-участников СНГ», читаемый для магистров кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета ФГБОУ ВПО «Российский университет дружбы народов».

Теоретическая и практическая значимость исследования.

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что оно вносит существенный вклад в теорию муниципального права, обосновывает новые теоретико-методологические подходы к содержанию и сущности местного самоуправления и местного управления как политико-правового института и формы реализации суверенитета народа. В работе решена крупная научная проблема.

Практическая значимость диссертации обусловлена содержащимися в работе выводами и практическими рекомендациями, которые могут найти практическое применение в правотворческой и правоприменительной деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также соответствующих органов государственной власти стран-членов СНГ.

Систематизированные и обобщенные в работе материалы могут стать основой для дальнейшей научно-исследовательской и научно-методической разработки вопросов совершенствования институтов публичной власти.

Материалы исследования могут использоваться в учебном процессе: для изучения дисциплины «Муниципальное право России», «Муниципальное право зарубежных стран», «Конституционное право», а также для повышения квалификации и переподготовки специалистов в области государственного и муниципального управления.

Результаты диссертации имеют значение для дальнейшей разработки соответствующих проблем, углубления комплексных научно-практических исследований в русле современных тенденций реформы государственного управления.

Структура и содержание диссертации определяются целями и задачами исследования, а также избранными методами изложения материала и логикой построения работы. Диссертация состоит из введения, пяти глав, объединяющих 21 параграф, заключения, библиографии. Основные выводы представлены по параграфам и в заключении. Работа выполнена в соответствии с требованиями ВАК Минобнауки России.

## Заключение диссертации по теме "Конституционное право; муниципальное право", Чихладзе, Леван Теймуразович

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги настоящего сравнительно-правового исследования правового регулирования и развития местного самоуправления и местного управления на постсоветском пространстве, мы приходим к следующим основным выводам и положениям:

1. С закреплением в Конституциях и в действующем законодательстве бывших стран СССР демократических идей, концептуальных положений развития самоуправленческих начал, основанных на принципах самостоятельности, независимости и ответственности за результаты принятых решений, в этих государствах складывается новая система муниципально-управленческих отношений, которая в рамках публичных полномочий выводится из системы централизованного государственного управления. Однако независимость органов местного самоуправления не может быть полной, так как на их становление и правовое закрепление продолжает оказывать большое влияние, иногда даже превышающее нормы действующего законодательства, государственное управление, его методы, средства и формы. В государствах-участниках СНГ органы местного самоуправления по существу представляют собой публичную власть, действуя в рамках, вверенных им нормами законодательства полномочий.

2. Квалифицированное и полноценное местное управление повышает эффективность и качество общегосударственного управления, так как освобождает его от необходимости концентрироваться на решении незначительных (в общегосударственном масштабе) вопросов, возникающих на местном уровне, сосредоточив внимание на решении общегосударственных проблем. В свою очередь, местное самоуправление при должной организации способно эффективно использовать местные ресурсы для повышения благосостояния граждан на своей территории, что также помогает государству в решении вопросов продовольственной безопасности и бытового обслуживания населения. При этом необходимо

361 обеспечивать гармоничное сочетание и взаимодействие государственных и местных органов власти, как это имеет место при ликвидации последствий стихийных бедствий, неурожая и т.д.

3. Сравнительно-аналитический анализ структуры становления местного самоуправления в странах СНГ, в том числе в Российской Федерации, позволяет сделать вывод о том, что в муниципальной системе постсоветских государств тем или иным образом конвергируются централизованный, децентрализованный и деконцентрированный варианты управления. Более того, на современном этапе развития муниципально-правовых отношений в Российской Федерации происходит постоянное противоборство тенденций централизации и децентрализации. В основе этого «противоборства» лежит, с одной стороны, стремление государственной власти в условиях федеративной формы территориально-политического устройства сохранить государственную целостность, а с другой - отсутствие научной концепции, общепризнанных подходов к решению проблем гармонизации тенденций централизации и децентрализации.

4. Устойчивые структуры взаимодействия местного самоуправления и государственной власти в РФ до сих пор не созданы и находятся на стадии становления и совершенствования, несмотря на прошедшие два десятилетия. Российская модель взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления дуалистическая, сочетающая, несущая в себе черты администрирования с одной стороны и децентрализации с другой, что ставит её в неустойчивое положение и тяге к колебаниям интересов в ту или иную сторону.

Высокая степень децентрализации власти отчётливо проявилась в законодательстве принятом с 1995 по 2000 гг. когда, вышедший в 1995 г.

Федеральный закон о местном самоуправлении подтолкнул органы местного самоуправления на фактически полную самостоятельность (в рамках inter vires - «можно все, что не запрещено законом»). Однако представить тот

362 факт, что в современном мире возможно (гипотетически) существование полностью самостоятельных (автономных) от государства (государственного политико-правового механизма) институтов муниципальной власти чрезвычайно сложно, уже начиная с момента образования первых государств, когда территории, на которых компактно формировались общины, становятся административными единицами государства, а самоуправляющееся сообщество - населением городского или сельского образования. Поэтому объективная (с институциональной и функциональной точки зрения) взаимозависимость местного самоуправления и государства очевидна и не требует особых доказательств.

5. Муниципальное управление является частью (подсистемой) государственного управления. Как следствие, государственный контроль (надзор) над местным самоуправлением представляется вполне обоснованным и закономерным явлением общественной практики. Однако от того, как он осуществляется de facto во многом зависит вопрос об установлении конкретной модели местного самоуправления. Российский Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 года устанавливает, что законодательное наделение полномочиями должно сопровождаться одновременной передачей материальных и финансовых средств.

Речь идет не о компенсации расходов, понесенных органами местного самоуправления при исполнении государственных полномочий, а о бюджетном планировании соответствующих расходов.

6. В ряде случаев законы закрепляют за органами местного самоуправления государственные полномочия как их собственные полномочия, не указывая на то, что полномочия передаются в порядке наделения, не вводя при этом механизма передачи материальных и финансовых средств из федерального бюджета (казны) на исполнение этих полномочий.

При этом гипотетически остается опасность «перегрузки» муниципалитетов государственными полномочиями.

7. В федеральном и региональном законодательстве необходимо предусмотреть механизм согласования смежных государственных полномочий и вопросов местного значения, а также государственных полномочий, осуществляемых государственными органами и переданных органам местного самоуправления в порядке наделения.

8. Активное принятие на местах различных нормативных актов отнюдь не всегда способствует развитию местного самоуправления, так как при отсутствии необходимых специалистов это приводит тому, что различные органы местного самоуправления (прежде всего сельских поселений) тривиально заимствуют типовые проекты нормативно-правовых актов, созданных субъектами федерации, либо используют документы соседних муниципальных образований, при этом вопреки предоставленной возможности и необходимости, абсолютно не учитывая и не отражая в принимаемых актах какой-либо местной специфики. Большая часть районов, городов, сельских поселений и других населенных пунктов принимала своиуставы по заранее разработанному типовому проекту. В результате такого «правотворчества» в органах местного самоуправления появились тысячи стереотипных документов.

9. Затягивание процесса принятия целого ряда необходимых федеральных законов приводит к тому, что законодательные органы вынуждены заниматься собственным, опережающим правотворчеством по ряду вопросов местного самоуправления. При этом они нередко допускают нарушения общих принципов местного самоуправления; ущемляют законныеправа и интересы муниципальных образований и их органов. Все это не способствует повышению качества законодательного регулирования местного самоуправления, противоречит принципу его системности.

10. Насущной потребностью становится разработка теоретических вопросов концепции федерального законодательства о местном самоуправлении, обеспечивающих его системность и согласованность, учитывающих реальные потребности и специфику правового регулирования различных аспектов организации и деятельности местного самоуправления.

11. Государственное и региональное законодательное регулирование местного самоуправления большинства государств Содружества нуждается в совершенствовании. Необходимо найти баланс в процессах саморегуляции и государственном регулировании местного самоуправления, оптимальное решение задачи разграничения компетенции по установлению правовых основ местного самоуправления. Главная задача - добиться эффективности местного самоуправления с точки зрения граждан. Необходимым и оправданным в современных условиях становления местного самоуправления является увеличение такого воздействия. Государство должно устанавливать и обеспечивать основные параметры организации и функционирования местного самоуправления, а также одновременно реализовывать гарантии его развития.

12. В странах СНГ обнаруживаются четыре организационных уровня. При этом под общиной (муниципалитетом) подразумевается общность населения и административно-территориальная единица, в которой жители общины непосредственно или через посредничество, установленных законом выборных органов, осуществляют местное самоуправление. В любом случае, в государствах-участниках СНГ именно община выступает первичным субъектом местного самоуправления. Кроме того, община является юридическим лицом, самостоятельно распоряжающимся своей собственностью, бюджетом, имеющим представительный орган, сформированный на выборных началах.

Село представляет расселенное на определенной территории население, которое занимается в основном сельскохозяйственными вопросами и является объединенной социальной структурой. Наконец, поселок обладает собственным коммунальным хозяйством и социально-культурными учреждениями.

13. В государствах-участниках СНГ имеет место многоуровневое административно-территориальное деление. Так, в Армении административно-территориальными единицами являются: область, община, город, район; в Беларуси - область, район, город, поселок, село; в Грузии -община, село, поселок, город, район и автономные образования; в Казахстане - область, город, район, село, поселок (аул); в Киргизии - область, район, город, поселок (аиль); в Узбекистане - область, район, город, поселок, кишлак, аул, Республика Каракалпакстан; на Украине - область, район, город, поселок, село, Автономная республика Крым.

14. При сравнительном рассмотрении организации местного самоуправления и местного управления территориальных единиц современных демократических государств Содружества, выявлено, что структура местного самоуправления тесно связана с административно-территориальным устройством. Последнее характеризует все страны СНГ, где на каждом уровне территориального деления функционирует своеобразная система органов местного самоуправления, отражающая географические, исторические и экономические особенности государства.

15. В Грузии местное самоуправление действует в селе, общине, поселке, городе, тогда как местное управление сконцентрировано в больших городах (Тбилиси, Поти) и районах. Местное самоуправление в Республике Таджикистан не функционирует на всей территории государства. В 22 городах и 4 районах городского подчинения республики местное самоуправление вовсе отсутствует. Преимущественно местное самоуправление в Таджикистане осуществляется в таких административно-территориальных единицах, как поселки и села.

16. Подчеркнем, что при многообразии территориальных единиц все государства-участники СНГ характеризуются общими признаками: вопервых, каждое из них представляет единое неделимое государство; вовторых, в тех или иных административно-территориальных единицах этих стран действует система местных представительных и исполнительных

366 органов управления; в-третьих, местные органы самоуправления действуют в пределах собственных полномочий и делегированных государством; в-четвертых, население, проживающее на территории административной единицы, - это граждане страны в целом

17. Для нормального функционирования единой системы публичной власти, состоящей из государственных и муниципальных органов, важна выработка не только правового механизма их взаимодействия, но и воздействия государства на местное самоуправление. Следовательно, выстраивание реально действующей модели публичной власти должно базироваться на сочетании диспозитивных (взаимодействие) и императивных (воздействие) механизмов.

18. Во всех государствах-участниках СНГ местное самоуправление как составляющая часть демократии требует обязательного набора политических институтов, включая выборность должностных лиц, гарантии свободы и честности избранных процедур, свободу выражения мнения, альтернативные источники информации, автономию ассоциаций, соблюдение всеобщих гражданских прав.

19. При определении компетенции органов местного самоуправления нельзя не обратить внимание на функцию как производный (вторичный) элемент компетенции. Функция - это воздействие на объект, в соответствии с которым достигаются поставленные перед субъектом цели и задачи. Иными словами, в компетенции можно найти тесную связь между полномочиями (как этот субъект осуществляет воздействие, то есть какие он имеет права и обязанности), предметами ведения (в какой сфере субъект может осуществлять воздействие) и функцией (направление такого воздействия).

20. Некоторые авторы считают компетенцию органов местного самоуправления производной от функций. В данном случае получается, что именно функции органов местного самоуправления определяют сферу управления и полномочия органов местного самоуправления.

21. Следует отметить, что в муниципальном законодательстве государств-участников СНГ, за исключением Киргизии, нет отдельного упоминания о функции как самостоятельном элементе компетенции органов местного самоуправления.

22. Закрепление в законе дефинитивной нормы, устанавливающей специфику функций органов местного самоуправления, исключает неправильное понимание категории «компетенция», «предметы ведения», «полномочия». Представляется, что в этом плане опыт Киргизии является положительным, поскольку дает четкое обозначение указанных выше категорий.

23. Представляется, что с дефиницией «функция», предложенной указанным выше законом о местном самоуправлении Киргизии, можно не согласиться. Хотя следует признать, что это общепринятое в науке муниципального права определение функции. Думается, что сферой управления на уровне муниципального образования является вопрос местного значения, а не функция. Именно в рамках вопросов местного значения происходит функционирование органов местного самоуправления и активная деятельность населения. Иными словами через функции происходит обеспечение жизнедеятельности населения. Таким образом, функция - это деятельность в сфере реализации вопросов местного значения.

24. Безусловно, следует признать, что вопросы местного значения и функции по их реализации тесно взаимосвязаны. Например, для аргументации авторской позиции по данному вопросу, более подробно рассмотрим вопрос местного значения - управление муниципальной собственностью. В данном случае вопросом местного значения является муниципальная собственность, а функцией - управление ею. Но принципиально важно и то, что сферой деятельности муниципальных органов власти здесь является муниципальная собственность, а сама деятельность функцией. Или другой вопрос местного значения формирование, утверждение и исполнение местного бюджета. В данном

368 случае вопросом местного значения является местный бюджет, а функцией -его формирование, утверждение и исполнение.

25. Анализ научных взглядов ученых-государствоведов относительно понятия и структуры компетенции позволил сформулировать авторскую позицию, согласно которой компетенция представляет собой комплексную правовую категорию, которая объединяет в себе единство предметов ведения (сфера управления), полномочий (прав и обязанностей) местного самоуправления и функций (направление деятельности).

26. Все составные части (элементы) компетенции обладают внутренним единством и согласованностью, поэтому права и обязанности органов местного самоуправления, составляющих понятие «полномочия», тесно взаимосвязаны с предметами их ведения: если с выявлением предметов ведения органа дается ответ на вопрос: в каких областях жизни он вправедействовать? То права и обязанности характеризуют пределы возможностей органа в той или иной сфере общественных отношений. Что касается функций, то это действия по реализации предметов ведения.

27. Национальное законодательство многих современных государств, в том числе и государств-участников СНГ к предметам ведения как составной 'части компетенции местного самоуправления относит: 1) вопросы местного значения (собственные вопросы); 2) делегированные полномочия (Армения, Азербайджан, Грузия, Российская Федерация, Украина). Примечательно, что в некоторых государствах постсоветского пространства нет прямого указания на собственные и делегированные полномочия (Беларусь, Киргизия, Узбекистан, Казахстан).

28. Вопросы местного значения - это прежде всего сфера деятельности органов местного самоуправления и населения муниципального образования.

Выше уже говорилось о том, что именно в рамках вопросов местного значения происходит функционирование муниципальных органов власти.

Соответственно, именно вопросы местного значения определяют функциональную сферу деятельности местного самоуправления. От их

369 эффективной реализации зависит уровень развития местного хозяйства и как следствие этого качественное оказание услуг населению муниципального образования.

29. Полномочия местного самоуправления - это комплекс прав, данных территориальному коллективу и/или органам местного самоуправления, и возложенных на них обязательств, которые необходимы для осуществления задач и функций местного самоуправления в его единице.

30. Для поддержания единства публичной власти в государствах-участниках СНГ возникает острая необходимость рационального разграничения компетенции в сфере местного самоуправления. При регулировании общественных отношений на уровне муниципальных образований интересы государственных и муниципальных органов власти могут пересекаться. С учетом того, что на постсоветском пространстве наметилась тенденция огосударствления местного самоуправления возникает необходимость четкого определения характера и объема полномочий указанных органов публичной власти.

31. Следует признать, что определение приемлемой модели взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления является одной из важнейших задач в теории и практике муниципального права. Даже в случае полного огосударствления местного самоуправления проблема разграничения предметов ведения и полномочий между центральными и низовыми органами власти все равно будет стоять в повестке дня.

32. В государствах-участниках СНГ компетенции, закрепляемые нормативными актами середины XX и начала XXI века являются результатом и традиции, и возросшей потребности в привлечении органов местного самоуправления к проблемам решаемым государством. В данном случае речь идет о полномочиях в области охраны окружающей среды, экономического и территориального планирования, участия в экономическом развитии, обеспечении охраны правопорядка. Как следствие, происходит

370 смешение предметов ведения и полномочий органов государственной власти и местного самоуправления.

33. Прежде всего следует отметить, что разграничение предметов ведения и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в большинстве государств-участников СНГ строится по модели централизации государственных функций. Это связано с тем, что довольно сложно выделить сугубо местные функции, поскольку многие из них, выполняемые органами местного самоуправления, вытекают из задач, поставленных центральной властью.

34. Реализуемые органами местного самоуправления полномочия имеют местное значение лишь в том плане, что они осуществляются на конкретной территории соответствующими ее субъектами. Такое разграничение должно строиться по модели децентрализации государственных функций, а не путем выделения полномочий органов местного самоуправления из системы полномочий государственных органов. В связи с этим, для многих государств-участников СНГ, особенно среднеазиатских республик, особо актуальной является проблема развития концепции децентрализации государственной власти и, тем самым, проведения законодательной реформы по предмету разграничения полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления.

35. Во всех странах СНГ требуется более детальное исследование вопроса о разработке института совместного ведения органов государственной власти и местного самоуправления как способа более тесного (кооперационного) сопряжения деятельности этих органов при сохранении их взаимной конституционно установленной самостоятельности.

Для всех государств СНГ степень необходимого воздействия государственной власти на местное самоуправление оценивается по-разному. Необходимым и оправданным в современных условиях становления местного самоуправления является увеличение такого воздействия.

371

Государство должно устанавливать и обеспечивать основные параметры организации и функционирования местного самоуправления, а также одновременно реализовывать гарантии его развития.

36. Необходимо систематизировать нормы, регулирующие полномочия органов местного самоуправления, закрепленные во многих отраслевых законах в форме инкорпорации. Такими документами могут стать свод законов или свод законодательства - инкорпоративные формы систематизации, в котором должны закрепляться предметы ведения и полномочия местного самоуправления во всех сферах их жизнедеятельности.

37. С точки зрения системного анализа по мере усложнения системы взаимодействия между государством и местным самоуправлением возникают проблемы выработки оптимальной (и de jure, и de facto) организации взаимоотношений между ними. Следовательно, становится необходимым критический анализ «потенциальных» режимов их функционирования, а также модели, то есть системы, отображающей определенную группу свойств. Рассмотрение модели взаимодействия различных «субъектов политических отношений» позволяет представить в наглядной форме процесс их взаимного воздействия на публичную власть в целом и на друг друга в частности. Вместе с тем, исследование модели способствует установлению признаков, характеризующих алгоритм взаимодействия различных уровней управления. С учетом того, что в основе той или иной модели лежит группа соответствующих признаков, отличающая один «субъект» властно-публичных отношений от другого, можно сделать вывод о формировании конкретных систем (моделей) местного самоуправления.

38. В странах-членах СНГ самостоятельная ответственность, помимо позитивной юридической ответственности жителей включает и косвенную негативную юридическую ответственность за последствия, вызванные не только ошибками и противоправными действиями органов местного самоуправления, но и безответственным или противоправным поведением самих жителей.

Для ззаказа доставки данной работы воспользуйтесь поиском на сайте по ссылке: <http://www.mydisser.com/search.html>