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

Конституционно-правовое принуждение в механизме обеспечения законности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления

**Год:**

2011

**Автор научной работы:**

Давыдова, Наталья Юрьевна

**Ученая cтепень:**

кандидат юридических наук

**Место защиты диссертации:**

Москва

**Код cпециальности ВАК:**

12.00.02

**Специальность:**

Конституционное право; муниципальное право

**Количество cтраниц:**

195

## Оглавление диссертации кандидат юридических наук Давыдова, Наталья Юрьевна

Введение.

Глава 1. Конституционно-правовое принуждение как средство обеспечения законности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления

§1.1. Механизм обеспечения законности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления

§ 1.2. Природа и виды конституционно-правового принуждения

Глава 2. Меры конституционно-правовой защиты, применяемые к органам местного самоуправления

§ 2.1. Отмена муниципального правового акта, признание его незаконным, отмена юридически значимого результата

§ 2.2. Временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления

§ 2.3. Отзыв переданных отдельных государственных полномочий

Глава 3. Меры конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления

§ 3.1. Отзыв депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления

§ 3.2. Роспуск представительного органа муниципального образования, отрешение от должности главы муниципального образования, главы местной администрации

§ 3.3. Удаление главы муниципального образования в отставку 151 Заключение 164 Список использованных нормативных правовых актов, материалов судебной практики и литературы

Введение

## Введение диссертации (часть автореферата) На тему "Конституционно-правовое принуждение в механизме обеспечения законности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления"

Более пятнадцати лет в России идет процесс становления местного самоуправления как самостоятельного уровня публичной власти в стране. Этот процесс сопровождается постоянной реформой его' организации1. Формирование эффективных правовых механизмов обеспечения законности в\* деятельности субъектов, осуществляющих муниципальную власть, является одной из задач, решаемых в ходе муниципальной реформы на современном этапе.

Институт конституционно-правового принуждения выступает важной гарантией реальности местного самоуправления, выполняет самостоятельную роль в обеспечении законности в деятельности его органов и\* должностных лиц. Вместе с тем данный институт призван обеспечить всестороннюю защиту интересов населения, отдельных граждан и, государства. С'этой точки зрения он нуждается в особом государственно-правовом механизме реализации.

В ходе проведения, муниципальной реформы были усовершенствованы уже существовавшие правовые механизмы конституционно-правового принуждения, обеспечивающие законность в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, введены новые его меры, установлены основания и порядок их применения. Изменения затронули регулирование отзыва депутатов', представительных органов муниципальных образований, выборных должностных лиц местного самоуправления, роспуска представительного органа муниципального образования, отрешения от должности главы муниципального образования и главы местной администрации. Новой' правовой реалией стали институты временного осуществления органами го

1 См.: Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование / под ред. Т.Я. Хабриевой. - М.: Эксмо, 2010. 3 сударственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления и удаления главы муниципального образования в отставку.

Изучение практики реализации указанных новелл, а также определение эффективности действия относительно стабильных институтов конституционно-правового принуждения, применяемого в рассматриваемой сфере, является актуальной задачей правовой науки.

Данная проблематика актуализируется не только в связи с проведением муниципальной реформы, изменением законодательства и накоплением правоприменительной практики. В настоящее время наблюдается восстребован-ность исследований государственно-правового принуждения в науке конституционного права.

Из вышеизложенного следует, что актуальность избранной темы определяется следующими обстоятельствами объективного и субъективного характера:

1) важностью создания необходимых правовых основ и условий для стабильного функционирования местного самоуправления как одного из < уровней осуществления публичной власти в российском обществе и государстве;

2) содержанием проводимой в России реформы организации местного самоуправления;

3) нестабильностью законодательства о местном самоуправлении и, в частности, института конституционно-правового принуждения, применяемого к органам и должностным лицам местного самоуправления;

4) необходимостью разработки на общегосударственном уровне концептуальных основ правового регулирования общественных отношений, связанных с применением мер конституционно-правового принуждения к субъектам, осуществляющим муниципальную власть;

5) целью обеспечения законности в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, а также задачей повышения эффективности правового регулирования соответствующих общественных отношений и обеспечения потребностей правоприменительной практики в этой сфере.

Степень научной разработанности темы. В правовой науке имеется задел в исследовании государственно-правового принуждения в целом и его конституционно-правовой разновидности, в частности. Так, государственное принуждение в целом, и его отраслевые виды исследовались Б. Т. Базылевым, Д.Н. Бахрахом, П.В. Дихтиевским, A.C. Емельяновым, A.B. Зарицким, А.И. Каплуновым, А.И. Козулыным, С.Н. Кожевниковым, Н.И. Козюброй, A.C. Пучниным, H.A. Сатаровой, КС. Сарсеновым, В.В. Серегиной и др. Комплексное исследование конституционно-правового принуждения было проведено Ж.И. Овсепян.

Немало работ отечественных правоведов посвящено изучению одной из разновидности мер конституционно-правового принуждения в сфере местного самоуправления - мерам конституционно-правовой ответственности. Речь идет об- исследованиях С.А. Авакъяна, К.И. Амирбекова, В.И. Бабичева, О.В. Берга, Н.С. Бондаря, H.A. Вагановой, В.И. Васильева, Г.А. Гаджиева, В.А. Горожанина, Ю.А. Дмитриева, М.С. Долгополовой, H.A. Емельянова, Т.С. Емельяновой, А.Р. Еремина, Е.В. Измайловой, СД. Князева, Е.М. Ковешнико-ва, Е.Г. Кольцовой, М.А. Краснова, И.А". Кравца, М.М. Мокеева, С.С. Мялков-ского, JI.A. Нудненко, JI.H. Пешина, Н.В. Постового, В.В. Пылина, Л.А. Ре-венко, A.A. Сергеева, Ю.А. Тихомирова, A.A. Уварова, В.И. Фадеева, Г.Н. Чеботарева, H.H. Черногора, КФ. Шеремета, А.Н. Широкова, Е.С. Шугриной и др. Однако в работах упомянутых авторов иначе определяется предмет исследования и, соответственно, по-другому расставлены акценты. В результате, остается без должного внимания целостный анализ данного правового явления отраслевом уровне, а1 существующие теоретические выкладки не образуют необходимую систему научных знаний.

Таким образом, специфика исследуемой материи, важность задачи создания необходимых правовых основ и условий для стабильного функционирования местного самоуправления как одного из уровней осуществления публичной власти в российском обществе и государстве обусловили необходимость разработки данной темы в диссертационном исследовании.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является определение места и роли конституционно-правового принуждения в механизме обеспечения законности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, а также решение методологических и концептуальных вопросов конституционно-правового регулирования общественных отношений, связанных с применением его мер.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих задач:

1) обобщить, проанализировать и критически переосмыслить основные положения общей теории законности;

2) разработать теоретическую модель механизма обеспечения законности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления;

3) раскрыть природу и дать общую характеристику институту конституционно-правового принуждения в Российской Федерации;

4) выявить устойчивые тенденции в развитии института конституционно-правового принуждения, применяемого в сфере местного самоуправления;

5) проанализировать федеральное законодательство о местном самоуправлении в его развитии, законы субъектов РФ и уставы муниципальных образований, выявить закономерности федерального, регионального и муниципального нормотворчества в части правового закрепления мер конституционно-правового принуждения, применяемого к органам и к должностным лицам местного самоуправления;

6) обобщить практику реализации соответствующих правовых норм;

7) разработать предложения по совершенствованию правового регулирования общественных отношений, связанных с применением к органам и к должностным лицам местного самоуправления мер конституционно-правового принуждения.

Объект и предмет исследования. Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, связанные с применением конституционно-правового принуждения с целью обеспечения законности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления.

Предмет исследования составили конституционно-правовое принуждение и его меры, применяемые к органам и должностным лицам местного самоуправления, правовая основа данного вида государственно-правового принуждения, а также практика реализации соответствующих правовых норм.

Методологическая и теоретическая основы исследования. Методологическую основу диссертационного исследования составили всеобщий диалектический метод познания и основанные на нем общенаучные и частнона-учные методы исследования, позволяющие изучать явления окружающей действительности в их взаимосвязи, взаимозависимости и взаимообусловленности (системный, анализ, синтез, индукция, дедукция, сравнительно-правовой, формально-юридический и др.).

Использование вышеназванных методов не исключает, в отдельных случаях, возможности простого изложения фактов в качестве необходимой аргументации, имеющей доказательственное значение и выявляющей особенности исследуемой проблемы.

Теоретическую основу исследования составляют труды отечественных ученых-правоведов - специалистов в области общей теории права и государства, а также представителей наук конституционного и муниципального права: С.С. Алексеева, З.А. Астемирова, С.Н. Братуся, М.В. Баглая, Н.Т. Ведерникова, Н.В. Витрука, И.В. Выдрина, H.A. Галагана, В.З. Гущина, И.В. Гончарова, А.Г. Гладышева, Ю.А. Денисова, Ю.П. Еременко, Т.Д. Зражевской, О. С. Иоффе, Д.А. Керимова, АД. Керимова, РЖ Косолапова, В.Н. Кудрявцева, Н.М. Колосовой, Е.И. Козловой, H.H. Куксина, O.E. Кутафина, Б.М. Лазарева, В.В. Лазарева, О.Э. Лейста, В.О. Лучина, Н.С. Малеина, Г.В. Мальцева, Н.В. Мамитовой, П.Е Недбайло, Б.Л. Назарова, А.И. Петелина, Т.Н. Радъко,

Ф.М. Рудницкого, И.С. Самощенко, Б.А. Страшуна, М.С. Строговича, Е.А. Суханова, Ю.К. Толстого, Ю.А. Тихомирова, М.Х. Фарукшина, М.Д. Шарго-родского, М.Д. Шиндяпиной, А.И. Щербака, А.И. Экгшова, Л.С. Явича и др.

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, Европейская Хартия местного самоуправления, федеральные законы, конституции (уставы) и законы субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, а также иные муниципальные правовые акты.

Эмпирическую базу исследования составили постановления Конституционного Суда Российской Федерации, материалы судебной практики, аналитические материалы и экспертные заключения органов власти, статистические данные.

Научная новизна диссертации состоит в том, что она является научным исследованием, специально посвященным проблеме конституционно-правового принуждения в сфере местного самоуправления и его роли в обеспечении законности деятельности субъектов, осуществляющих муниципальную власть, подготовленном на основе новейшего материала, собранного в ходе реализации муниципальной реформы.

Предпринятый в данном исследовании комплексный анализ института конституционно-правового принуждения в механизме обеспечения законности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления осуществлен впервые. Ранее в такой постановке вопросы обеспечения законности деятельности указанных субъектов и правового принуждения в сфере местного самоуправления не ставились.

В результате проведенного исследования:

- разработана теоретическая модель механизма обеспечения законности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления и определены место и роль конституционно-правового принуждения в этом механизме;

- выявлены устойчивые тенденции в развитии института конституционно-правового принуждения в сфере местного самоуправления в Российской Федерации;

- впервые проведена дифференциация мер конституционно-правового принуждения, применяемых к органам и должностным лицам местного самоуправления, на меры ответственности и меры защиты;

- на основе новейшего нормативного материала дана характеристика содержанию института конституционно-правового принуждения, применяемого к органам и должностным лицам местного самоуправления в Российской Федерации, выявлены пробелы и противоречия в правовом регулировании соответствующих общественных отношений;

- впервые подвергнут научному осмыслению новый для российской правовой действительности институт — удаление главы муниципального образования в отставку;

- обобщена практика применения института конституционно-правового принуждения к органам и должностным лицам местного самоуправления в ходе проведения муниципальной реформы в Российской Федерации;

- подготовлены» предложения по совершенствованию правового регулирования общественных отношений, связанных с применением указанных мер.

На защиту выносятся следующие положения.

1. Механизм обеспечения законности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления представляет собой систему взаимодействующих и взаимодополняющих публичных институтов, средств и условий, созданных государством и обществом\*, обеспечивающих подержание, охрану и защиту режима законности в процессе реализации этими субъектами собственной компетенции и осуществления переданных им отдельных государственных полномочий.

2. Структуру данного механизма образуют следующие элементы: условия существования местного самоуправления и режима законности в стране; нормативный, организационно-институциональный, функциональный и инструментальный компоненты; процессуальные формы (процедуры) охраны и защиты режима законности в деятельности этих субъектов.

3. Конституционно-правовое принуждение - это институт, составляющий в совокупности с другими юридическими средствами «инструментальный компонент» механизма обеспечения законности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления. Находясь в тесной взаимосвязи и взаимодействии с другими видами правового принуждения, он призван обеспечить реализацию основной функции данного механизма - охрану и защиту режима законности деятельности указанных субъектов.

4. В развитии института конституционно-правового принуждения, применяемого к органам и должностным лицам местного самоуправления, на современном этапе отчетливо прослеживаются следующие тенденции:

- усложнение структуры и системы данного института;

- увеличение объема федерального регулирования общественных отношений, связанных с его применением;

- расширение пределов и форм государственного вмешательства в деятельность органов местного самоуправления;

- усложнение механизмов ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением и упрощение правовой формы ответственности данных субъектов перед государством;

- ограничение возможности использования форм непосредственной демократии и привлечения органов и должностных лиц местного самоуправления к ответственности перед населением;

- использование федеральным законодателем и нормотворческими органами муниципальных образований правовых средств, неадекватных целям конституционно-правового принуждения, применяемого в сфере местного самоуправления.

5. Меры конституционно-правового принуждения, применяемые к органам и должностным лицам местного самоуправления, по своей природе и содержанию не однородны. В их системе, наряду с мерами конституционноправовой ответственности можно обнаружить меры конституционно-правовой защиты, которые в теории конституционного и муниципального права ошибочно «квалифицируются» как меры ответственности. К ним относятся: отмена муниципального правового акта; признание его незаконным; отмена юридически значимого результата; временное осуществление полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти; отзыв переданных отдельных государственных полномочий.

6. Содержание правового регулирования общественных отношений, связанных с применением новой, для российского законодательства меры конституционно-правовой ответственности «удаления главы муниципального образования в отставку», нарушает конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления, расширяет пределы, государственного вмешательства .в его дела, создает предпосылки для нарушения стабильности' функционирования: органов' власти в муниципальном образовании: Для преодоления указанных негативных явлений следует отнести регулирование соответствующих общественных отношений к предметам ведения муниципальных; образований, сохранив в федеральном законе от 6 окгября 2003 г. № 131-ФЗ лишь диспозитивную норму о возможности закрепления данной меры в-уставе муниципального образования.

7. Вщелях совершенствования правового регулирования общественных отношений, связанных с применением к органам и должностным лицам местного самоуправления; конституционно-правового принуждения, представляется необходимым внесение в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»1 (далее - Закон от 6 октября 2003 г.) изменений и дополнений в виде:.

- закрепления м качестве основания5роспуска представительного органа муниципального образования; отрешения: от должности, главы муниципаль

1 СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822. ного образования, главы местной администрации материального состава правонарушения и расширения его объективной стороны;

- устранения факультативного характера применения этих мер конституционно-правового принуждения, обеспечив тем самым неизбежность их претерпевания соответствующими субъектами при наличии установленных законом оснований;

- приведения в соответствие с нормами Закона Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 (ред. от 14 декабря 1995 г.) «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»1 и Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»" положений Закона от 6 октября 2003 г., устанавливающих порядок обжалования в суд роспуска представительного органа местного самоуправления, отрешения главы муниципального образования от должности в части, касающейся сроков обращения в суд и порядка их исчисления;

- исключения из Главы 10 Закона от 6 октября 2003 г. «Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц. местного самоуправления,, контроль и надзор за их деятельностью» ст. 75 «Временное осуществление органами, государственной власти отдельных, полномочий органов местного самоуправления», сохранив ее. в тексте закона в виде отдельной главы;

- уточнения основания отзыва переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий в случае нецелевого использования бюджетных средств, включение суда в механизм установления фактических оснований для применения данной меры конституционно-правового принуждения;,

1 Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 19.Ст. 685; СЗ РФ. 1995. № 51. Ст. 4970.

2 СЗ'РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

- отнесения регулирования общественных отношений, связанных с удалением главы муниципального образования в отставку, к компетенции муниципальных образований.

8. Для обеспечения эффективного функционирования института конституционно-правового принуждения в сфере местного самоуправления актуальной является задача совершенствования практики его применения. Анализ соответствующей практики показал, что данный институт нередко используется вопреки его цели, а применение его норм приводит к нарушению прав и свобод жителей муниципального образования. В ряде случаев отдельные меры конституционно-правового принуждения применяются с грубыми нарушениями, установленных процедур и используются для фактического нелегитимного захвата власти в муниципальных образованиях, что создает угрозу конституционному строю и режиму законности в Российской Федерации.

Теоретическая и практическая значимость работы. В диссертации решена научная задача, состоящая в подготовке научно: обоснованных предложений; по преодолению существующего противоречия содержания правового регулирования общественных отношений, составивших объект исследования, и объективными потребностями, а также тенденциями государственной ¡и общественной практики в данной сфере.

Диссертация ориентирована на дальнейшую разработку проблемы правового принуждения в конституционном и муниципальном праве, использование ее результатов в научных исследованиях, проводимых в этих отраслях научного. знания.

Практическая значимость проведенного исследования заключается в том, что основные результаты могут быть использованы в законотворческой практике, как на уровне Российской Федерации, так и ее субъектов, а, также в учебном процессе в вузах для преподавания учебных дисциплин «Конституционное право России», «Муниципальное право».

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена на кафедре Теории государства и права и конституционного права ГОУ ВПО «Оренбургский государственный университет», где были проведены ее рецензирование и обсуждение. Материалы исследования нашли отражение в научных публикациях автора, излагались в научных докладах на заседаниях кафедры, научно-практических конференциях, а также в учебном процессе в преподавании дисциплин Конституционное право и Муниципальное право.

Выводы и предложения диссертанта нашли практическое применение в практической деятельности органов государственной власти при разработке проектов Устава Муниципального образования Софиевский сельсовет Поно-маревского района Оренбургской области.

Структура и объем работы определены целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения и списка использованных нормативных правовых актов, материалов судебной практики и литературы.

## Заключение диссертации по теме "Конституционное право; муниципальное право", Давыдова, Наталья Юрьевна

Заключение

Проведенное исследование позволило диссертанту сделать выводы, которые отражают его результаты и вместе с тем ориентируют на дальнейшую научную разработку данной проблематики.

Механизм обеспечения законности в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления образует взаимодействие систем гарантий законности и гарантий права на осуществление местного самоуправления. Диссертант определяет его как систему взаимодействующих и взаимодополняющих публичных институтов, средств и условий, созданных государством и обществом, обеспечивающих подержание, охрану и защиту режима законности в процессе реализации органами местного самоуправления собственной компетенции и осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий.

Структуру этого механизма образуют следующие элементы:

1) условия существования местного самоуправления и режима законности в стране;

2) нормативно-правовая основа обеспечения законности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления («нормативный компонент»);

3) система публичных органов и институтов, деятельность которых направлена на обеспечение законности деятельности данных субъектов («организационно-институциональный компонент»);

4) деятельность этих органов и институтов по реализации их функции и полномочий по выявлению фактов нарушений режима законности в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, восстановлению нарушенного правопорядка, применению государственно-правового принуждения к правонарушителям и др. («функциональный компонент»);

5) юридические средства обеспечения режима законности в деятельности упомянутых субъектов, его охраны и защиты от нарушений, включая меры поощрения и стимулирования правомерной и инициативной реализации предоставленных им прав, меры правового принуждения (меры надзора и контроля за правомерностью деятельности данных органов, мерыпресечения, защиты и ответственности), самостоятельную деятельность граждан (меры самозащиты) - отзыв выборных лиц местного самоуправления, обращение за государственной защитой права, в том числе обращение в суд, обращение в органы местного самоуправления, использование массовых гражданских акций (митинги, демонстрации и т. д.) и механизмы гражданского общества (обращение в неправительственные, общественные организации, средства массовой информации и т. д.) - «инструментальный компонент».

6) процессуальные формы (процедуры) охраны и защиты режима законности.

Конституционно-правовое принуждение - это институт, составляющий в совокупности с другими юридическими средствами «инструментальный компонент» механизма обеспечения законности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления. Находясь в тесной взаимосвязи и взаимодействии с другими видами правового принуждения, он призван обеспечить реализацию основной функции данного механизма - охрану и защиту режима законности деятельности указанных субъектов.

Конституционное право РФ, как и любая другая отрасль права, предусматривает возможность государственного принуждения (угрозы его применения), которая связана с реализацией собственных отраслевых мер воздействия - мер конституционно-правового принуждения. В работе оспорено сложившееся в правовой науке мнение об однородности всех мер конституционно-правового принуждения (всех конституционно-правовых санкций) и их тождестве с мерами (санкциями) конституционно-правовой ответственности. Меры конституционно-правового принуждения дифференцированы на: меры конституционно-правового предупреждения; меры конституционно-правового пресечения; восстановительные меры (санкции защиты); меры (санкции) конституционно-правовой ответственности.

В ходе изучения сущности отмены муниципального правового акта как самостоятельного правового явления, на основе критического анализа существующих научных взглядов на данную проблему и предложенных ее решений, а также современной правовой практики, диссертантом сделан и аргументирован вывод, что отмена незаконного муниципального правового акта должна быть «квалифицирована» как мера конституционно-правовой защиты. Она не носит персонифицированной направленности и применяется для восстановления единства правового пространства. Ее особенность состоит в том, что она применяется к объектам правовой действительности, представляющим собой правовые акты-документы, функционирующие самостоятельно в правовом поле и опосредующие волю носителей соответствующих властных функций. С этой точки зрения есть основания более широко трактовать и понимать государственное принуждение. Принуждающее воздействие может оказываться не только на субъектов правоотношений, но и на отражающие их волю правовые акты.

Особое значение в механизме применения данной меры принуждения имеет институт судебного обжалования соответствующих актов. В диссертации выявлены и проанализированы существующие процессуальные проблемы их оспаривания.

Автор обосновал точку зрения о необходимости различать отмену нормативного правового акта и его аннулирование. Необходимость последнего диктуется обязанностью государства в лице судебных органов восстанавливать нарушенные права. Только аннулирование незаконного нормативного акта влечет полное восстановление нарушенных прав граждан, создает возможность для предъявления иска к органам местного самоуправления о возмещении материального ущерба. В отличие от отмены акта органом, его издавшим, данный институт позволяет признать такой нормативный правовой акт не действующим со дня его принятия, т.е., по сути, аннулировать его. Вместе с тем наличие процедуры, позволяющей определить незаконность актов, издаваемых органами местного самоуправления, независимо от их последующей отмены, может иметь определенное значение для регулирования и применения к этим органам мер конституционно-правовой ответственности.

Одной из весьма спорных проблем в вопросе о признании акта органа местного самоуправления незаконным является процедура исполнения судебного решения по данному делу. Диссертант считает, что по делам о признании нормативного правового акта незаконным не должно быть исполнительного производства как такового.

Не менее важную роль в защите публичных и частных интересов в муниципальных правоотношениях имеют проблемы судебного оспаривания законности индивидуальных правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления. На основании анализа правоприменительной практики, автором сделан вывод, что существующий процессуальныйпорядок далеко не всегда способствует защите интересов граждан и их объединений. Судебная отмена индивидуального правового акта органа или должностного лица местного самоуправления по обращению прокурора нередко причиняет вред правам и законным интересам конкретных граждан и их объединений. Этот результат противоречит цели главы 25 ГПКРФ, главным назначением которой является защита интересов граждан и их объединений, нарушенных индивидуальными актами органов и должностных лиц местного самоуправления.

Отмена (признание недействительным) юридически значимого результата применяется в виде признания выборов недействительными, отмены результатов выборов, итогов голосования на референдуме. Анализируя содержание этих институтов и практику их реализации, обоснован вывод о природе данных мер как мер конституционно-правовой защиты.

Осуществление полномочий органов публичной власти другого уровня (осуществление полномочий органов государственной власти субъектов федерации федеральными органами и осуществление полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти) распространено в мире как значимый институт повышения эффективности осуществления государственной власти.

Российское законодательство так же закрепляет этот институт. Указанная мера может применяться как федеральными органами государственной власти в отношении органов государственной власти субъектов РФ, так и последними в отношении органов местного самоуправления. Несмотря на это, вопрос о природе данной меры в правовой науке однозначно не решен.

На основании проведенного исследования диссертантом обоснован вывод, что временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления по своей природе не является мерой юридической ответственности, а представляет собой меру защиты. Принимая это во внимание автор считает целесообразности исключить из Главы 10 «Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью» Закона от 6 октября 2003 г. ст. 75 «Временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления» и придания ей «статус» автономной главы того же Закона.

Процедура применения данной меры конституционно-правового принуждения требует дальнейшей детализации в части установления критериев определения Арбитражным судом субъекта РФ «вины» органов местного самоуправления в возникновении задолженности бюджета муниципального образования, а также уточнения основания изъятиясоответствующих полномочий в случае нецелевого использования бюджетных средств.

Отзыв переданных отдельных государственных полномочий, по своей природе, также является мерой конституционно-правовой защиты. В диссертации обоснован вывод о необходимости применение судебного порядка установления фактов недобросовестного осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий во всех случаях совершения ими правонарушений, связанных с исполнением этих полномочий, включая их неисполнение.

Отзыв депутатов и выборных, должностных лиц местного самоуправления как мера конституционно-правовой ответственности обладает значительным потенциалом в деле обеспечения законности деятельности упомянутых лиц и должен быть предусмотрен в законодательстве всех субъектов РФ.

Изучение нормативно-правовой основы отзыва и практики реализации данного института показало, что в настоящее время реализация отзыва депутата, выборного должностного лица затруднена: жесткими требованиями к основаниям отзыва, степени участия избирателей в голосовании по отзыву, количеству голосов, необходимых для отзыва; недостаточной активностью населения в использовании возможности контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления в различных его формах; отсутствием в бюджетах муниципальных образований достаточных финансовых средств для проведения голосования по отзыву.

В развитии института отзыва выборных лиц местного самоуправления все более отчетливо прослеживается тенденция его «криминализации», на что указывают установление в качестве для применения данной меры ответственности только правонарушения, участие суда в процедуре установления факта их совершения и гарантий прав субъектов ответственности, включая «активное право на защиту» (право давать объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва, проводить агитацию и т.п.), что свидетельствует об изменении содержания рассматриваемой меры ответственности - от политической (в значительной степени) к собственно юридической.

Современное содержание данного института существенно ограничивает право населения муниципального образования влиять на органы местного самоуправления и на избранных должностных лиц местного самоуправления. Такой подход не соответствует природе депутатского мандата, которым по закону наделяется депутат представительного органа местного самоуправления, а также основам взаимоотношений населения и выборных должностных лиц местного самоуправления. Он противоречит конституционным основам местного самоуправления и народовластия в целом. Кроме этого, существующая правовая конструкция оснований отзыва может привести на практике к конкуренции процедур - процедуры ответственности перед населением и процедуры ответственности перед государством. Исправить данную ситуацию позволит закрепление в законодательстве и уставах муниципальных образований предложенной в тексте диссертации модели формализации оснований ответственности выборных лиц местного самоуправления.

Исследование показало, что такие меры конституционно-правовой ответственности как роспуска представительного органа муниципального образования, отрешения от должности главы муниципального образования, главы местной администрации носят факультативный, т.е. необязательный, характер, поскольку закон не обеспечивает неизбежности ихпретерпевания соответствующими субъектами. Несмотря на судебный акт, решение принимается политическое. Уполномоченные субъекты не обязаны именно таким образом реагировать на факт неисполнения решения суда и игнорирование органом или должностным лицом местного самоуправления письменного предупреждения о возможности применения этих мер.

Сравнительный анализ правовых конструкций роспуска представительного органа муниципального образования, отрешения от должности главы муниципального образования, главы местной администрации, закрепляемых Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в различных редакциях) приводит к выводу, что федеральный законодатель непоследователен в реформировании данных правовых институтов, в частности в установлении оснований ответственности.

Наряду с задачей совершенствования механизма ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, не менее важное значение для обеспечения законности деятельности упомянутых субъектов имеет формирование отлаженного механизма оперативного контроля законности их деятельности. Такой механизм образуют административныйконтроль за законностью правовых актов местного самоуправления и прокурорский надзор. Эффективное осуществление административного контроля и прокурорского надзора должно способствовать не только устранению допущенных органами и должностными лицами местного самоуправления нарушений законности, но и предотвращению неблагоприятных последствий применения противоречащих законодательству правовых актов местного самоуправления.

Совершенствование правового регулирования роспуска представительного органа муниципального образования, отрешения от должности главы муниципального образования, главы местной администрации требует внесения в Закон от 6 октября 2003 г. изменений и дополнений. Конкретные предложения в этой части сформулированы в положении, вынесенном на защиту №5.

Новой для российского законодательства является такая мера конституционно-правовой ответственности как удаление главы муниципального образования в отставку. В работе обоснован вывод о неадекватности формы правового опосредования общественных отношений, связанных с удалением главы муниципального образования в отставку.

Данная правовая новелла является очередным звеном в системе законодательных мер, направленных на укрепление вертикали власти. Очевидно, что этот институт еще более расширяет пределы государственного вмешательства в дела местного самоуправления. Он несет в себе потенциальную угрозу демократическим основам российского государства, т.к., нарушает конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления. Последний предполагает возможность установления непосредственно в уставе муниципального образования соответствующей процедуры, включая дополнительные гарантии прав участников общественных отношений, связанных с применением данной меры. При этом недопустимо вмешательство государственных органов, как это предусмотрено новыми изменениями, внесенными в Закон № 131-ФЗ (ч. 4-7 ст. 741).

Нормативное закрепление рассматриваемого института является одной из многочисленных иллюстраций явления, характерного для современного российского законодательства, когда цели закона «по оглашению» и «по умолчанию» существенно отличаются друг от друга. Так, провозглашая цель создания необходимых правовых основ для стабильного функционирования местного самоуправления на основе конституционного принципа самостоятельности населения в решении вопросов местного значения, реально закон преследует цель ограничить эту самую самостоятельность и организационную обособленность органов местного самоуправления от системы органов государственной власти. Данное явление выполняет деструктивную функцию в управлении государством, поскольку дезориентирует субъектов права в уяснении истинной цели законов и в выборе правовых средств для реализации субъективных прав и законных интересов.

Настоящая работа ориентирует на проведение дальнейших исследований в сфере, составившей объект исследования. Отдельные вопросы, затронутые в диссертации, могут стать предметом самостоятельного исследования. Так, потребуется научное осмысление практики временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления по мере ее накопления, равно как и опыт удаления главы муниципального образования в отставку.

В свете процессов, происходящих в обществе и государстве, актуализируются вопросы применения конституционно-правового принуждения в других сферах - сферах деятельности органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Наконец, изучение поставленных в диссертации вопросов приводит к выводу о необходимости научного переосмысления общетеоретических вопросов, в частности, понятия и содержания законности, а также ее гарантий.

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