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

Уставы муниципальных образований: проблемы правового регулирования и практика правореализации

**Год:**

2013

**Автор научной работы:**

Адамоков, Беслан Билялович

**Ученая cтепень:**

кандидат юридических наук

**Место защиты диссертации:**

Москва

**Код cпециальности ВАК:**

12.00.02

**Специальность:**

Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

**Количество cтраниц:**

224

## Оглавление диссертации кандидат юридических наук Адамоков, Беслан Билялович

Введение.

Глава 1. Правовая природа устава муниципального образования, как особого источника муниципального права

1.1. Становление и развитие правового регулирования в России института устава муниципального образования.

1.2. Юридическая природа устава как основополагающего акта муниципального образования.

1.3. Содержание и структура устава.

1.4. Предмет уставного регулирования.

1.5. Зарубежный опыт принятия и действия основных муниципальных актов.

Глава 2. Правовое регулирование института устава муниципального образования и практика правореализации

2.1. Принятие, изменение, регистрация и отмена устава.

2.2. Правовая охрана устава.

2.3. Правореализация положений уставов муниципальных образований.

## Введение диссертации (часть автореферата) На тему "Уставы муниципальных образований: проблемы правового регулирования и практика правореализации"

Актуальность темы диссертационного исследования. Современное становление и развитие института местного самоуправления началось в 90-е годы, что породило разделение публичной власти на федеральный, региональный и местный уровень. Будучи наиболее многочисленным уровнем осуществления публичной власти, местное самоуправление издает наибольшее количество правовых актов, в том числе и нормативных, которые касаются всех сторон организации и функционирования власти на местах, решения вопросов местного значения при непосредственном участии населения.

Высшую ступень в иерархии муниципальных правовых актов занимает устав муниципального образования, который должен закреплять основы организации местного самоуправления на определенной территории, он должен был стать своего рода конституцией для населения муниципального образования. Данный вывод можно было сделать согласно нормам Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.95 г. №154-ФЗ\ который первый закрепил обязательность принятия устава муниципального образования.

Новый импульс развития местное самоуправление, а вместе с ним и институт устава муниципального образования, получает с момента принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. №131-Ф32 (далее Федеральный закон) вступление которого было намечено на 1 января 2009 года. Федеральный закон подробно закрепил предъявляемые требования к содержанию устава муниципального образования, что практически не оставило места для проявления местного творчества. Во многом детальное закрепление в Федеральном законе содержания устава муниципального образования послужило тому, что практически все уставы повторяют данные нормы, не имея каких-либо существенных отличий между собой.

1 Собрание законодательства Российском Федерации. 1995. №35, Ст. 3506. Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

Актуальность исследования обусловлена также тем, что нынешняя правовая теория не может ответить на проблемные вопросы правового регулирования и практики реализации норм, содержащихся в уставе муниципального образования.

Такое положение вещей говорит о важности изучения исследований, направленных на проблемные стороны в данной области, а также необходимости дополнительного исследования проблематики, связанной с функционированием устава муниципального образования, регулированием данного института на федеральном уровне, а также анализ практики реализации положений устава в нынешних реалиях на примере уставов муниципальных образований субъектов РФ.

Степень научной разработанности темы. Теоретическая и методологическая основа данного исследования состоит из трудов отечественных ученных, которые своим вкладом активно способствовали решению проблем в сфере конституционного права, а также активно способствовали становлению и развитию местного самоуправления в Российской Федерации с началом демократических преобразований: С.А. Авакьян, М.В. Баглай, В.А. Баранчиков, A.A. Безуглов, Д.С. Белявский, H.A. Боброва, Н.С. Бондарь, Е.М. Бухвальд, Т.М. Бялкина, В.И. Васильев, И.В. Выдрин, Г.А. Гаджиев, В.В. Еремян, A.A. Замотаев, Т.Н. Затулина, В.Д. Зорькин, Т.Д. Зражевская, В.Т. Кабышев, Ю.Д. Казанчев, Д.С. Князев, Е.М. Ковешников, Е.И. Козлова, O.E. Кутафин, А.Н. Кокотов, В.А. Кряжков, В.В. Маклаков, В.В. Мамонов, Н.В. Михалева, Т.Н. Михеева, И.В. Мухачев, JI.A. Нудненко, И.И. Овчинников, Н.Л. Пешин, А.Н. Писарев, Н.В. Постовой, A.C. Саломаткин, A.A. Сергеев, С.Г. Соловьев, Б.А. Страшун, О.И. Тиунов, М.С. Трофимов, Т.Я. Хабриева, Н.Г. Чеботарев, А.Г. Чернявский, В.Е. Чиркин, Н.В. Шевченко, Е.С. Шугрина, ЮЛ. Шульженко, В.А. Щепачев, Б.С. Эбзеев, A.A. Югов, и др. Все данные труды внесли определенный вклад, способствовавший дальнейшему совершенствованию не только местного самоуправления в целом, но также и совершенствованию правовой базы и механизма уставного регулирования муниципально-правовых отношений.

В области выбранной темы, связанной с общей характеристикой устава муниципального образования, его содержанием, предметом уставного регулирования, а также принятием и дальнейшей регистрацией устава муниципального образования были успешно защищены следующие диссертации: Алешковой Н.П. Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в Российской Федерации, 2010; Арбузова C.B. Устав муниципального образования и проблемы уставного регулирования (на примере городского самоуправления), 2001; Белоусовой Е.В. Представительный орган местного самоуправления в системе публичной власти муниципального образования в России, 2011; Быкова JT.M. Муниципальные правовые акты в правовой системе Российской Федерации: теоретико-правовой анализ, 2010; Жалсанова Б.Ц. Устав муниципального образования в системе нормативных правовых актов, 2004; Леоптенков A.B. Муниципальные правовые акты в системе источников российского права, 2005; Сикайло A.B. Устав муниципального образования, как нормативно-правовой акт: правовая природа и особенности реализации, наук, 2007; Чащина С.И.,Система муниципальных правовых актов, 2006; Чермит А.Ю. Устав муниципального образования в системе нормативно-правового регулирования местного самоуправления, 2011. Однако в данной области осталось еще много черных дыр, которые требуют исследования. Данная диссертационная работа посвящена спецификации устава муниципального образования как основополагающего акта муниципальных образований субъектов Российской Федерации, с учетом опыта полученного ранее, в других научных трудах.

Объект и предмет диссертационного исследования. В данном случае объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, которые возникают в процессе разработки, принятия, вступления в силу устава, а также общественные отношения, возникающие при реализации положений устава. Предметом исследования является устав муниципального образования, как основополагающий акт местного самоуправления, комплекс нормативно-правовых актов, регулирующих институт устава.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью диссертационного исследования является комплексное теоретико-правовое изучение устава муниципального образования, как регулятора муниципально-правовых отношений, позволяющее раскрыть характерные признаки устава, как основополагающего акта, его предмет, содержание, форму. Также на основе анализа практики, выделить наиболее актуальные на сегодняшний день теоретические и прикладные проблемы, как в общем уставного регулирования, так и характерные для данной территории, с последующими вариантами их решения.

Исходя из поставленной цели, основными задачами работы являются:

• изучить процесс становления и развития правового регулирования института устава муниципального образования;

• определить место и роль устава муниципального образования в системе нормативно-правовых актов и источников российского права;

• исследовать юридические свойства устава муниципального образования, как основополагающего акта;

• сформулировать авторское политико-правовое понятие категории устав муниципального образования;

• сформулировать авторское понятие категории предмет уставного регулирования;

• изучить зарубежный опыт принятия основного акта местного самоуправления, возможность применения данного опыта на территории Российской Федерации;

• проанализировать содержание и структуру уставов муниципальных образований;

• изучить процесс разработки, принятия, внесение изменений и дополнений в устав муниципального образования, с последующей регистрацией, выделить основные спорные и проблемные стороны, а также предложить возможные пути совершенствования данных процессов;

• изучить практику правовой охраны и реализации положений устава муниципального образования с целыо выработки рекомендаций, направленных на совершенствование данного процесса.

Эмпирическую основу исследования составили: практика арбитражных судов; данные социологических исследований, опубликованные в научных изданиях; анализ уставного регулирования основ местного самоуправления в Российской Федерации, США, ФРГ, Франции и так далее; правоприменительная практика; материалы периодической печати, а также информация по теме диссертационного исследования, которая размещена в сети Интернет. Диссертантом были задействованы материалы опроса муниципальных служащих, данные анкетирования служащих органов юстиции, статистические данные и др.

Методологическая основа исследования. В работе диссертантом применялись современные методы познания, выявленные юридической наукой и практикой. Данные методы позволяют в комплексе исследовать не только исторические условия становления и развития института устава муниципального образования, но и правоотношения, составляющие предмет уставного регулирования, а также теоретическую основу устава и практику реализации его положений в реальной жизни.

Методологическую базу диссертационного исследования составили общенаучные (исторический, логический, анализ, синтез, системный и структурно-функциональные) подходы, при решении задач диссертационного исследования также использовались частно-научные методы исследования (сравнительно-правовой, формально-юридический и так далее).

В ходе работы над диссертацией использовались не только результаты современные научных исследований, но и материалы публикаций в средствах массовой информации, публицистические работы, затрагивающие сферу исследования института устава муниципального образования, также материалы судебной практики и практики регистрации уставов муниципальных образований.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в комплексном муниципально-правовом исследовании института устава на новом 7 уровне муниципального правового регулирования муниципального образования, как основополагающего акта, а также рассмотрение основополагающего акта местного самоуправления, как факта социального гомеостазиса, как следствие соответствие закона реальным потребностям общественной жизни. В данной диссертационной работе гомеостазис выступает не только как неотъемлемая качественная характеристика общественных отношений, регулируемых уставом, но и как элемент стабильности самого устава муниципального образования.

В диссертационном исследовании предложены и обоснованы новые подходы в решении давно существующих или недавно появившихся проблем.

Научная новизна диссертационного исследования обосновывается в выносимых на защиту положениях:

1. Авторское понятие категории «устав муниципалыюго образования». Устав муниципального образования - это основополагающий акт муниципального образования всеобъемлющего характера, предполагающий выбор модели организации местного самоуправления, служащий основой для дальнейшего нормотворчества, имеющий высшую юридическую силу в системе муниципальных правовых актов, характеризующийся особым порядком принятия, внесения изменений и дополнений, придающий фактически сложившимся отношениям самоорганизации населения правовой, юридический характер.

2. Уставные грамоты — прообраз основного акта местного уровня.

Анализируя описание различного рода грамот можно утверждать, что уставные грамоты должны обладать следующими обязательными признаками:

1) уставные грамоты даются в интересах населения и только косвенно затрагивают интересы управленца;

2) грамота должна регламентировать юридические отношения подведомственной власти местностей и лиц, имеющих отношение к этой власти или ее органам;

3) в большей мере регулируют те стороны общественной жизни, где возможно столкновение интересов населению и управленца;

4) регулируемые отношения должны иметь длительный, постоянный характер;

5) грамота не должна иметь характер привилегий;

6) носят «жалованный» характер.

Таким образом, все это позволяет отчасти сравнить уставные грамоты с уставом муниципального образования.

3. Исключение из устава положений наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

С целью совершенствования муниципального нормотворчества, предлагается исключить из устава положения о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Устав муниципального образования, как основополагающий акт, закрепляет в себе лишь основы жизнедеятельности местного сообщества конкретного муниципального образования, в свою очередь осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий касается не только местного самоуправления, но и государства и (или) субъектов РФ.

4. Авторское понятие категории «предмет уставного регулирования». Предмет уставного регулирования - это базисные общественные отношения, складывающиеся в процессе решения вопросов местного значения населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления, путем организации местного самоуправления, формированием и развитием его основ.

5. Основания классификагщи уставов муниципальных образований субъектов РФ, находящихся в пределах Северо-Кавказского федерального округа.

В результате проведенной исследовательской работы уставов муниципальных образований субъектов РФ, диссертантом предложена авторская классификация уставов по следующим основаниям:

1) в зависимости от закрепления предмета уставного регулирования, определенного в Федеральном законе;

2) в зависимости от закрепления в уставах дополнительного уставного регулирования;

3) в зависимости от полноты регулирования обязательных положений, определенных в Федеральном законе;

4) в зависимости от территориальных, национальных, исторических и иных местных традиций.

6. В целях совершенствования российского законодательства на федеральном уровне следует закрепить наличие в уставе муниципального образования такого структурного элемента как «Приложения», который в обязательном порядке должен содержать следующие элементы:

1) карту-схему территории муниципального образования - данное приложение необходимо для понимания и представления границ муниципального образования, а также пределов действия устава;

2) описание границ - определение границ невозможно без их описания, что во многом облегчит представление о них;

3) эскиз герба с описанием (при наличии) - знак особой важности, символ территориальной самостоятельности.

7. Гарантирующая функция устава муниципального образования — основа социального гомеостазиса.

Сущность данной функции сводится к гарантированию существования социальных явлений, закрепляемых уставом, тем самым создаются положительные условия к их возникновению и дальнейшему существованию. Таким образом, устав гарантирует существование и нормальное функционирование самих демократических институтов, а также создания условий социальной исполнимости (реальности) осуществления личностью основных прав и свобод.

Наличие устава муниципального образования, а именно выполнение уставом гарантирующей функции, уже есть основа для социального гомеостазиса местного сообщества, который является неотъемлемой характеристикой организации местного самоуправления на определенной территории.

8. В 1{елях совершенствования отечественного законодательства, предлагается использовать опыт Соединенных Штатов Америки, на основе

10 которого закрепить в уставе муниципального образования выборную должность главы муниципальной полиции (шерифа). Закрепление данного института в уставе муниципального образования расширит самостоятельность муниципальных образований в решении вопросов местного значения, а также повысит роль устава, как основополагающего акта. Внедрение данного института будет способствовать повышению ответственности муниципальной власти перед населением, станет своего рода гарантом участия населения в решении вопросов местного значения.

9. Предлагается дополнить Федеральный закон № 131 от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерагрш» статьей «Интернет-обсуждение», в соответствии с которой будет введен институт интернет-обсуждения устава наравне с публичными слушаниями. Данной статьей будет определяться организация о порядок проведения интернет-обсуждения устава. Подобного рода институт позволит в большей степени учитывать общественное мнение жителей муниципального образования. Порядок организации и проведения интернет-обсуждение должен определяться уставом муниципального образования.

10. В целях совершенствования законодательства предлагается дополнить Федеральный закон от 21.07.2005 г. N9 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» следующими положениями:

• приведение в соответствие действующему законодательству устава муниципального образования по заключению регистрирующего органа;

• ответственность за несвоевременное приведение устава муниципального образования в соответствие действующему законодательству;

• продление срока регистрации устава муниципального образования, муниципальных правовых актов о внесении изменений и дополнений в устав, в случае необходимости более детального изучения норм данный правовых актов;

• урегулировать порядок повторного представления устава муниципального образования на государственную регистрацию.

Теоретическая значимость исследования заключается в проведенном автором комплексном исследовании института устава муниципального образования, а также практики реализации положений, что позволит существенно расширить знания в данной области. Выносимые на защиту положения не только раскрывают сущность объекта исследования, но и раскрывают сущность имеющихся проблем в данной области, решение которых будет способствовать повышению значимости устава муниципального образования.

Практическая значимость исследования состоит в том, что автором предложены концептуально новые подходы в решении имеющихся проблем в области исследования. Автором также предложены новые подходы в процессе принятия устава муниципального образования, которые позволят усовершенствовать данный процесс, а также вовлечь больше населения при принятии устава, что немаловажно, больше молодежи.

Апробация результатов диссертационного исследования. Основные результаты научного исследования опубликованы в двенадцати научных статьях, пять из которых в изданиях - рекомендованных ВАК России для опубликования основных результатов диссертационных исследований. Выводы и предложения исследования сообщались на международных симпозиумах, международных, региональных, межвузовских и вузовских научно-практических конференциях

Международный научный симпозиум «Наука в жизни современного человека»,

18-25 февраля 2013 г., г. Одесса; Международная научно-практическая конференция «Университетская наука - региону», 29 апреля 2011 г., г.

Ставрополь; Международная заочная научно-практической конференция

Интеграция науки и практики как механизм эффективного развития современного общества», 9-10 октября 2012 г.; Международная научнопрактической конференция «Правовая политика и модернизация государственности», 13-14 декабря 2012 г., г. Ставрополь; Научно-практическая конференция «Современные тенденции развития конституционно-правовой науки», апрель 2013 г, г. Ставрополь.), заседаниях кафедры государственного и международного права ФГБОУ ВПО «Ставропольский государственный

12 университет», кафедры конституционного и международного права ФГАОУ ВПО «Северо-Кавказский федеральный университет».

Структура диссертации обусловлена поставленной целью исследования и направлена на решения установленных задач. Работа состоит из введения, двух глав, включающих восемь параграфов, заключения и списка использованных нормативных источников и научной литературы.

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