Аржанов Владимир Владимирович. Административно-правовые способы обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.14 / Аржанов Владимир Владимирович;[Место защиты: ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»], 2018

**Введение к работе**

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Для любого  
демократического государства вопросы законности всегда являются

приоритетными. Действующая Конституция Российской Федерации впервые закрепила, что Россия является правовым государством, в котором главенствует закон, а права и свобода человека и гражданина представляют особую ценность. Соблюдение данных конституционных установок важно и на местном уровне, где муниципальная власть наиболее приближена к населению. Именно в муниципальном образовании реализуется большинство основных прав и законных интересов граждан. От того, как соблюдаются законы на местах, зависит отношение граждан к законодательству в целом.

Актуальность проблемы соблюдения законности объясняется

наметившейся тенденцией роста числа нарушений действующего

законодательства. Об этом свидетельствует статистика, приведенная на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ. Так, в 2015 г. число выявленных нарушений законодательства, по сравнению с предыдущим годом, увеличилось на 1,2 %, а в 2016 г. данный показатель вырос еще на 10,8 %1. В 2017 г. выявлено на 10,1 % больше незаконных правовых актов, по сравнению с аналогичным периодом 2016 г.2 Постоянное увеличение количества установленных случаев нарушения законодательства свидетельствует о наличии проблем как в соблюдении, так и в обеспечении законности. Возросшее число правонарушений на государственном и на местном уровнях связано не только с правоприменительной деятельностью, но и с недостатками теоретического (методологического) характера.

Различные аспекты обеспечения законности являются предметом внимания многих ученых-юристов. Они относятся к разряду тем, постоянно вызывающих дискуссии в правоведении. Это находит отражение в работах, посвященных проблемам обеспечения законности, как общетеоретического характера, так и касающихся позиций конкретных субъектов, наделенных

1 См.: Генеральная Прокуратура РФ : официальный сайт. URL: stat/ data/ (дата обращения : 29.09.2016).

2 См.: Генеральная Прокуратура РФ : официальный сайт. URL: www. genproc. gov.  
ru/ stat/ data/ 1165814/(дата обращения : 20.10.2017).

контрольными полномочиями (Президент РФ, прокуратура, суды и т. д.). В то же время вопросы обеспечения законности с позиций подконтрольных субъектов остаются малоисследованными. Модели поведения проверяемых организаций, эффективность способов обеспечения законности применительно к конкретному подконтрольному субъекту не получили должного научного осмысления. Следует отметить, что среди субъектов административного права имеются участники правоотношений, заслуживающие пристального внимания. К их числу можно отнести органы местного самоуправления. По состоянию законности в их деятельности население судит о правовом режиме в государстве.

Органы местного самоуправления в современной российской правовой  
системе являются субъектами, выделяющимися по ряду признаков среди  
других субъектов административного и конституционного права. Особенность  
правового статуса муниципальных органов определяется их двойственной  
природой. С одной стороны, местное самоуправление признается

самостоятельным уровнем управления в государстве и обладает всеми  
признаками органов публичной власти. С другой стороны, оно является  
самостоятельной деятельностью населения, решающего вопросы местного  
значения, а муниципальные органы представляют собой некую производную от  
этой деятельности. Местные органы занимают срединную (буферную) позицию  
между органами государственной власти и населением муниципального  
образования. Этим самым определяется их место среди субъектов публичной  
власти и правовой статус. Указанные черты приобретают особую актуальность,  
если учитывать, что Россия является федеративным государством с

независимым местным самоуправлением.

Своеобразие организации местного самоуправления и деятельности  
муниципальных органов служит предпосылкой возникновения проблем в  
правовом регулировании данного уровня публичной власти, что

подтверждается постоянно изменяющимся законодательством в этой сфере. С момента принятия Федерального а от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в него было внесено более 130 поправок, которые повлекли за

собой необходимость внесения поправок в огромный массив региональных и  
местных правовых актов. Постоянно меняющееся законодательство

свидетельствует об отсутствии научно проработанной концепции развития местного самоуправления, а также понимания механизмов, влияющих на обеспечение законности в деятельности муниципальных органов.

Исследования ключевых вопросов обеспечения законности на местном уровне носят фрагментарный характер. В юридической науке до сих пор отсутствует единый подход к пониманию возможностей обеспечения режима законности в муниципальном образовании посредством контроля и надзора. В тщательном анализе нуждаются результаты законодательной регламентации и правоприменительной деятельности по реализации административно-правовых способов обеспечения законности на местном уровне.

Существует потребность в теоретическом осмыслении административных  
способов обеспечения законности в деятельности муниципальных органов с  
учетом конституционного строя Российской Федерации. Необходимость  
гармонизации постоянно меняющейся правовой базы местного

самоуправления, увеличение числа нарушений законодательства

предопределили актуальность и своевременность предпринятого

диссертационного исследования.

**Степень научной разработанности темы и теоретическая основа исследования.** Тема диссертации предполагает комплексный характер изучения научных работ российских и советских авторов.

Общетеоретическим фундаментом исследования законности и способов ее  
обеспечения послужили труды ученых в области теории государства и права,  
таких как: Н.Г. Александров, С.С. Алексеев, А.П. Боннер, Л.В. Гааг,

А.Ф. Гранин, В.Л. Кулапов, В.В. Лазарев, А.Б. Лисюткин, А.В. Малько, Н.И. Матузов, П.М. Рабинович, В.И. Ремнев, И.Н. Сенякин, М.С. Строгович, С.С. Студеникина, Л.С. Явич.

Научной основой исследования природы контроля и надзора стали работы представителей науки административного права: А.П. Алехина, Д.Н. Бахраха, В.П. Беляева, С.С. Бородина, И.Л. И.И. Веремеенко, В.М. Горшенева, С.С. Громыко, А.С. Дугенца, А.А. Кармолицкого, Ю.М. Козлова, Н.М. Конина,

В.И. Майорова, В.М. Манохина, А.В. Мартынова, А.В. Мелехина,

Ю.И. Мигачева, А.Н. Миронова, В.И. Новоселова, А.Ф. Ноздрачева,

Д.М. Овсянко, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой,

Ю.Н. Старилова, С.А. Старостина, М.С. Студеникиной, С.В. Тихомирова, А.В. Филатовой, В.С. Четверикова, И.Б. Шахова, А.Ю

Проблематике организации местного самоуправления и деятельности  
муниципальных органов посвящены работы: О.И. Баженовой, Н.С. Бондаря,  
Т.М. Бялкиной, В.И. Васильева, Е.В. Гриценко, Н.В. Джагаряна, В.В. Еремяна,  
А.Н. Кокотова, А.В. Колесникова, А.Н. Костюкова, М.А. Краснова,

О.Е. Кутафина, Л.А. Лукашова, Ю.Н. Мильшина, Д.С. Михеева,

И.И. Овчинникова, В.В. Таболина, В.И. Фадеева, С.Е. Чаннова,

Г.Н. Чеботарева, Л.Т. Чихладзе и др.

Конституционно-правовые аспекты местного самоуправления

рассматривали: С.В. Арбузов, Н.С. Бондарь, Н.В. Джагарян, А.Р. Еремин,

О.Л. Казанцева, В.В. Комарова, А.Н. Костюков, М.А. Липчанская,

И.Х. И.В. Новикова, В.В. Онохова, В.В. Пылин, Р.М. Усманова, Т.Я. Хабриева и др.

При исследовании вопросов соблюдения законности на местном уровне  
непосредственное внимание было уделено следующим работам: Е.Ф. «Законность и местное самоуправление в Российской Федерации» (Москва,  
2005), Н.Ю. «Конституционно-правовое принуждение в механизме  
обеспечения законности деятельности органов и должностных лиц местного  
самоуправления» (Москва, 2011), М.А. «Полномочия органов

местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка в  
Российской Федерации» (Москва, 2013), Е.В. А.Г. «Вопросы законности и ее гарантий в деятельности органов местного  
самоуправления» (Волгоград, 2007), С.В. «Актуальные вопросы

обеспечения законности на муниципальном уровне (на примере Республики  
Мордовия)» (Москва, 2005), Н.М. «Административно-правовое

обеспечение механизма формирования и функционирования режима законности и правопорядка в Российской Федерации» (Москва, 2005).

Проблемам правовой регламентации проведения контроля в области  
местного самоуправления посвящены следующие исследования:

Ю.В. Арбатская, Н.В. Васильева «Контрольный орган муниципального  
образования» (Иркутск, 2010), С.А. «Правовое регулирование

государственного контроля в сфере местного самоуправления» (Казань, 2006),  
Д.В. «Конституционно-правовые основы государственного контроля  
законности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления  
в Российской Федерации» (Ставрополь, 2012), С.В. «Конституционно-  
правовые основы контроля в области местного самоуправления в Российской  
Федерации» (Санкт-Петербург, 2006), В.В. «Обеспечение

эффективности механизма государственного контроля и надзора в системе местного самоуправления» (Челябинск, 2009), Е.С. Шугрина «Контроль за деятельностью и ответственность власти: муниципальный уровень» (Москва, 2007).

Однако проблемы поддержания режима законности административно-правовыми способами остаются малоизученными. Настоящее исследование призвано восполнить этот пробел путем системного рассмотрения вопросов обеспечения законности в деятельности муниципальных органов с позиций административного, конституционного и муниципального права.

Теоретическую основу диссертации составляют научные работы ведущих  
ученых-административистов. Учитывая характер исследования автор

использовал выводы, содержащиеся в трудах по теории государства и права, конституционному праву и муниципальному праву.

**Объектом исследования** выступают административные и муниципальные правоотношения, складывающиеся в процессе реализации субъектами административного права полномочий, направленных на обеспечение законности в деятельности органов местного самоуправления посредством контроля и надзора.

**Предмет** **диссертационного** **исследования** составляют нормы

действующего законодательства, закрепляющие содержание и порядок применения административно-правовых способов обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления, правоприменительная

деятельность органов и должностных лиц публичной власти по обеспечению законности в муниципальном образовании, зарубежный опыт, судебная практика российских судов, а также положения теории права, принципы, институты административного и муниципального права.

**Целью исследования** является определение особенностей обеспечения  
законности в деятельности органов местного самоуправления как

самостоятельных субъектов управленческой деятельности, а также обоснование теоретических выводов и практических предложений по совершенствованию законодательства в данной сфере.

Данная цель обусловила постановку следующих **задач:**

– определить содержание правовых категорий «законность»,

«административно-правовые способы обеспечения законности», «система сдержек и противовесов»;

– охарактеризовать административно-правовые элементы деятельности муниципальных органов;

– сформулировать определение законности и административно-правовых способов ее обеспечения в деятельности органов местного самоуправления для совершенствования понятийного аппарата юридической науки;

– исследовать и систематизировать нормативные правовые акты, регулирующие вопросы обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления;

– провести классификацию субъектов, уполномоченных обеспечивать законность в муниципальном образовании посредствам контроля и надзора;

– выявить и раскрыть особенности административно-правовых методов и средств обеспечения законности в деятельности муниципальных органов;

– рассмотреть административно-правовые аспекты, возникающие при взаимодействии органов местного самоуправления и органов государственной власти;

– выработать рекомендации и предложения, позволяющие

совершенствовать действующие нормативные правовые акты, регулирующие механизм обеспечения законности в деятельности местных органов власти.

**Методологическая основа исследования** представлена общенаучными и специальными методами научного познания: диалектическим, формальнологическим, системным, сравнительно-правовым, историко-правовым и статистическим.

С помощью диалектического метода были рассмотрены общественные отношения, складывающиеся в процессе функционирования органов государственной власти и местного самоуправления, проанализированы внешние и внутренние факторы, влияющие на соблюдение правовых предписаний в муниципальном образовании.

Формально-логические методы (анализ, синтез, абстракция) позволили определить правовые категории, имеющие значение для данного исследования, и выявить механизмы обеспечения законности.

Системный метод дал возможность изучить способы обеспечения законности в государстве, проанализировать используемые при этом средства и методы, представить их систему и структуру, выявить элементы и функции каждого из них.

Применение сравнительно-правового метода позволило рассмотреть значительный массив федерального и регионального законодательства.

С помощью историко-правового метода была прослежена динамика

изменения подходов к пониманию законности и способов ее обеспечения, а  
также изменения законодательства, регулирующего деятельность

муниципальных органов.

Статистический метод дал возможность на основе анализа эмпирических  
данных выявить факторы, влияющие на обеспечение законности,

аргументировать теоретические выводы, а также проиллюстрировать практические рекомендации.

Использование данных приемов позволило выявить закономерности и тенденции развития административно-правовых способов обеспечения законности в деятельности муниципальных органов, сформулировать выводы, сделать обобщения. Выполнение работы было невозможно без рассмотрения процесса обеспечения законности в деятельности органов местного

самоуправления с позиции различных отраслей российского законодательства (конституционного, административного, муниципального) и теории права.

**Нормативную** **базу** диссертационного исследования составили:

Европейская хартия местного самоуправления, Конституция Российской  
Федерации, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих  
принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и  
иные федеральные законы и подзаконные акты, а также конституции (уставы)  
субъектов Российской Федерации, законы субъектов Федерации и

муниципальные акты, регулирующие деятельность органов местного самоуправления.

**Эмпирической основой** исследования послужили акты Конституционного  
Суда Российской Федерации и судебная практика, информация о деятельности  
органов государственной власти и органов местного самоуправления, данные  
официальной статистики, размещенные на официальных сайтах в сети  
Интернет и иных общедоступных изданиях, а также собственные  
социологические исследования, проведенные на основе опроса

142 респондентов в Калужской, Пензенской, Саратовской, Тульской и

Ульяновской областях.

**Научная** **новизна** **исследования** заключается во всестороннем

исследовании структуры и составных элементов общеправовых категорий  
«законность», «административно-правовые способы обеспечения законности»  
через призму деятельности органов местного самоуправления, что позволило  
определить особенности их реализации на муниципальном уровне, к которым  
относятся необходимость руководствоваться решениями, принятыми

субъектами, не обладающими властно-распорядительными полномочиями (жителями муниципалитета), а также обязательность учета исторических и культурных традиций, существующих в муниципальном образовании.

Обосновывается, что одним из основных факторов, обеспечивающих создание и поддержание режима законности в муниципальном образовании, является система сдержек и противовесов в деятельности органов местного самоуправления. Предлагается авторское определение данной системы, выявляются ее составные элементы: 1) политические условия; 2) взаимный

контроль и ответственность; 3) участие в формировании органов и замещении должностей; 4) взаимодействие в процессе принятия решений.

На основе изучения теоретического материала, действующего

федерального и регионального законодательства разработана классификация  
субъектов, обеспечивающих законность в деятельности органов местного  
самоуправления административно-правовыми способами. В зависимости от  
объема контрольных полномочий выделяются следующие субъекты:  
1) наделенные регулятивными полномочиями; 2) осуществляющие надзор за  
законностью; 3) контролирующие законность и целесообразность

(эффективность).

Диссертантом разработаны теоретические и практические предложения, позволяющие усовершенствовать административные методы и средства обеспечения законности в деятельности муниципальных органов; обозначены проблемы правового регулирования и правоприменительной деятельности органов управления; выработаны предложения по их разрешению.

**На защиту выносятся следующие новые или содержащие признаки новизны теоретические положения и практические выводы:**

1. Сформулировано авторское определение законности в деятельности  
органов местного самоуправления: это форма организации и деятельности  
органов местного самоуправления, при которой все участники правоотношений  
в муниципальном образовании свободно реализуют принадлежащие им  
субъективные права и юридические обязанности в специально созданной  
правовой среде внутри определенного муниципального образования,  
предполагающая наличие и соблюдение не только законов и подзаконных  
актов, но и решений, принятых непосредственно населением муниципального  
образования на местных референдумах, сходах граждан.

2. Делается вывод, согласно которому административно-правовые способы  
обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления  
представляют собой регламентированную федеральными, региональными и  
местными правовыми актами деятельность уполномоченных органов по  
созданию и поддержанию режима законности посредством контроля и (или)

надзора внутри определенного муниципального образования с учетом специфики муниципально-правовых отношений, сложившихся в нем.

3. Аргументируется необходимость перехода от модели разграничения  
полномочий между государством и местным самоуправлением к  
разграничению предметов ведения. Целесообразно не распределять права и  
обязанности в рамках общих вопросов государственных и муниципальных  
органов, а разделить их на вопросы государственного и вопросы местного  
значения. Данный подход даст возможность более четко определить круг  
вопросов, решаемых органами местного самоуправления, и позволит повысить  
эффективность обеспечения законности на местном уровне.

4. Разработана классификация субъектов, обеспечивающих законность на  
местном уровне. В зависимости от объема контрольных полномочий в  
отношении органов местного самоуправления выделяются следующие  
субъекты:

– наделенные регулятивными полномочиями в деятельности органов  
местного самоуправления, но не осуществляющие за ними контроль  
здравоохранения, образования и науки

Российской Федерации и т. д.);

– осуществляющие надзор за законностью в деятельности муниципальных органов, подразделяющиеся на органы общего надзора (прокуратура РФ) и органы административного надзора (Государственная противопожарная служба, Федеральное медико-биологическое агентство и т. д.);

– контролирующие законность и целесообразность (эффективность) деятельности органов местного самоуправления. К данной группе причисляются муниципальные органы, осуществляющие контроль за решением вопросов местного значения, и государственные органы, контролирующие исполнение отдельных государственных полномочий, а также использование финансовых средств, переданных из государственного бюджета.

5. Основополагающим условием соблюдения законности на местном  
уровне служит система сдержек и противовесов в муниципальном образовании,  
представляющая собой совокупность методов и средств, закрепленных

нормативными правовыми актами, основная задача которых состоит в выстраивании сбалансированной структуры органов местного самоуправления и поддержании ее в состоянии, не допускающем какого-либо злоупотребления на местном уровне.

Выявляются и раскрываются составные элементы данной системы, действующие в муниципальном образовании:

1) политические условия существования системы сдержек и противовесов,  
то есть разделение полномочий между органами местного самоуправления,  
многопартийная система и наличие свободных средств массовой информации;

2) взаимный контроль и ответственность представительных и  
исполнительных органов данного уровня;

3) участие одних органов местного самоуправления в формировании  
других органов или в процедуре замещения должностных лиц, а также  
отрешение их от должности;

4) совместная деятельность при принятии важных решений, возможность  
исполнительных органов местного самоуправления участвовать в работе  
представительных органов и наоборот.

6. Обосновывается целесообразность придания обязательного характера  
процедуре согласования представительными и исполнительными органами  
местного самоуправления всех муниципальных нормативных актов и иных  
правовых актов, затрагивающих вопросы местных налогов и сборов,  
осуществления расходов из средств местного бюджета, а также  
предпринимательской и инвестиционной деятельности.

7. Сформулировано предложение о закреплении в федеральном и  
региональном законодательстве права представительного органа местного  
самоуправления контролировать не только решение вопросов местного  
значения, но и исполнение всех нормативных правовых актов, действующих на  
территории муниципального образования.

8. Аргументируется необходимость изменения основания ответственности  
представительного органа муниципального образования перед государством и  
предлагается правовая конструкция, в соответствии с которой ответственность  
будет наступать не за принятие незаконного правового акта, а за нежелание

отменять или изменять правовой акт, который признан судом незаконным.

9. Доказывается целесообразность лишения руководителя высшего исполнительного органа субъекта Федерации полномочий при удалении в отставку главы муниципального образования или руководителя администрации местным представительным органом. Предлагается расширить полномочия представительных органов муниципальных образований, предоставив им возможность удалять в отставку не только главу муниципального образования, но и главу местной администрации.

Реализация данных предложений на федеральном и региональном уровнях будет способствовать повышению эффективности контроля и обеспечения режима законности на муниципальном уровне.

**Теоретическая и практическая значимость работы.** Диссертация посвящена исследованию важных аспектов обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления, которые имеют как теоретическое, так и практическое значение.

Научная ценность работы состоит в изучении трудов ученых-юристов, посвященных поставленной проблеме, и аккумуляции материала с учетом специфики обеспечения законности на муниципальном уровне; исследовании функционирования всех субъектов правоотношений, имеющих полномочия по обеспечению законности в деятельности органов местного самоуправления, содействии развитию научных исследований в области административного и муниципального права.

Разработанные положения, выводы и рекомендации обусловливаются  
особенностями формирования органов местного самоуправления и

осуществления ими организационной деятельности. Полученные результаты могут быть использованы для дальнейшего исследования вопросов, связанных с публично-правовым регулированием деятельности муниципальных органов и иных субъектов административного права.

Практическая значимость диссертационного исследования определяется возможностью применения его результатов в нормотворческой деятельности публичных органов управления различного уровня с целью совершенствования законодательства, регулирующего отношения в сфере обеспечения законности.

Сформулированные выводы и предложения могут применяться при подготовке учебной и учебно-методической литературы по административному и муниципальному праву, а также в процессе преподавания указанных дисциплин в образовательных учреждениях юридического профиля.

**Апробация результатов исследования** проводилась по следующим направлениям:

– обсуждение и одобрение диссертации на кафедре административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»;

– опубликование восемнадцати научных статей по проблематике диссертации, в том числе шести в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки РФ;

– участие в научных и научно-практических конференциях различного уровня. Международные конференции: «Современная юридическая наука и правоприменение (IV Саратовские правовые чтения)» (г. Саратов, 3–4 июня 2011 г.); «Право и его реализация в XXI веке» (г. Саратов, 29– 30 сентября 2011 г.); «Современные проблемы организации и деятельности публичной власти» (г. Саратов, 10 июня 2014 г.); «Публичная власть: реальности и перспективы» (г. Саратов, 18 ноября 2014 г.); «Публичная власть: реальность и перспективы» (г. Саратов, 1 ноября 2015 г.); «Право, наука, образование: тенденции и перспективы» (г. Саратов, 29–30 сентября 2016 г.); «Публичная власть: реальность и перспективы» (г. Саратов, 28–29 сентября 2017 г.). Всероссийские и межвузовские конференции: «Правовая политика: федеральные и региональные проблемы» (г. Саратов, 22–23 июня 2000 г.); «Российская юридическая доктрина в ХХ веке: проблемы и пути их решения» (г. Саратов, 3–4 октября 2001 г.); «Проблемы юридической науки и практики» (г. Саратов, 25 мая 2011 г.); «Актуальные проблемы административного и административно - процессуального права» (г. Санкт - Петербург, 20 марта 2015 г.);

– проведение практических и лекционных занятий по дисциплинам «Административное право», «Муниципальное право» в ВУЗах г. Саратова;

– участие в рабочей группе по проведению экспертизы проекта Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации»;

– внесение предложений по совершенствованию Федерального закона от  
6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного  
самоуправления в Российской Федерации» в части регулирования

ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления в Комитет Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству.

**Структура работы** обусловлена логикой диссертационного исследования,  
поставленной целью и задачами. Работа состоит из введения, двух глав,  
включающих шесть параграфов, заключения, трех приложений и