

На правах рукописи

**Семичева Анастасия Сергеевна**

**ПУБЛИЧНО - ПРАВОВОЙ ДОГОВОР  
В МУНИЦИПАЛЬНОМ ПРАВЕ**

Специальность 12.00.02 – Конституционное право;  
муниципальное право

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва 2011

Работа выполнена на кафедре конституционного и международного права ГОУ ВПО «Московский государственный университет путей сообщения» (МИИТ).

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор  
**Баранчиков Владимир Александрович**

Официальные

оппоненты: доктор юридических наук, профессор  
**Таболин Владимир Викторович**

кандидат юридических наук

**Силкина Марина Михайловна**

Ведущая организация: **Академический Международный институт**

Защита диссертации состоится 23 июня 2011 г. в 14 часов на заседании Диссертационного Совета Д. 002.002.02 при Учреждении Российской академии наук Институт государства и права РАН по адресу: 119991, г. Москва, ул. Знаменка, 10.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Учреждения Российской академии наук Институт государства и права РАН по адресу: 119991, г. Москва, ул. Знаменка, 10.

Автореферат разослан «\_\_» \_\_\_\_\_ 2011 г.

Ученый секретарь

Диссертационного Совета, к.ю.н.

Понизова Е.В.

### **Актуальность темы исследования.**

В последнее десятилетие в муниципальном праве наблюдается повышение исследовательского интереса к договорным отношениям. Нельзя не признать, что проблематика договорного регулирования имеет особую актуальность в рамках муниципального права. Договор сравнительно недавно вошел в арсенал его средств. Вместе с тем, в результате многолетней договорной практики так и не был отработан в полной мере эффективный механизм заключения договоров и соглашений, не было определено их место в системе публичного права Российской Федерации, не были детально урегулированы вопросы ответственности за их неисполнение. Разнообразие взглядов и мнений по поводу правовой природы предмета регулирования договоров и соглашений повлекли за собой многообразие их разновидностей: о разграничении полномочий, о разграничении предметов ведения и полномочий, о передаче осуществления части полномочий, о делегировании полномочий и т.п. По ряду параметров граница между договорами и соглашениями носит весьма условный характер.

Практика договорного регулирования в системе публично-правовых отношений выявила наиболее актуальные вопросы правовой теории и практики. Это такие вопросы, как: сущность, содержание, порядок заключения и реализации публично-правовых договоров, ответственность сторон за неисполнение (ненадлежащее исполнение) договорных отношений и др. В связи с этим, показателен ход обсуждения и принятия отдельных постановлений Конституционного Суда Российской Федерации, когда между отдельными судьями возникали серьезные разногласия по

поводу трактовки договорного регулирования между субъектами публичного права<sup>1</sup>.

Принятие Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», показало, что заключение договоров о передаче полномочий между муниципальными образованиями становится одним из основных механизмов не только межмуниципального сотрудничества, но и оптимизации разграничения полномочий между органами местного самоуправления поселения и органами местного самоуправления муниципального района с учетом сложившихся социально-экономических реалий на конкретной территории.

Договорное регулирование передачи полномочий стало возможным благодаря тому, что впервые были созданы два уровня местного самоуправления (муниципальный район и поселение). Федеральный закон от 6 октября 2003 г., с одной стороны, унифицирует территориальную и организационную структуру местного самоуправления во всех субъектах Федерации, а с другой – осуществляет дифференциацию предметов ведения и полномочий муниципальных образований различного вида, определяя различия в их правовом статусе. Закон разграничивает предметы ведения между муниципальным районом и городскими и сельскими поселениями. Так, например, в 2007 -2008 гг. 80 % всех поселений России, заключили соглашение о передаче осуществления части своих полномочий с муниципальными районами, большинство их них сельские поселения. Особо

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области». № 15-П. По данному делу судья Конституционного Суда РФ Г.А. Гаджиев, сформулировал Особое мнение, в котором отметил, в частности, что «развитие договорных начал в публичном праве – перспективное направление осуществления народовластия (публичной власти) в Российской Федерации».

активно заключались соглашения в таких субъектах Российской Федерации как Амурская, Ивановская, Калужская, Костромская, Вологодская, Ростовская, Смоленская, Тюменская области, Чувашская Республика, Ханты - Мансийский автономный округ, где соглашения с муниципальным районом заключили все поселения.<sup>2</sup> Порядок договорного регулирования передачи полномочий, являясь конкретизацией ч. 4 ст. 15 ФЗ от 6 октября 2003 г., способен создать необходимые условия для более гибкого и последовательного перехода к реализации новой двухуровневой структуры местного самоуправления. Однако на этом пути имеются определенные проблемы, связанные не только с практикой реализации договорного регулирования, но и с отсутствием в настоящее время разработанной теории публично-правовых соглашений на муниципальном уровне.

Актуальной исследовательской задачей является не только теоретическое разрешение спорных вопросов договорного регулирования в муниципальном праве, но и выработка практических рекомендаций. Существующая практика подготовки и принятия новых актов о договорах подтверждают важность соответствующего требования.

**Степень научной разработанности проблемы.** Анализируя содержание избранной для исследования темы, следует указать, что проблематика договорного регулирования получила свое рассмотрение еще в римском праве. Фундамент в исследовании теоретических проблем рассматриваемого вопроса заложили так же Н.М. Коркунов, Н.И. Лазаревский, С.Н. Муромцев, Е.В. Спекторский, Ф.В. Тарановский, Е. Н.Трубецкой, Б.Б. Черепяхин, Б.Н. Чичерин и др.

Отдельные аспекты договорного регулирования публично – правовых отношений разрабатываются А.П.Алехиным, Д.Н Бахрахом, Т.М Бялкиной,

---

<sup>2</sup> Подсчет сделан на основе материалов указанных субъектов Российской Федерации, содержащих информацию о местном самоуправлении.

А.А. Кармолицким, Ю.М. Козловым, Р.Г. Розенфельдом, Ю.Н. Стариловым, Ю.А. Тихомировым, и другими исследователями. Для подготовки данного диссертационного исследования автор использовал труды таких специалистов в области теории государства и права как – С.С. Алексеев, М. И. Байтин, Н.В. Витрук, С.А. Комаров, В.В. Лазарев, А.В. Малько, Г.В. Мальцев, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, Т.Н. Радько, Т.М. Шамба, А.И. Экимов.

Особое значение имели исследования ученых в области конституционного и муниципального права, прежде всего, это С.А. Авакьян, А.С. Автономов, А.А. Акмалова, Г.В. Барабашев, В.А. Баранчиков, И.Л.Бачило, Н.А. Боброва, Н.С. Бондарь, Н.Т. Ведерников, В.З. Гуцин, В.М. Капицин, А.Д. Керимов, О.Е. Кутафин, С.В. Королев, Н.С. Крылова, В.И.Лысенко, И.И. Овчинников, А.М. Осавелюк, А.Г. Пархоменко, Ю.А. Тихомиров, В.И. Фадеев, В.Е. Чиркин, К.Ф. Шерemet, Ю.Л. Шульженко, Б.С. Эбзеев и других.

Способствовали развитию договорного регулирования в области муниципального права также: А.В. Мадьярова, Н.Л. Пешин, О.Л. Савранская, Е. А. Соловьева, В. Д. Хаустов, Е.С. Шугрина.

Так же наука договорного (обязательственного) права получила в работах специалистов гражданского права: М.И. Брагинского, В.В. Витрянского, В.Г. Грибанова, А.Н. Гueva, С.Дедикова, О.С. Иоффе, А.Медведева, Б. И. Пугинского, А. П. Сергеева, А. Шкарина, и др.

Однако в рамках науки муниципального права еще не выполнено монографической работы, в которой публичный договор исследовался бы в качестве самостоятельного, целостного и комплексного явления. Настоящее исследование направлено на ликвидацию данного пробела.

**Цели и задачи исследования.** Исходя из актуальности обозначенной темы и недостаточного изучения данной проблемы в муниципально –

правовой литературе, основной целью настоящего исследования является разработка концепции договорного регулирования в муниципальном праве, а также комплексное правовое исследование теоретических и практических проблем соглашений между органами местного самоуправления.

Для достижения указанной цели были поставлены следующие взаимосвязанные задачи, теоретическое решение которых составило суть и содержание настоящей работы:

показать роль и значение публичного договора в муниципальном праве;  
исследовать правовую практику договорного регулирования публично-правовых отношений;

на основе проведенного сравнительно – правового анализа публично – правового договора с частноправовым, выяснив их взаимосвязь и отличительные особенности, сформулировать понятие публично-правового договора, муниципального договора и соглашения о передаче полномочий;

изучить институт договорного регулирования в муниципальном праве;  
разработать порядок заключения, изменения и прекращения соглашений между органами местного самоуправления о передаче части полномочий;

сформулировать теоретические обоснования для дальнейшего совершенствования законодательства, регулирующего вопросы, связанные с соглашениями между органами местного самоуправления о передаче части полномочий и др.;

обосновать необходимость установления ответственности за неисполнение (ненадлежащее исполнение) полномочий, переданных органами местного самоуправления одного уровня органам местного самоуправления другого уровня.

**Объектом исследования** является публичный договор в муниципальном праве, как правовое явление, правовые средства, участвующие в правовом регулировании договорных отношений, а также

соглашения между органами местного самоуправления о передаче части полномочий.

**Предметом исследования** выступают закономерности возникновения, функционирования и развития публично – правового договора в муниципальном праве, а также закономерности действия всего механизма правового регулирования и судебная практика, связанная с договорным регулированием.

**Теоретическая и методологическая основа исследования.** Теоретической основой исследования стали работы известных российских и зарубежных ученых, которые создали фундамент доктринальных разработок в области договорного регулирования. Поставленные исследовательские задачи решались с использованием диалектического и общенаучных методов познания (системного анализа и синтеза), а также специальных правовых методов научного исследования (в том числе формально-юридического и сравнительно-правового методов, метода юридического моделирования).

В целях обеспечения полноты и системности исследования в ряде случаев выстраивались полные понятийные ряды, от частного к общему или от общего к частному (например, понятийный ряд «публично-правовой договор», «муниципальный договор», «соглашение») с использованием логических приемов классификации и определения понятий. Данные логические приемы способствовали более точному и компактному изложению концепции договорного регулирования.

**Эмпирическую базу исследования составили** Постановления Конституционного Суда Российской Федерации, аналитические материалы органов муниципальной власти, а так же практика органов местного самоуправления в области заключений договоров на муниципальном уровне.

**Научная новизна исследования.** Диссертация является одним из первых монографических исследований публично-правового договорного



регулирующего, проведенного с позиций муниципального права. Научная новизна исследования заключается в том, что в диссертации разработана концепция соглашения между органами местного самоуправления о передаче части полномочий, выраженная в основных положениях публично-правового договорного регулирования, характеризующих его предмет, понятие, условия заключения и механизм.

Результатом анализа данной проблемы являются следующие **выносимые на защиту выводы и положения**, отличающиеся новизной или содержащие его элементы:

1. В качестве дефиниции разработана концепция *публично – правового договора в муниципальном праве* и предлагается следующее его определение: *это* соглашение организационно-регулирующего характера, направленное на достижение плодотворного общественного (публичного) результата в сфере местного самоуправления, согласно которому муниципальные образования одного или разных уровней принимают на себя определенные соглашения обязательства, в сфере муниципальной власти (например, делегирование части полномочий, образование муниципальных объединений и др.)

2. Обоснован вывод о том, что заключение публичных договоров, их исполнение, ответственность за исполнение или неисполнение этих договоров имеет большое значение для функционирования местного самоуправления в Российской Федерации.

3. Для публично-правового договора в сфере муниципально - правовых отношений характерны следующие специфические признаки:

- Субъектом договора всегда является субъект публично-правовых отношений обладающий, прежде всего, властными полномочиями (государственные и муниципальные органы, должностные лица местного самоуправления и т.д.);

- В публично-правовом договоре в сфере муниципально-правовых отношений одна сторона (муниципальное образование одного уровня) обладает по отношению к другой стороне более широкими полномочиями;

- Предметом публично-правового договора в сфере муниципально-правовых отношений являются вопросы властвования, управления и саморегулирования, причем далеко не все, а лишь допускающие не общеправовую, а договорную форму регулирования<sup>3</sup>;

- Публично-правовые договоры носят организационно-регулирующий характер, и как правило всегда заключаются в общественных (публичных) интересах. Главная цель заключения такого рода договоров – выполнение социальных задач самоуправленческого характера, например, для пополнения бюджета, реализации государственных и муниципальных программ и др.

4. Разработана классификация публично – правовых договоров в муниципальном праве: договоры о передаче полномочий между субъектами Российской Федерации, а так же между самими муниципальными образованиями разного уровня; межмуниципальные соглашения; договоры о делегировании полномочий между муниципальными образованиями разного уровня; муниципальный заказ; договоры, регулирующие разные сферы деятельности муниципальных образований. Выявлено, что договорное взаимодействие органов местного самоуправления, расположенных в границах муниципального образования, предполагает переход на качественно новую форму сотрудничества, направленное, на повышение эффективности социально – экономического развития района.

5. Возможность использования договорного компонента позволяет учитывать специфику развития отдельных муниципальных образований и выстраивать наиболее эффективные и рациональные, с точки зрения

---

<sup>3</sup> Тихомиров Ю.А. Публичное право. Учебник. М., 1995 .С. 184.

обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, отношения между органами муниципальных образований. В данном случае *соглашение* рассматривается как дополнительный правовой инструмент учета экономической, организационной, национальной, исторической, материальной и иной специфики конкретного муниципального образования.

6. *Соглашение о передаче полномочий в сфере местного самоуправления* - договор, фиксирующий волю (желание) сторон, на основе которого орган муниципальной власти одного уровня передает часть своих полномочий, для обеспечения их более эффективного выполнения тех или иных полномочий в конкретной ситуации, органу муниципальной власти другого уровня.

7. С учетом данных общих позиций, а также конституционно-правового статуса местного самоуправления *предлагается и выносится на защиту*:

1) Указать в ФЗ от 6 октября 2003 г. точный перечень вопросов местного значения, которые не могут быть переданы по соглашениям о передаче полномочий. К ним относятся:

- формирование, утверждение, исполнение бюджета муниципального образования;
- владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в собственности муниципального образования;
- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов муниципального образования.

2) Типовое соглашение в качестве приложения к ФЗ от 6 октября 2003 г. в котором будут указаны следующие требования (условия) для такого рода соглашений:

- Сторонами договора являются с одной стороны муниципальное образование поселения в лице главы муниципального образования, так как на основании ст. 36 ФЗ от 6 октября 2003 г глава муниципального образования представляет муниципальное образование в отношениях с

органами местного самоуправления других муниципальных образований, он действует без доверенности от имени муниципального образования и подписывает соглашение и муниципальное образование района, также муниципальное образования района, в лице главы муниципального образования.

- Передача полномочий производится в интересах социально – экономического развития поселения и с учетом возможности эффективного их осуществления органами местного самоуправления муниципального района;

- Предметом соглашения может быть передача осуществления только части полномочий местных администраций. Это не могут быть вопросы местного значения в целом, а также полномочия других органов местного самоуправления, в том числе те, которые относятся к исключительной компетенции представительного органа;

- Соглашения не должны противоречить Конституции РФ и законодательству в целом, а также тем муниципальным правовым актам, в том числе Уставу муниципального образования, которые имеют более высокую юридическую силу;

- В соглашении о передаче полномочий должны предусматриваться не трансферты, а порядок их определения (методика расчета);

- Полномочия должны считаться переданными с момента получения финансовых средств, необходимых для их осуществления. В случае непорочения либо несвоевременного перечисления бюджетных средств, одной из договаривающихся сторон, другая сторона – исполнитель должна освобождаться от привлечения к ответственности (в действующем российском законодательстве такая норма отсутствует). Следует отметить, что в текст соглашения необходимо включать не только положения об ответственности сторон, но и о контроле за соблюдением условий

соглашения. Установление факта ненадлежащего осуществления (или неосуществления) органами местного самоуправления района переданных ему полномочий должно являться основанием для одностороннего расторжения данного соглашения.

**Теоретическая и научная значимость исследования** состоит в том, что сформулированные в работе дефиниции, предложенные теоретические положения и выводы могут обогатить теорию муниципального права. Теоретические выводы и рекомендации могут быть учтены при разработке новых научных концепций и положений, а также в процессе внесения изменений и дополнений в действующее муниципальное законодательство, а также они могут быть использованы в дальнейших исследованиях сущности муниципального права.

**Практическая значимость результатов исследования.** Практическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что основные результаты могут быть использованы в учебном процессе при изучении учебных курсов «Муниципальное право», «Конституционное право». Рекомендации по совершенствованию законодательства в данной области, изложенные в диссертации, могут быть использованы для совершенствования действующего законодательства, правоприменительной деятельности субъектов публичной власти различных уровней при разрешении возникающих юридических конфликтов. Материалы диссертации могут быть использованы в научно-педагогической работе по курсу муниципального права и в практической деятельности муниципальных органов власти.

**Апробация результатов исследования.**

Диссертация подготовлена на кафедре «Конституционного права и международного права» ГОУ ВПО «Московский государственный университет путей сообщения» (МИИТ), где были проведены ее

рецензирование и обсуждение. Материалы исследования нашли отражение в 8 научных публикациях общим объемом 3,2 п.л., излагались в выступлениях на международных; межвузовских и региональных научных и научно – практических конференциях.

**Структура и объем диссертации** определены целью и задачами исследования, а также избранной автором логикой изложения материала. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и библиографии.

## **II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ**

Во **Введении** обосновывается актуальность темы исследования, анализируется степень ее научной разработанности, определяются цели и задачи исследования, его методологическая основа, научная новизна и практическая значимость. Формулируются положения, выносимые на защиту, приводятся сведения о результатах их апробации и структуре работы.

**Глава 1 «Теоретико - правовые основы договорного регулирования в муниципальном праве»** посвящена исследованию понятия и юридической природы договорных отношений в сфере публичного права, выявлению соотношения публичных и частных начал в правовом регулировании общественных отношений, поиску исторических предпосылок появления публично-правовых договоров и установлению их роли в жизни общества и государства в различные конкретно-исторические периоды развития Российского государства.

Глава 1 состоит из четырех параграфов, первый из которых озаглавлен **«Понятие и виды публично - правовых договоров в муниципальном праве»** проанализированы понятия публично – правового договора в

муниципальном праве, рассмотрев существующие классификации публично – правовых договоров, предлагает свою классификацию муниципальных договоров в публичном праве и выделяет общие особенности муниципальных договоров.

В Российской Федерации публичные договоры получили свое распространение в период перехода от вертикальных властных отношений к горизонтальным в период принятия Конституции Российской Федерации 1993 г.

Нельзя не признать, что проблематика договорного регулирования сохраняет свою актуальность в рамках публичного права, так как договор как средство нормализации федеративных отношений сравнительно недавно стал рассматриваться в качестве такового. Как известно, он входит в арсенал средств публичного права.

Во втором параграфе **«Публичный договор важнейшая часть в муниципальном праве»** анализируется положение публично-правового договора в структуре муниципального права.

Выявлено, что заключение публичных договоров, их исполнение, ответственность за исполнение или неисполнение этих договоров имеет большое значение для функционирования местного самоуправления в Российской Федерации.

В третьем параграфе **«Отличие публичных договоров в муниципальном праве от гражданско – правовых, административных и международных»** сформулировано определение публично-правового договора в муниципальном праве.

В работе выделяются специфические признаки публично-правового договора в сфере муниципально-правовых отношений, а так же общие признаки гражданско-правовых договоров и публично – правовых.

*К существенным отличиям между гражданско – правовыми договорами, так и публично – правовыми можно отнести:*

- Предметом публично – правового договора являются вопросы, допускающие не общеправовую, а договорную форму регулирования, властвования и саморегулирования. А предметом гражданско - правового договора, как правило, являются имущественные отношения, включая ценные бумаги, недвижимость и т.д.

- В отличие от гражданско - правового, публично-правовой договор, как правило опосредует отношения связанные с государственно- властной деятельностью в муниципалитетах.

- Публично – правовой договор заключается в общественных (публичных) интересах, что нельзя сказать о гражданском договоре, так как он заключается в интересах своих сторон и третьих лиц, это, прежде всего граждане Российской Федерации, юридические лица и иные субъекты частного правового договора.

- В публично – правовых договорах одна из сторон, обладает по отношению к другой стороне более широкими полномочиями. Вместе с тем, в гражданских договорах, в силу различных причин законодатель в ряде норм либо ограничивает возможности использования той или иной договорной модели, открывая такую возможность, откровенно устанавливает определенные исключения из общих норм с учетом того, кто именно выступает в роли контрагентов. К соответствующим нормам, прежде всего, относятся те, которые допускают участие в качестве стороны в определенном типе (виде) договоров только граждан.

Договоры *административного характера* использовались в практике государственного управления на протяжении почти всего XX столетия, хотя они упорно отвергались теорией советского права. Кроме того, административный договор во многих странах стремительно приобретает широкое распространение в сфере действия публичного права.



Обязательным признаком административного договора является участие в нем органа государственного управления. Как известно, государственное управление могут осуществлять лишь специально уполномоченные государством субъекты управления, а административный договор как раз и регулирует отношения государственно - управленческого характера. Следовательно, без участия органа государственного управления не может быть административного договора.

Отличие же от гражданско-правового идет по предмету правового регулирования (международные отношения), по субъектам, его заключающим, и по тому факту, что международный договор – не индивидуальный правовой акт, он содержит в себе нормы права, т.е. является нормативным договором. Кроме того, нельзя забывать о *международных договорах*, которые также являются публичными.

В четвертом параграфе **«Правовая практика договорного регулирования публично-правовых отношений в России и за рубежом»**, анализируются договорные отношения публичного характера от возникновения государства до современной эпохи, а так же практика заключения договоров на муниципальном уровне, в соответствии с современным и ранее действующим законодательством.

В диссертации показывается, что история Российского государства богата практикой заключения различных видов договоров публичного характера.

В параграфе последовательно исследуются публичные договорные отношения в разные периоды развития нашего государства, анализируются акты, оформляющие данные отношения. Особое отношение уделяется договорным отношениям Российской Федерации с ее субъектами.

В частности, публично-правовой договор стал активно использоваться для урегулирования отношений таких субъектов права как Российская

Федерация и субъекты РФ, федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов РФ, а также между отдельными муниципальными образованиями. Далее заключались договоры между РФ и субъектами, которые разграничивали или перераспределяли полномочия, урегулированные законодательством.

В диссертации подчеркивается, что договоры и соглашения страдали нечеткостью, декларативностью положений, в них практически не были закреплены механизмы реализации их норм.

В результате многолетней договорной практики так и не был отработан в полной мере эффективный порядок заключения договоров и соглашений, не было определено их место в правовой системе Российской Федерации, не были урегулированы вопросы ответственности за их неисполнение. В течение длительного периода отсутствовало единство в терминологии — понятия «компетенция», «разграничение компетенции», «полномочия органа государственной власти», «передача (делегирование) полномочий», только недавно начали приобретать единообразный смысл.

Несомненным плюсом двусторонних договоров является их дифференцированный подход к субъектам Российской Федерации. Главная цель заключения такого рода договоров и соглашений – отражение социально – экономических и географических особенностей субъектов, которые не могут быть предусмотрены в одном законе.

Глава 2 **«Проблемы правового регулирования и реализации соглашений между органами местного самоуправления о передаче части полномочий»** включающая два параграфа посвящена исследованию заключений соглашений между органами местного самоуправления о передаче части полномочий.

Первый параграф озаглавлен **«Понятие и порядок заключения соглашений между органами местного самоуправления о передаче части**

**полномочий, их изменения и прекращения».** В нем утверждается, что порядок договорного регулирования передачи полномочий способен создать необходимые условия для более гибкого и последовательного перехода к реализации новой двухуровневой структуры местного самоуправления (муниципальный район и поселение). Однако на этом пути имеются определенные проблемы, связанные не только с практикой реализации договорного регулирования, но и с отсутствием в настоящее время разработанной теории публично-правовых соглашений на муниципальном уровне.

Кроме того, в диссертации отмечается, что 6 октября 2003 г говорит именно *о передаче полномочий, поскольку такая передача не должна влечь передачу вопросов местного значения в целом*, а это неизбежно в случае, если передается большая часть полномочий. Так как чаще всего передаются полномочия от поселений районам, и лишь в отдельных случаях имеет место обратный процесс. В этой связи поселенческий уровень невозможно отнести к реальному звену публичной власти. Отсюда следует *вывод, что передаваться должна достаточно незначительная часть полномочий.*

*Так в результате проведенного анализа заключения соглашений, можно сделать вывод, что за поселениями не только не сохраняется такое важное полномочие как формирование, исполнение бюджета поселения, а также полномочие по контролю, за исполнением полномочий, переданных на районный уровень. А без осуществления вышеперечисленных полномочий муниципальное образование нельзя считать полностью самостоятельным участником межбюджетных отношений.*

Учитывая данные общие позиций, а также конституционно-правового статуса местного самоуправления предлагается определенные требования (условия) для такого рода соглашений.

Во втором параграфе **«Ответственность за неисполнение**

**(ненадлежащее исполнение) полномочий, переданных органами местного самоуправления одного уровня органам местного самоуправления другого уровня»** констатируется, что в современном законодательстве не существует единой точки зрения об ответственности за несоблюдение условий соглашения. Но в данном случае стоит обратить внимание, что сторонами соглашения являются муниципальные образования, как субъекты публичных правоотношений, следовательно, речь идет об ответственности одного муниципального образования перед другим, а это уже муниципально – правовая ответственность.

На основе анализа оснований наступления ответственности по соглашениям о передаче полномочий в диссертации выявляется, что чаще всего ответственность наступает за не перечисление или несвоевременное перечислений бюджетных средств или за не выполнение исполнения органами местного самоуправления переданных полномочий, что влечет за собой применение финансовых санкций. Но наличие ущерба, может повлечь гражданско - правовую ответственность. В случае не перечисления либо несвоевременного перечисления бюджетных средств, сторона – исполнитель должна освобождаться от привлечения к ответственности, стоит отметить, что в нашем законодательстве такая норма отсутствует. А администрация поселения может назначить комиссию для составления соответствующего протокола. Муниципальный район, должен быть письменно уведомлен об этом соответствующей комиссии, и имеет право направить своих представителей для участия в работе комиссии. Следует отметить, что в текст соглашения необходимо включать не только положения об ответственности сторон, но и о контроле.

Органы местного самоуправления района должны нести ответственность за осуществление переданных им полномочий в той мере, в какой эти полномочия обеспечены финансовыми средствами.

**В заключении** подведены итоги проведенного диссертационного исследования, изложены выводы по основным теоретическим и практическим результатам, выдвинуты предложения, направленные на уточнение теоретических положений и совершенствование законодательства договорного регулирования в муниципальном праве.

**РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ  
ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА**

**Статьи, опубликованные в рекомендуемых перечнем ведущих  
рецензируемых научных журналах и изданиях ВАК**

1. Институт договорного регулирования в муниципальном праве // Право и государство: теория и практика. 2009. № 6. С-17. (0,4 п.л.).

2. Проблемы финансирования в соглашениях о передаче полномочий между органами местного самоуправления // Вестник Российской правовой академии. 2009. № 2. С-41. (0,6 п.л.).

3. Практика договорного регулирования публично-правовых отношений // Бизнес в законе. 2009. № 2. С- 62. (0,5 п.л.).

4. Публичный договор как источник муниципального права // Аграрное и земельное право. 2011. № 3.С – 117 (0,2 п.л.).

5. Публичный договор как форма реализации народовластия // Аграрное и земельное право. 2011. № 4. С – 111 (0,4 п.л.).

**Публикации в иных изданиях и материалах конференций**

1. Институт публично – договорного регулирования в условиях реформирования МСУ // Реформа местного самоуправления: исторический опыт и современность: сб. материалов всероссийской заочной конференции-Магнитогорск: МаГУ, 2008 С -127. (0,4 п.л.).

2. Формирование теории и правовой практики договорного регулирования публично-правовых отношений // Научное наследие А.В. Чаянова и современная кооперация. Материалы международной научно –

практической конференции: Сборник научных статей.- М.: Российский университет кооперации, 2008. С-172. (0,4 п.л.).

3. Понятие и виды публичных договоров в муниципальном праве // Материалы международных научно –практических конференций «Ценности и интересы современного общества» в рамках VIII Васильевских чтений. М.: изд- во РГТЭУ, 2009. ч.II. С-294. (0,6 п.л.).