

12.00.02

4-901

На правах рукописи

Чуманова Валерия Валерьевна

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕХАНИЗМА
ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В СИСТЕМЕ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Специальность 12.00.02 –
конституционное право; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Работа выполнена на кафедре конституционного и административного права государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Южно-Уральский государственный университет».

Научный руководитель –

доктор юридических наук, доцент
Соловьев Сергей Геннадьевич.

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ, заведующий
отделом теории законодательства
Института законодательства и
сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации,
Власенко Николай Александрович.

кандидат юридических наук, старший
помощник прокурора Челябинской области
по взаимодействию с органами власти
Степанищев Владимир Фёдорович.

Ведущая организация –

ГОУ ВПО «Российский университет
дружбы народов».

Защита состоится 29 мая 2009 года, в 16:00 часов, на заседании диссертационного совета ДМ.212.298.16 при Южно-Уральском государственном университете по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, д. 149, корп. 4, ауд. 208.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Южно-Уральского государственного университета: 454080, г. Челябинск, пр. им. В.И. Ленина, 87, корп. 3/д.

Автореферат разослан «25» апреля 2009 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент



О.В. Гречкина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

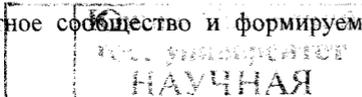


Актуальность темы исследования обусловлена тем, что местное самоуправление представляет собой одну из важнейших основ конституционного строя Российской Федерации. Данный уровень власти отвечает за решение наиболее близких населению вопросов и проблем.

Реальное и эффективное местное самоуправление возможно лишь при наличии определенных предпосылок и условий, которые в совокупности составляют основы местного самоуправления. На это обратил внимание в своем Послании Федеральному Собранию от 18 апреля 2002 года Президент Российской Федерации В.В. Путин: «Без дееспособного местного самоуправления эффективное устройство власти в целом считаю невозможным. Кроме того, именно здесь, на местном уровне есть огромный ресурс общественного контроля за властью. И на этом уровне мы обязаны навести порядок. Тот порядок, о дефиците которого говорят и пишут граждане страны».

Особое значение для становления и развития местного самоуправления в нашей стране, принимая во внимание определенную автономию местного самоуправления в системе публичной власти, приобретают контрольные механизмы выстраивания эффективной организации системы местного самоуправления. После установления Конституцией Российской Федерации 1993 года самостоятельности местного самоуправления как уровня публичной власти и дальнейших шагов муниципальной реформы возник вопрос о сохранении единства публичного управления и контроля как его неотъемлемой инструментальной функции.

Очевидно, предоставляя значительные правотворческие, организационные, экономические возможности органам местного самоуправления влиять на качество и комфорт проживания населения на соответствующей территории, государство возлагает и ответственность за решение этих вопросов на само местное сообщество и формируемые им



органы. При этом необходимо эффективно использовать и внутренний потенциал муниципального образования: контроль деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставами муниципальных образований со стороны представительных органов местного самоуправления, а также контроль со стороны населения.

Европейская Хартия местного самоуправления предусматривает, что любой административный контроль за органами местного самоуправления может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных конституцией или законом, как правило, лишь для обеспечения законности, а также он должен осуществляться с соблюдением соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью интересов, которые он намерен защитить.

Успешное становление и развитие местного самоуправления в немалой степени зависит от действенности контроля и надзора государственных органов за деятельностью муниципальных органов. В настоящее время, органы и должностные лица местного самоуправления нередко в условиях отсутствия действенного контроля как со стороны государства, так и со стороны населения, в определенной мере инертны в вопросах повышения эффективности муниципального управления. Динамичное развитие всех сфер общественной жизни в Российской Федерации требует взаимной согласованности деятельности органов государственной власти, местного самоуправления и институтов гражданского общества.

В этой связи, контроль и надзор должен быть нацелен не только на соблюдение законности, но и в корректных формах на целесообразность и рациональность действий и принимаемых органами местного самоуправления решений.

Следует признать важной роль института контроля и надзора для обеспечения слаженной работы государственного механизма, так как любая контрольная деятельность государства в отношении местного

самоуправления может быть воспринята местным сообществом как посягательство на его самостоятельность. Именно поэтому очень важно создать стройную систему правового регулирования контроля и надзора, избрав его оптимальные формы, на основе российского и зарубежного опыта публичного управления.

Степень научной разработанности темы. Вопросы государственного контроля и надзора за осуществлением местного самоуправления, несмотря на их основополагающее значение в науке муниципального права, остаются до сих пор малоизученными и разработанными и, как следствие, не урегулированы должным образом в федеральном и региональном законодательстве.

Отдельные вопросы, имеющие отношение к проблеме данного диссертационного исследования, нашли свое отражение в трудах ученых правоведов и специалистов в области управления.

Собственно контрольная деятельность как объект правового регулирования исследовалась достаточно подробно, в частности, это касается контроля в области финансов и ряде других сфер государственной деятельности. Глубоко исследованы функции контроля и в общей теории управления. Реформа местного самоуправления в России, вызвала насущную проблему исследования контрольных механизмов и соответственно, появление работ отечественных авторов, затрагивающих проблемы контроля в сфере местного самоуправления.

В науке муниципального права до настоящего времени не было проведения комплексных, монографических исследований роли контроля в обеспечении эффективности функционирования системы местного самоуправления. Однако важное место при изучении основ контрольной деятельности, определения категории «контроль» в ее правовом и управленческом значении занимают труды российских государствоведов. Среди авторов этих работ следует отметить: А.С. Автономова, М.П. Авдеенкову, Д.Н. Бахраха, И.А. Белобжецкого, Н.А. Власенко,

В.М. Горшенева, Ю.А. Дмитриева, А.М. Малько, Н.И. Матузова, О.А. Ногину, Л.Н. Овсянникова, Л.Л. Попова, М.С. Студеникину, Р.О. Халфину, В.Е. Чиркина, И.Б. Шахова, Е.В. Шорину.

В рамках фундаментальных трудов в области муниципального права и местного самоуправления вопросы государственного контроля рассматриваются в трудах Р.В. Бабуна, В.И. Васильева, С.В. Вобленко, И.В. Выдрина, А.Н. Кокотова, А.С. Саломаткина, А.А. Замотаева, Н.А. Игнатюк, А.В. Павлушкина.

Работы В.А. Ачкасоа, И.А.Василенко, В.Н. Княгинина, М.Х. Фарушкина и зарубежных авторов, в их числе Д. Гарнера, Р. Драго, К. Киллена, Э. Маркварта, Н. Рулана, Д. Хашке использовались при исследовании зарубежного опыта контроля в системе местного самоуправления.

Вопросы современного состояния правового регулирования контрольной деятельности в системе местного самоуправления в Российской Федерации затронуты в работах С.А. Авакяна, К.И. Амирбекова, А.Н. Широкова, К.А. Пивоварова, В.И. Шкатулла, С.Н. Юрковой, М.И. Либоракиной, С.Г. Наймушиной, В.А. Черникова, В.Ф. Степанищева, А.М. Тарасова, Б.Л. Железнова, Н.А. Емельянова, Т.Ф. Колкневой, Р.В. Зайцева, Н.А. Саттаровой, в том числе вопросы регионального правового регулирования рассматриваются в трудах В.В. Бучинского, В.Е. Сафонова, А.А. Сергеева, Б.М. Скрынникова.

На формирование посылок и выводов настоящей работы оказали влияние труды И.А. Алебастровой, И.А. Андреевой, В.А. Баранникова, Т.А. Васильевой, Е.В. Гриценко, Н.М. Клеман, Г.Е. Клеченова, А.И. Черкасова, Е.В. Южиной и других авторов, рассматривающих основы организации местного самоуправления в зарубежных странах.

Труды Г.В. Атаманчука, Г.В. Барабашева, Л.А. Велихова, Е.В. Гриценко, Ю.А. Тихомирова, А.И.Черкасова, а из зарубежных – Т. Бирна и С. Бэйли можно отнести ко всем перечисленным категориям.

Актуальность и состояние изученности темы определили в качестве **объекта исследования** – общественные отношения, возникающие в процессе деятельности государственных контрольных и надзорных органов в сфере местного самоуправления. При этом контрольная деятельность рассматривается с позиций её влияния на эффективность всей системы местного самоуправления в Российской Федерации.

Предметом исследования являются нормы права, закрепляющие механизм и элементы государственного контроля и надзора в сфере местного самоуправления, а также непосредственно деятельность контрольных и надзорных органов.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является формулирование научного подхода к выявлению закономерностей и проблем обеспечения эффективности функционирования системы местного самоуправления Российской Федерации посредством деятельности контрольных и надзорных органов, а также выработка предложений по совершенствованию российского законодательства.

Для достижения указанной цели были поставлены и решены следующие основные задачи:

- исследование генезиса института государственного контроля и надзора в системе местного самоуправления в Российской Федерации;
- уточнение категорий «контроль» и «надзор» в правовом и управленческом значениях и отграничение контрольной деятельности от сопутствующих процессов;
- формулирование и аргументация путей развития видов государственного контроля и надзора в сфере местного самоуправления в Российской Федерации;
- исследование состояния правового регулирования механизма государственного контроля и надзора в сфере местного самоуправления;
- исследование прокурорского надзора за деятельностью органов местного самоуправления;

– изучение возможных направлений совершенствования механизмов судебного контроля в сфере местного самоуправления.

Методология исследования. При решении поставленных задач автор опирался на современные методы познания, выявленные и разработанные современной наукой и апробированные практикой. Из специальных методов в ходе исследования применялись системный, структурно-функциональный, формально-юридический метод, метод сравнительного правоведения и другие методы. Для исследования общих свойств контроля, как управленческой категории привлекались работы по теории государственного и муниципального управления.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что оно представляет собой авторскую концепцию совершенствования законодательства Российской Федерации, регламентирующего институт государственного контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления, основанную на современных научных представлениях и практических результатах взаимодействия контрольно-надзорных органов государственной власти и местного самоуправления. При анализе российского и зарубежного опыта нормативного регулирования института государственного контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления формулируются предложения по теоретическому переосмыслению подходов к определению государственного контроля и надзора в системе местного самоуправления, механизма их функционирования, развитию отдельных форм государственного контроля и надзора, практической реализации контрольных и надзорных процедур отмены и приостановления решений (действий) органов местного самоуправления, внедрению новых конституционно-процессуальных и гражданско-процессуальных гарантий при оспаривании решений (действий) органов местного самоуправления.

Результатом разработки темы диссертационного исследования являются следующие основные **положения, выносимые на защиту.**

1. Анализ поступательного исторического развития института государственного контроля и надзора в системе местного самоуправления в России подтверждает, что относительная самостоятельность деятельности органов местной власти всегда связывалась государством с необходимостью постоянного контроля и надзора в целях неукоснительного соблюдения нормативных требований и предписаний, соблюдения интересов частных лиц, общества и государства.

2. Государственный контроль в системе местного самоуправления представляет собой деятельность государства по обеспечению эффективного и целесообразного функционирования органов местного самоуправления посредством установления фактического состояния общественных отношений нормативным установлениям и сдерживания выявляемых отклонений. Государственный надзор в системе местного самоуправления следует рассматривать в качестве деятельности специальных государственных органов, направленной на обеспечение законности функционирования органов местного самоуправления посредством консультационного участия в процессе муниципального нормотворчества и принятии мер реагирования на выявленные нарушения.

3. Под механизмом государственного контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления следует понимать структурно-взаимосвязанную совокупность правовых и организационных мер, осуществляемых специально уполномоченными органами публичной власти и направленных на проверку на соответствие действующему законодательству Российской Федерации решений (действий) органов местного самоуправления и их должностных лиц, а также на установление, поддержание, упрочение и восстановление конституционного и муниципального порядка. В структуре данного механизма необходимо выделять следующие основные формы контроля и надзора: 1) административный контроль; 2) судебный контроль; 3) прокурорский надзор.

4. С учетом обобщения зарубежной практики регламентации и функционирования механизма государственного контроля и надзора в системе местного самоуправления в качестве теоретического приоритета взаимодействия контрольно-надзорных органов государственной власти и местного самоуправления в России должна быть реализована «концепция взаимосвязи», характерная для стран романо-германской правовой системы, сочетающая определенную степень самостоятельности двух уровней публичного управления с необходимой долей их взаимозависимости, основанной на наличии властных полномочий и финансовых ресурсов у обеих сторон.

5. Выявленные качественные характеристики нарушений законодательства Российской Федерации органами местного самоуправления свидетельствуют о необходимости усиления прокурорского надзора за соблюдением органами местного самоуправления: 1) бюджетного и налогового законодательства; 2) социального законодательства; 3) законодательства в сфере исключительной компетенции органов государственной власти; 4) законодательства об организационных основах местного самоуправления.

6. В связи с необходимостью установления гражданско-процессуальной процедуры приостановления действия нормативного правового акта органа местного самоуправления для целей создания эффективного механизма судебного контроля за деятельностью органов местной власти предлагается изложить пункт 7 статьи 251 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в следующей редакции: «Суд вправе приостановить действие оспариваемого нормативного правового акта до вступления в законную силу решения суда».

7. Дальнейшее совершенствование системы судебного контроля за деятельностью органов местного самоуправления должно проводиться в следующем направлении: 1) создание во всех субъектах Российской Федерации конституционных (уставных) судов; 2) подчинение

конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации организационно и в пределах предоставленной компетенции Конституционному Суду Российской Федерации; 3) расширение компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации за счет передачи им всех споров, касающихся проверки нормативно-правовых актов на соответствие не только конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, но и федеральному законодательству.

Теоретическая и практическая значимость исследования отражается в необходимости совершенствования модели правового регулирования государственного контроля и надзора в сфере местного самоуправления в контексте обеспечения эффективности функционирования государства и системы местного самоуправления в Российской Федерации. Содержащиеся в диссертации теоретические положения, выводы и рекомендации могут быть использованы в дальнейших исследованиях в области конституционного и муниципального права, а также при преподавании курсов «Конституционное право Российской Федерации», «Конституционное право зарубежных стран», «Муниципальное право Российской Федерации» и повышении квалификации государственных и муниципальных служащих.

Сформулированные в работе предложения могут быть применены в правотворческой и правоприменительной деятельности федеральных и региональных органов государственной власти, представительных и исполнительных органов местного самоуправления.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена на кафедре конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета. Отдельные положения и выводы работы нашли отражение в монографии, публикациях и выступлениях автора на международных и всероссийских научных конференциях: «Успехи современного естествознания» (Сочи, 2006), «Международный юридический форум» (Тайланд, 2007), «Социально-экономические, институционально-

правовые и культурно-исторические компоненты развития муниципальных образований» (Миасс, 2008, 2009), «Проблемы устойчивого развития городов» (Миасс, 2008).

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и библиографического списка.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность и научная новизна темы диссертационного исследования, определяются объект и предмет, цель и задачи работы, раскрываются теоретические, эмпирические и методологические основы, формулируются теоретическая и практическая значимость, положения, выносимые на защиту.

Первая глава «Историко-теоретические основы государственного контроля и надзора в системе местного самоуправления» посвящена исследованию базовых характеристик государственного контроля и надзора в сфере местного самоуправления, определению их сущности и этапов становления в современной России, обобщению опыта зарубежных государств в области регламентации государственного контроля и надзора за деятельностью местных органов власти.

В первом параграфе «Становление и развитие института контроля и надзора в системе местного самоуправления» автор отмечает, что институт контроля и надзора имеет многовековую историю, обуславливающуюся рядом особенностей российского государства, выражающихся в специфике географических и демографических факторов.

На всех этапах своего поступательного развития система местного самоуправления тесным образом была связана с деятельностью органов государственной власти, осуществлявших государственный контроль и надзор посредством княжества, наместничества, губернаторства, партии и т.д. Всегда относительная самостоятельность деятельности органов местной

власти связывалась государством с необходимостью постоянного контроля и надзора в целях неукоснительного соблюдения нормативных требований и предписаний, соблюдения интересов частных лиц, общества и государства.

Во втором параграфе «Государственный контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления: понятие и сущность» диссертант систематизирует основные научные подходы к определению и сущности контроля и надзора, выделяет государственный контроль и надзор в качестве самостоятельных форм контроля и надзора, рассматривает особенности государственного контроля и надзора в области местного самоуправления.

Проблема взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, и в том числе в сфере осуществления контроля за деятельностью органов местного самоуправления, в условиях, когда местное самоуправление представляет собой относительно самостоятельный институт власти, организационно обособленный от системы государственных органов, является одной из серьезнейших проблем становления в России местного самоуправления.

Под контролем предлагается понимать деятельность по обеспечению эффективного и целесообразного функционирования государства и общества посредством установления соответствия фактического состояния общественных отношений социальным (прежде всего, юридическим) установлениям и сдерживания выявляемых отклонений. Государственный контроль надлежит рассматривать как деятельность государства по обеспечению эффективного и целесообразного функционирования государства и общества посредством установления соответствия фактического состояния общественных отношений социальным (прежде всего, юридическим) установлениям и сдерживания выявляемых отклонений. Государственный надзор, имеющий аналогичную природу, представляется диссертантом как особая разновидность государственного контроля,

деятельность специальных государственных юрисдикционных органов по обеспечению законности посредством реагирования на ее нарушения.

В третьем параграфе «Опыт нормативной регламентации института государственного контроля и надзора за местной властью в зарубежных странах» предпринимается попытка научного осмысления опыта нормативной регламентации институтов государственного контроля и надзора за органами местной власти в зарубежных странах.

Диссертантом выделяются три модели взаимоотношений местного самоуправления и государства.

1. «Модель партнерства» рассматривает отношения местных и центральных властей как отношения партнеров и равноправных сторон, преследующих общие цели и оказывающих определенные услуги населению. В рамках данной концепции местное самоуправление понимается в первую очередь как «органический элемент самовыражения соответствующего местного сообщества», благодаря которому местные жители имеют возможность «организовать в своих интересах необходимые им службы». Данная модель характерна, прежде всего, для таких государств, как США, Швейцария, Голландия, которые строились в политико-правовом отношении «снизу вверх», путем объединения множества местных сообществ.

2. «Агентская модель» предполагает концептуально иной характер взаимоотношений. Главенствующая роль в отношениях между государственными и местными органами принадлежит государству. Органы местного самоуправления рассматриваются как агенты центральной власти на территориальном уровне, тем самым, они выступают как естественное продолжение структуры государственного аппарата призванного, тем не менее, решать не только государственные вопросы, но и исходить из определенных интересов, проблем местного населения. Государство в этой связи выступает как определенный гарант эффективности деятельности местных органов и как определенный фактор стабильности политической, социально-экономической жизни того или иного региона. Тем самым,

«подчеркивается, что местное управление является «всего лишь административным средством осуществления управленческих функций на местах», нацеленным «не столько на обеспечение местного представительства, сколько на предоставление услуг».

3. «Концепция взаимосвязи». В отличие от вышеприведенных, абсолютно полярных точек зрения, эта модель исходит из иных базовых моментов, определяющих характер взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления. Во-первых, констатируется тот факт, что каким бы ни был в целом характер деятельности, они, тем не менее, характеризуются определенной степенью самостоятельности и независимости по отношению друг к другу. Во-вторых, с другой стороны, существует определенная взаимозависимость в деятельности как органов местного самоуправления, так и органов государственной власти. Это определяется наличием властных полномочий у обеих сторон, в частности их финансовыми ресурсами. Это и вынуждает их взаимодействовать друг с другом, находя точки соприкосновения на основе переговоров, достижения компромисса.

Обобщая опыт использования различных моделей взаимодействия органов государства и местного самоуправления, диссертант заключает, что для всех моделей местного самоуправления характерен контроль, административный надзор государства за деятельностью местного самоуправления, которые отличаются характером, его конкретными формами, степенью вмешательства государства в сферу местного самоуправления. Учет данного опыта полезен при разработке и изменении соответствующего российского законодательства по многочисленным вопросам контроля государственных органов и должностных лиц органов государственной власти за собственными полномочиями органов местного самоуправления, и отдельными государственными полномочиями, переданными органами государственной власти органам местного самоуправления на основе закона. В конечном итоге, использование данного

опыта будет способствовать выполнению главной задачи, построению единой, эффективной системы управления общества, четкой организации ее работы, отлаженного механизма взаимодействия всех звеньев публичной власти, в том числе и местного самоуправления.

Во второй главе **«Направления совершенствования механизма государственного контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления»** раскрываются современные тенденции развития отдельных форм государственного контроля и надзора в системе местного самоуправления.

Первый параграф «Механизм осуществления государственного контроля и надзора в системе местного самоуправления» направлен на раскрытие доминирующих форм государственного контроля и надзора в области местного самоуправления.

Диссертант, основываясь на положениях Европейской хартии местного самоуправления, отмечает, что контроль за деятельностью органов местного самоуправления в рамках системы публичного управления осуществляют органы государственной власти. Любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, преследует лишь цели обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов. Тем не менее, административный контроль может включать также контроль за целесообразностью, осуществляемый вышестоящими органами власти, в отношении задач, выполнение которых поручено органам местного самоуправления.

По мысли диссертанта государственные органы должны наблюдать за положением дел в соответствующих сферах деятельности, анализировать их, определять общую политику и методологию, иметь реальную возможность реагировать на нарушения действующего законодательства и прав граждан. Конкретные порядок, формы контроля органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления в соответствии с пунктом 6

части 6 статьи 19 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» должны устанавливаться федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации о передаче полномочий.

В перечне составляющих механизма государственного контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления диссертантом выделяются: 1) административный контроль; 2) судебный контроль; 3) прокурорский надзор.

На основе анализа законов субъектов Российской Федерации о порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями автор раскрывает существующие формы административного контроля: 1) дача указаний органам местного самоуправления по вопросам реализации переданных полномочий; 2) согласование решений по вопросам осуществления соответствующих полномочий; 3) производство проверок и правовых экспертиз актов органов местного самоуправления, принимаемых в связи с исполнением переданных им отдельных государственных полномочий; 4) направление органами государственной власти запросов и получение документов и иной информации по вопросам реализации переданных полномочий; 5) заслушивание отчетов органов местного самоуправления; 6) проведение проверок и ревизий деятельности органов местного самоуправления. Рассмотрение сущностных характеристик судебного контроля и прокурорского надзора за деятельностью органов местного самоуправления осуществляется диссертантом в рамках второй главы диссертационной работы.

Второй параграф «Реализация мер прокурорского реагирования в области соблюдения законодательства органами местного самоуправления в субъектах Российской Федерации» посвящен исследованию опыта надзорной деятельности прокуратуры Российской Федерации за работой органов местного самоуправления.

Диссертант отмечает, что сущность прокурорского надзора в области местного самоуправления состоит в действиях прокуроров по выявлению, пресечению, устранению и предупреждению нарушений требований федерального и регионального законодательства, муниципальных нормативных правовых актов муниципальных образований органами и должностными лицами местного самоуправления. Предметы прокурорского надзора за деятельностью органов и должностных лиц муниципальных образований определены Федеральным законом от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». Это, во-первых, исполнение ими законов и муниципальных нормативных правовых актов, во-вторых, соответствие федеральному и региональному законодательству издаваемых ими нормативных правовых актов и, в-третьих, соблюдение прав и свобод человека и гражданина. Осуществляя надзор, прокуроры не подменяют органы и должностных лиц местного самоуправления, не вмешиваются в их оперативно-хозяйственную деятельность, так как не вправе судить о ее целесообразности, отменять или изменять принимаемые ими решения, приказывать поднадзорным им субъектам.

Диссертант подробно рассматривает практические показатели деятельности прокуратур субъектов Российской Федерации в области соблюдения органами местного самоуправления законодательства Российской Федерации и ее субъектов.

Анализ практики применения мер прокурорского реагирования позволяет диссертанту выявить наиболее типичные нарушения законодательства Российской Федерации органами местного самоуправления:

- нарушение бюджетного и налогового законодательства;
- нарушения социального законодательства;
- нарушения в сфере исключительной компетенции органов государственной власти;

– нарушения законодательства об организационных основах местного самоуправления.

Особое место в системе мониторинга нормотворческой деятельности органов местного самоуправления занимают меры прокурорского реагирования, направленные на устранение факторов, способствующих созданию коррупционной среды в свете современного законодательства о противодействии коррупции.

В настоящее время, в сфере контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления роль органов прокуратуры является все более возрастающей. Более активное участие органов прокуратуры субъектов Российской Федерации в этой сфере будет способствовать устранению противоречий и конфликтов во взаимоотношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В третьем параграфе «Организация эффективного механизма судебного контроля в сфере местного самоуправления» диссертант рассматривает существующие и перспективные формы судебного контроля за деятельностью органов местного самоуправления.

По мысли диссертанта именно суд способен в наиболее полной мере обеспечить свободное осуществление органами местного самоуправления своей компетенции и соблюдение установленных Конституцией Российской Федерации и законодательством страны принципов их деятельности. Судебная власть не зависит от иных ветвей власти, имеет наиболее реальную возможность обеспечения законности, защиты конституционного строя, одним из элементов которого являются органы местного самоуправления.

При анализе материалов судебного контроля и его места в социальном управлении диссертант отмечает его отличие от ведомственного контроля, существующего в системе органов исполнительной власти, от контроля органов законодательной власти, общественного контроля. Судебный контроль является внешним по отношению к субъектам социального

управления, поскольку он осуществляется органами судебной власти, которые не входят в систему органов исполнительной и законодательной властей. По объекту контрольной деятельности судебный контроль является всеобъемлющим, т.е. он осуществляется вне зависимости от направления социального управления. Объектом судебного контроля может стать деятельность органов законодательной и исполнительной власти, органов местного самоуправления, общественных организаций, в том числе политических партий, религиозных организаций и их должностных лиц, а также предприятий и учреждений всех форм собственности и отдельных граждан. В этой части судебный контроль имеет сходство с общим надзором прокуратуры. Однако у него есть и существенные различия с прокурорским надзором. Во-первых, прокурорский надзор может осуществляться по инициативе органов прокуратуры, а судебный контроль инициируется только объектами управления – гражданами и иными юридическими и физическими лицами. При осуществлении судебного контроля, как и при ведомственном контроле, принимается решение об устранении нарушений законности либо об отказе в удовлетворении жалобы при ее необоснованности, т.е. принимается решение, устраняющее обстоятельства, ставшие поводом для проведения контрольной проверки. Прокурорский же надзор такими полномочиями не пользуется, и принимаемые им по результатам проверки решения носят промежуточный характер.

Среди различных форм судебного рассмотрения диссертант придает важную роль в механизме обеспечения законности в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления системе конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. В сферу полномочий конституционных (уставных) судов субъектов федерации входит разрешение споров о компетенции между органами государственной власти и органами местного самоуправления, проверка соответствия нормативных актов органов местного самоуправления конституциям (уставам) субъектов.

Предложения автора по совершенствованию системы судебного контроля отражаются в положениях, выносимых на защиту.

Развитие принципов судебного нормоконтроля в новом гражданско-процессуальном и арбитражно-процессуальном законодательстве в значительной степени повысило эффективность деятельности судебных органов по обеспечению законности в местном самоуправлении. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (глава 24) установил порядок производства по делам о признании недействующими нормативно-правовых актов полностью или в части. В частности, установлено, что гражданин либо организация, считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом органа местного самоуправления или должностного лица нарушаются их права и свободы, гарантированные Конституцией Российской Федерации, законами и другими нормативными правовыми актами, а также прокурор в пределах своей компетенции вправе обратиться в суд с заявлением о признании этого акта противоречащим закону полностью или в части. Особое внимание автор обращает на необходимость введения обеспечительной системы приостановления действия нормативного правового акта до вступления в законную силу решения суда.

Еще одним направлением судебного контроля в сфере местного самоуправления является рассмотрение дел об оспаривании решений, действий (бездействий) органов местного самоуправления и муниципальных служащих. Порядок производства по данной категории дел с 1 февраля 2003 года регламентируется главой 25 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Важную роль в осуществлении судебного контроля за деятельностью органов местного самоуправления играет система арбитражных судов. В арбитражном порядке могут оспариваться нормативные правовые акты, затрагивающие права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если

федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда; а также ненормативные правовые акты, решения и действия (бездействие) органов местного самоуправления, затрагивающие права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

В целях совершенствования судебной защиты местного самоуправления в рамках проводимой судебной реформы, необходимо, по мнению диссертанта, приведение процессуального законодательства в соответствие с положениями нового Федерального закона от 6 августа 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Для этого следует предусмотреть: 1) наделение муниципальных образований правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с заявлениями о проверке конституционности федеральных законов, конституций, уставов и законов субъектов федерации, жалобами на нарушения конституционных прав и свобод граждан, проживающих на территории муниципалитета; 2) регламентацию судебных процедур при реализации механизмов ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством, рассмотрении судами бюджетных споров; 3) уточнение порядка участия муниципальных образований и органов местного самоуправления в гражданском и арбитражном процессе.

Диссертантом также рассматривается необходимость учреждения административных судов для формирования действенной системы административного судопроизводства.

В **заключении** подводятся итоги диссертационного исследования, формулируются основные теоретические выводы и практические рекомендации по результатам проведенной работы.

**ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО
ИССЛЕДОВАНИЯ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ
ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА**

**Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных
журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК**

1. Чуманова, В.В. Подготовка муниципальных служащих в условиях реформы местного самоуправления по поселенческому принципу [Текст] / В.В.Чуманова // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». – 2006. – Выпуск 5. – № 5 (60). – С. 349–351. – 0,2 п.л.
2. Чуманова, В.В. Возникновение и развитие института контроля в системе местного самоуправления [Текст] / В.В. Чуманова // Ученые записки Казанского государственного университета. – Гуманитарные науки. – 2007. – Том 149. – Книга 6. – С. 85–94. – 0,7 п.л.

Монография, статьи и тезисы докладов на научных конференциях

3. Чуманова, В.В. Контроль и надзор в обеспечении функционирования органов местного самоуправления [Текст] : монография / В.В. Чуманова. – Челябинск: Издательство ООО «Полиграф – Мастер», 2007. – 150 с. – 6,55 п.л.
4. Чуманова, В.В. Меры прокурорского реагирования в сфере соблюдения законодательства органами местного самоуправления (на материалах субъектов Российской Федерации) [Текст] // Социально-экономические, институционально-правовые и культурно-исторические компоненты развития муниципальных образований: сборник трудов VI научно-практической конференции. – Миасс: Издательство Геотур, 2009. – С. 150–154. – 0,4 п.л.
5. Чуманова, В.В. Государственный и административный контроль в сфере местного самоуправления [Текст] / В.В. Чуманова // Проблемы устойчивого развития городов : сборник трудов V международной научно-

практической конференции. – Миасс: Издательство Геотур, 2008. – С. 204–208. – 0,4 п.л.

6. Чуманова, В.В. Местное самоуправление и его внутренний контроль [Текст] / В.В. Чуманова // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». – 2008. – Выпуск 15. – № 18. – С. 89–93. – 0,5 п.л.

7. Чуманова, В.В. Оценка современного контроля в системе местного самоуправления [Текст] / В.В. Чуманова // Фундаментальные исследования. – Юридические науки. – 2008. – № 3. – С. 125–128. – 0,2 п.л.

8. Чуманова, В.В. Государственный и административный контроль в сфере местного самоуправления [Текст] / В.В. Чуманова // Социально-экономические, институционально-правовые и культурно-исторические компоненты развития муниципальных образований : сборник трудов V научно-практической конференции. – Миасс: Издательство Геотур, 2008. – С. 204–208. – 0,4 п.л.

9. Чуманова, В.В. К вопросу о создании эффективных органов местного самоуправления [Текст] / В.В. Чуманова // Успехи современного естествознания. – Юридические науки. – 2006. – № 11. – С. 91–92. – 0,2 п.л.