

На правах рукописи



СУДАКОВА Софья Васильевна

**ПРИНЦИП САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:
ОСОБЕННОСТИ СОВРЕМЕННОГО ПРАВОПОНИМАНИЯ
И РЕАЛИЗАЦИИ**

12.00.02 – конституционное право;
конституционный судебный процесс;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Белгород – 2013

Диссертация выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Воронежский государственный университет»

Научный

руководитель:

Бялкина Татьяна Михайловна –
доктор юридических наук, доцент

**Официальные
оппоненты:**

Тимофеев Николай Семёнович – доктор
юридических наук, профессор, ФГБОУ ВПО
«Московский государственный университет
имени М.В. Ломоносова» / профессор кафедры
конституционного и муниципального права

Бондарева Елена Анатольевна –
кандидат юридических наук, доцент ФГБОУ ВПО
«Воронежский государственный университет» /
доцент кафедры конституционного права России
и зарубежных стран

Ведущая организация:

**ФГБОУ ВПО «Московский государственный
юридический университет имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)»**

Защита состоится 21 ноября 2013 г. в 15 часов на заседании диссертационного совета Д 212.015.07 на базе Белгородского государственного национального исследовательского университета по адресу: 308015, г. Белгород, ул. Победы, д. 85.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Белгородского государственного национального исследовательского университета.

Автореферат диссертации разослан 19 октября 2013 г.

**Ученый секретарь
диссертационного совета**



Нифанов А.Н.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена нестабильностью современного состояния местного самоуправления в Российской Федерации, непрекращающимся поиском путей его совершенствования и развития. Конституция Российской Федерации в качестве основополагающего принципа местного самоуправления закрепляет его самостоятельность в решении вопросов местного значения. В то же время в современном государственном устройстве России преобладают тенденции централизации.

Современный этап муниципальной реформы проходит в политически напряженных условиях и под постоянным влиянием смежных реформ (административной, избирательной, налоговой и т.п.). Естественно, что нестабильность законодательства и во многом хаотичный характер его изменений, стимулируемый затяжным социально-экономическим кризисом, крайне негативно отражаются на практике муниципального строительства.

Кроме того, в управленческих структурах всех уровней власти до сих пор нет четкого понимания того, что выработка эффективной стратегии государственного развития возможна только на основе конструктивного диалога между органами государственной власти как координирующим центром и сильным местным самоуправлением. Поэтому сохранение и укрепление местного самоуправления в качестве относительно самостоятельной и обособленной от государства формы публичной власти являются одними из первоочередных задач современного Российского государства.

В связи с этим принцип самостоятельности местного самоуправления как фундаментальный принцип его организации требует всестороннего комплексного научно-теоретического осмысления.

Особое значение в свете специфики современного развития Российской Федерации приобретает аналитическая оценка возможностей ограничения принципа самостоятельности местного самоуправления и выработка критериев такого ограничения.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 2 июля 2013 № 185-ФЗ) (далее – Федеральный закон

№ 131-ФЗ) закрепляет пределы правового регулирования общественных отношений в сфере местного самоуправления органами государственной власти субъектов Российской Федерации и определяет основы их взаимоотношений с органами местного самоуправления. Однако основополагающие принципы взаимоотношений региональных органов государственной власти и местного самоуправления в законах большинства субъектов Российской Федерации на сегодняшний день отсутствуют. Такая ситуация существенно осложняет правоприменение и негативным образом отражается на практике реализации конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления, поэтому данная проблема также нуждается в системном анализе и поиске научно обоснованных путей решения.

Наконец, важнейшее практическое значение имеет реализация принципа самостоятельности местного самоуправления в организационной, компетенционной и финансово-экономической сферах его деятельности. Именно эти области общественных отношений развиваются наиболее динамично, что обуславливает необходимость постоянного совершенствования законодательных подходов к правовому регулированию этих сфер, поиск оптимальных путей решения возникающих проблем. Поэтому реализация принципа самостоятельности местного самоуправления связана с множеством внешних и внутренних противоречий и также требует адекватной научной оценки.

Степень научной разработанности темы обусловлена конституционно-правовой значимостью принципа самостоятельности местного самоуправления для развития и совершенствования данного института в условиях современной России.

Конституционно-правовые аспекты местного самоуправления исследовались в работах С.А. Авакьяна, П.А. Астафичева, И.В. Бабичева, Н.С. Бондаря, А.К. Кокотова, Е.М. Кутафина, Т.В. Мокиной, А.Н. Нифанова, И.И. Овчинникова, А.С. Саломаткина, А.А. Сергеева, Е.Б. Султанова, Н.С. Тимофеева, В.И. Фадеева, И.Ф. Фасеева, Т.Я. Хабриевой, Г.Н. Чеботарева, К.Ф. Шеремета, Е.С. Шугриной и др.

Проблемы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления освещались в трудах А.В. Безрукова, В.И. Васильева, И.В. Выд-

рина, В.Л. Глазычева, М.Ю. Каверзина, Е.М. Ковешникова, С.В. Корсаковой, А.Н. Костюкова, Н.Л. Пешина, А.Р. Хабибуллина и др.

Проблемы разграничения полномочий различных видов муниципальных образований, вопросы компетенции органов местного самоуправления и особенности их финансово-экономического обеспечения исследовались в работах Р.В. Бабуна, В.А. Барсуковой, А.В. Битокова, Т.М. Бялкиной, А.А. Джагарян, М.Ю. Дитятковского, Э. Маркварта, Н.В. Постового, Н.В. Талалаева и др.

Комплексному исследованию конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления за период новейшей истории России было посвящено несколько диссертационных работ. Так, И. В. Граф в диссертации «Обеспечение конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления в деятельности органов государственной власти в Российской Федерации» анализирует вопросы развития местного самоуправления в России, рассматривая их сквозь призму содержания и проблем реализации конституционного принципа самостоятельности еще в условиях действия Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Исследование данного принципа, проведенное Т. В. Мокиной в работе «Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления и практика его реализации в свете решений Конституционного Суда Российской Федерации», в большей степени посвящено анализу практики Конституционного Суда Российской Федерации. Содержащиеся в диссертации теоретические положения позволили рассматривать самостоятельность в качестве сущностной характеристики конституционной модели местного самоуправления как института народовластия, а также оценить глубину конституционного содержания принципа самостоятельности с точки зрения уровней его закрепления в Конституции Российской Федерации.

М. А. Шамхалов в своей диссертационной работе «Автономия и самостоятельность местного самоуправления как конституционно-правовой принцип» уточняет основные признаки принципа самостоятельности местного само-

управления, но в большей степени работа ориентирована на анализ роли и возможностей государства в муниципально-государственных отношениях.

Подчеркнем, что приведенные выше исследования проводились на начальном этапе муниципальной реформы (2001–2006 гг.). За последние шесть лет подобных работ, носящих комплексный характер, в муниципально-правовой науке не представлено. Данный принцип косвенно затрагивался в различных научных трудах, посвященных проблемам отечественного местного самоуправления. В новейших публикациях по муниципальному праву тема, связанная с принципом самостоятельности местного самоуправления, представлена статьями А. А. Джагарян (2011 г.), И. И. Овчинникова (2012 г.), М. С. Плетниковой (2009 г.), Е. Б. Султанова (2009 г.) и др. Содержащиеся в них материалы вскрывают современные проблемы понимания принципа самостоятельности местного самоуправления и его реализации. Нестабильность законодательства в области местного самоуправления, отсутствие единого подхода к сущности принципа самостоятельности, имеющиеся нарушения данного принципа со стороны органов государственной власти диктуют необходимость дальнейшего исследования данного вопроса.

Объектом диссертационного исследования явилась система общественных отношений, складывающихся в процессе реализации конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления как базового принципа организации данной формы публичной власти в наиболее важных его проявлениях.

Предметом диссертационного исследования выступили нормы Конституции Российской Федерации, Европейской хартии местного самоуправления, федеральных законов и подзаконных актов, закрепляющие различные аспекты принципа самостоятельности местного самоуправления, а также законы и иные нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации, нормативно-правовые акты муниципальных образований, закрепляющие правовой механизм реализации данного принципа в практике отечественного местного самоуправления.

Целью диссертационной работы явилось комплексное исследование сущностных аспектов самостоятельности российского местного само-

управления и специфики его реализации применительно к наиболее значимым сферам функционирования, а также формулирование предложений теоретического и прикладного характера, имеющих значение для совершенствования отечественного законодательства и практики муниципального строительства.

Для достижения данной цели были сформулированы следующие **задачи**:

- рассмотреть основные признаки самостоятельности как сущностной характеристики местного самоуправления и сформулировать дефиницию данного принципа;
- оценить конституционно-правовое содержание принципа самостоятельности и его развитие в современном российском законодательстве, исследовать материалы судебной практики, касающиеся применения конституционных и законодательных норм о самостоятельности местного самоуправления;
- проанализировать существующие научные взгляды на систему принципов местного самоуправления и определить место принципа самостоятельности в данной системе;
- выявить объективные основания и возможности ограничения рассматриваемого принципа в федеральном и региональном законодательстве, регулирующем муниципально-правовые отношения;
- осуществить комплексный анализ наиболее значимых аспектов формирования идеи самостоятельности местного управления и самоуправления в динамике его исторического развития в дореволюционной России;
- провести системное исследование ключевых идей советской модели местного управления;
- охарактеризовать развитие идеи самостоятельности местного самоуправления в условиях демократических преобразований в России в 90-х гг. XX века;
- выявить основные недостатки существующего механизма правового регулирования в организационной сфере местного самоуправления в контексте реализации принципа самостоятельности;
- сформулировать выводы о проблемах и практике реализации принципа самостоятельности в сфере компетенции местного самоуправления;

– осветить проблемы в части финансово-экономических основ местного самоуправления на предмет их соответствия принципу самостоятельности.

Методологическая основа исследования представлена совокупностью современных общенаучных и частнонаучных методов познания, позволивших осуществить комплексное исследование содержания конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления, особенностей его современного правопонимания и реализации, благодаря чему сделаны теоретические обобщения, сформулированы практические рекомендации и выводы. Посредством использования системно-структурного и формально-логического методов исследования обобщен обширный научный материал по исследуемой тематике, сформулирован авторский вариант классификации принципов местного самоуправления, уточнено место принципа самостоятельности в данной системе принципов. С помощью хронологического метода исследования проанализированы наиболее значимые аспекты формирования идеи самостоятельности местного управления и самоуправления в динамике его исторического развития. Метод восхождения от абстрактного к конкретному использовался при формулировании авторского варианта дефиниции принципа самостоятельности местного самоуправления. При анализе правоприменительной практики в диссертационном исследовании применялись статистический метод и метод сравнения.

Теоретическую основу исследования составили труды по общей теории государства и права С. С. Алексеева, Г. А. Борисова, Т. А. Васильевой, А. В. Малько, Н. И. Матузова, А. С. Сидоркина, Е. Е. Тонкова, В. Ю. Туранина, Л. Н. Ушаковой, М. Д. Хайретдиновой и др.

Формированию авторской позиции по исследуемой тематике способствовали научные труды по конституционному и административному праву Е.А. Бондаревой, Л.В. Бутько, Т. Д. Зражевской, М. В. Мархгейм, Ю. Н. Старилова, И.А. Стародубцевой и др.

Важную роль в исследовании развития концепции самостоятельности местного самоуправления в историческом аспекте сыграли труды ученых-государствоведов и историков дореволюционного периода развития России: А. А. Кизеветтера, В. В. Ивановского, Б. Н. Чичерина. Особое значение для

современных исследований приобретают труды Л. А. Велихова, вместившие в себя не только оценку эпохи «Великих реформ» XIX в., но также исследование зарождавшейся советской модели организации местного управления. Помимо этого для изучения специфики организации местных Советов использовались труды С. А. Авакьяна, И. А. Азовкина, Э. Н. Алешкиной, Г. В. Барабашева, К. Ф. Шеремета и др.

Не менее интересны применительно к данной проблематике также публицистические работы А. И. Солженицына.

Правовую основу исследования составили Конституция Российской Федерации, Европейская хартия местного самоуправления, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» и иные федеральные законы, затрагивающие вопросы организационной, компетенционной и финансово-экономической основ местного самоуправления в Российской Федерации, нормативные акты учредительного характера субъектов Российской Федерации (конституции/уставы) и иные законы, посвященные данным вопросам, уставы муниципальных образований и иные муниципальные правовые акты.

Эмпирическую базу диссертационного исследования составили результаты анализа решений Конституционного и Верховного Судов Российской Федерации, федеральных арбитражных судов, касающихся проблем практической реализации принципа самостоятельности местного самоуправления, аналитические материалы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2013 г., аналитические материалы Всероссийского совета местного самоуправления, Ассоциации сибирских и дальневосточных городов, Ассоциации городов Поволжья и

иных региональных ассоциаций, отчеты об исполнении бюджетов отдельных муниципальных образований Воронежской области за 2012 г.

Научная новизна работы заключается в том, что на основании выполненных соискателем исследований:

– разработана новая идея, обогащающая научную концепцию соотношения самостоятельности местного самоуправления и государственного управления, а также возможности ограничения его прав в современном законодательстве Российской Федерации;

– выявлены институциональные особенности принципа самостоятельности местного самоуправления и проблемы его реализации в современных условиях развития данного института публичной власти в организационной, компетенционной и финансово-экономической сферах его функционирования;

– доказана целесообразность новых подходов к построению системы принципов местного самоуправления и уточнено место принципа самостоятельности в данной системе;

– на основе проведенного комплексного системного исследования содержания конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления, его особенностей введена в научный оборот авторская дефиниция принципа самостоятельности.

На защиту выносятся следующие **положения, обладающие элементами научной новизны:**

1. Предложена авторская дефиниция принципа самостоятельности местного самоуправления, под которым следует понимать основополагающую идею (начало), отражающую закрепленную нормами Конституции Российской Федерации, федерального и регионального законодательства специфику взаимоотношений между государством и местным сообществом, обусловленную относительно автономной природой местного самоуправления, самостоятельной деятельностью и ответственностью населения муниципального образования по решению вопросов местного значения в собственных интересах через механизмы непосредственной и представительной демократии в пределах, установленных законом.

2. Разработаны новые подходы к построению системы принципов местного самоуправления, в соответствии с которыми выделены три ключе-

вых принципа организации местного самоуправления, являющихся системообразующими, обеспечивающими его целостность как публично-правового института в системе государства и объединяющими в виде подсистем иные принципы организации и деятельности данного государственно-общественного образования, которые отражают специфику внутрисистемных связей и закономерностей в рамках каждого из ключевых принципов.

3. Установлено, что в определенных ситуациях (защита конституционного строя, введение чрезвычайного или военного положения и т.п.) ограничения принципа самостоятельности возможны, носят позитивно-созидательный характер, являются вполне разумными и необходимыми. Вместе с тем в целях недопущения необоснованных ограничений местного самоуправления, негативно влияющих на его деятельность, предложены конкретные критерии соразмерности ограничений самостоятельности местного самоуправления, которые позволяют обеспечить общепризнанные ценности данного публично-правового института. К таким критериям следует относить: формально-юридический, финансово-экономический, ценностный и исторический.

Предложено определение термина «критерий соразмерности ограничения самостоятельности местного самоуправления» – это сущностный признак оценки правотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти в отношении местного самоуправления с точки зрения практики реализации конституционной концепции местного самоуправления как относительно самостоятельного института публичной власти.

4. Аргументирована точка зрения о том, что в целях обеспечения подлинной реализации принципов народовластия и самостоятельности на муниципальном уровне, развития демократии и социально-экономического потенциала территорий представительные органы муниципального района должны избираться населением на основе прямого, равного, всеобщего избирательного права при тайном голосовании, а не формироваться из представителей органов местного самоуправления поселений.

Подчеркнуто, что в современных российских условиях является необоснованным и преждевременным внедрение элементов пропорциональной и смешанной систем на муниципальных выборах,

особенно на уровне поселений. Оптимальной избирательной системой для данного уровня управления является мажоритарная, поскольку органы местного самоуправления призваны эффективно решать хозяйственные задачи в тесной связи с населением.

5. В целях совершенствования правового обеспечения принципа самостоятельности местного самоуправления предлагается дополнить Федеральный закон № 131-ФЗ статьей 2¹ «Основные принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации», в которой необходимо перечислить основополагающие принципы местного самоуправления, в том числе и принцип самостоятельности, а также сформулировать дефинитивные нормы, отражающие их сущность. Это позволит предотвратить в дальнейшей правотворческой и правоприменительной практике возможные нарушения принципов организации и деятельности местного самоуправления.

6. Поскольку в большинстве региональных конституций (уставов) отсутствуют нормы о принципах взаимоотношений и взаимодействия органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, предложено включить отдельную статью 23.1 «Основы взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации с органами местного самоуправления» в главу IV Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», закрепляющую исходные положения для определения «конструкции» такого взаимодействия.

«Статья 23.1. Основы взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации с органами местного самоуправления.

1. Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления должно строиться на принципах верховенства закона, приоритета самостоятельности местного самоуправления, организационной обособленности местного самоуправления от органов государственной власти, учета исторических и иных местных традиций развития конкретных муниципальных образований.

2. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны создавать на своей территории необходимые правовые, организационные, материально-финансовые и иные условия, способствующие развитию местного самоуправления, разрабатывать и реализовывать региональные целевые программы всестороннего укрепления местного самоуправления за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации, обеспечивать государственные гарантии прав жителей соответствующего субъекта Российской Федерации на осуществление местного самоуправления.

3. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках своих полномочий вправе оказывать органам и должностным лицам местного самоуправления методическую помощь и осуществлять контроль за их деятельностью, но только при условии неукоснительного соблюдения конституционных гарантий местного самоуправления и приоритета его самостоятельности.

4. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении своей деятельности должны учитывать предложения органов местного самоуправления.

5. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации не вправе принимать решения и совершать действия, ограничивающие права местного самоуправления, установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) и иными законами субъектов Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных законом».

7. В целях более эффективной реализации принципа самостоятельности применительно к сфере компетенции местного самоуправления поддерживается предложение о необходимости законодательного закрепления (либо в Федеральном законе № 131-ФЗ, либо в специальном законе о компетенции) дефиниции «компетенция местного самоуправления», а также его органов и должностных лиц; содержания таких терминов, как «предметы ведения местного самоуправления», «вопросы местного значения», «полномочия органов местного самоуправления». Применительно к вопросам местного значения необходимо конкретизировать такие

категории, как «создание условий», «обеспечение условий», «участие в профилактике», «содействие в развитии»; систему принципов определения компетенции местного самоуправления. Перечень вопросов местного значения должен быть поставлен в зависимость от конкретных видов муниципальных образований.

8. Обосновано предложение о целесообразности исключения из Федерального закона № 131-ФЗ:

– из ч. 5 ст. 60 нормы об отрицательном трансферте, поскольку она препятствует финансово-экономической самостоятельности эффективно развивающихся муниципальных образований и способна привести к конфликту интересов органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации;

– из ч. 1 и 4 ст. 74¹ правомочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) на выдвижение инициативы об удалении главы муниципального образования в отставку и требование о необходимости учета его мнения при рассмотрении инициативы депутатов представительного органа как противоречащих принципу самостоятельности местного самоуправления.

9. В целях совершенствования правового регулирования такого источника доходов муниципальных бюджетов, как средства самообложения граждан, предложено ч. 2 ст. 56 Федерального закона № 131-ФЗ изложить в следующей редакции: «Самообложение граждан как мера финансовой поддержки муниципальных образований может применяться только в поселениях Российской Федерации с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек. Вопросы введения и использования средств самообложения решаются на сходе граждан».

10. На основе новейших разработок науки муниципального права и с учетом судебной практики предложены следующие изменения ст. 50 Федерального закона № 131-ФЗ:

– П. 1 ч. 1 изложить в следующей редакции: «имущество, предназначенное и необходимое для решения установленных настоящим Федеральным законом вопросов местного значения»;

– при характеристике имущества, входящего в собственность муниципальных образований, пункты 2 и 3 части 1 статьи 50 после слова «предназначенное» дополнить словами «и необходимое»;

– часть 2 изложить в следующей редакции:

«В отношениях, связанных с перераспределением имущества, находящегося в муниципальной собственности, одной из сторон которых являются представители бизнес-сообщества (в том числе малого и среднего предпринимательства), стороны должны стремиться к максимальному соблюдению баланса интересов и учитывать особенности и назначение перераспределяемого имущества».

– части 2.1 – 5 признать утратившими силу.

Теоретическая значимость диссертационного исследования. Результаты проведенного исследования способствуют расширению и совершенствованию понятийного аппарата муниципального права как динамично развивающейся отрасли российского права. Сформулированные выводы направлены на углубление концептуальной основы самостоятельности местного самоуправления и возможности её ограничения в современном законодательстве Российской Федерации.

Практическая значимость диссертационного исследования. Сформулированные выводы и предложения могут быть использованы в правотворческой деятельности государственных и муниципальных органов, в научной и учебной литературе, преподавании курсов конституционного и муниципального права, а также спецкурсов в юридических вузах.

Апробация результатов диссертационного исследования. Выносимые на защиту положения обсуждались в ходе выступлений автора на научных конференциях и семинарах. Внедрение результатов исследования происходило и в процессе проведения автором учебных занятий по курсу: «Муниципальное право Российской Федерации» на юридическом факультете Воронежского государственного университета.

Диссертационное исследование выполнено на кафедре административного и муниципального права юридического факультета Воронежского

государственного университета, где было проведено его обсуждение и рецензирование.

Диссертация является логическим завершением работы автора, основные итоги которого опубликованы в семи научных статьях общим объемом 3,9 п.л.

Структура работы обусловлена ее целью и поставленными задачами, а также логикой обозначенной темы. Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, состоящих из десяти параграфов, заключения, списка использованной литературы, а также приложения.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность выбранной темы исследования, характеризуется степень ее научной разработанности, формулируются объект, предмет, цель и задачи исследования, определяются его методологическая и общетеоретическая основы, раскрываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость результатов исследования, обоснованность и апробация выдвигаемых на защиту научных положений, приводятся сведения о структуре работы.

В первой главе – **«Принцип самостоятельности местного самоуправления как теоретико-правовая категория»** – проанализированы сущностные аспекты и содержание данного принципа, предложен авторский вариант его дефиниции (1.1.); раскрыто конституционно-правовое содержание принципа самостоятельности местного самоуправления и обозначены наиболее интересные научные подходы к этой проблеме (1.2.); обобщены наиболее известные классификации принципов местного самоуправления, отражен авторский подход к данному вопросу и уточнено место принципа самостоятельности в системе иных принципов местного самоуправления (1.3.); рассматриваются возможности и проблемы ограничения самостоятельности местного самоуправления, раскрывается потенциал взаимодействия таких сложных социальных феноменов, как государство и местное самоуправление (1.4.).

Принцип самостоятельности наиболее ярко выражает именно самоуправленческий аспект деятельности муниципальной власти. Диссертант от-

мечает, что данный принцип рассматривается в качестве сущностной характеристики конституционной модели местного самоуправления, предполагая при этом не суверенитет данной управленческой структуры, а лишь ее относительную автономию в общей системе государства. Помимо этого самостоятельность рассмотрена и в качестве принципа организации и функционирования местного самоуправления как управленческой структуры. В этом случае данный принцип, являясь одним из фундаментальных, одновременно выступает одним из самых противоречивых принципов местного самоуправления с точки зрения практического воплощения. Поскольку самостоятельность местного самоуправления – основополагающий для муниципального законодательства термин, а само слово «самостоятельность» часто употребляется в самых разнообразных контекстах, очевидно, что множественность актуализации данного понятия следует считать серьезной предпосылкой для введения его дефиниции. Дефиниция позволит четко определить, в каком именно значении данное понятие следует воспринимать в соответствующем законодательном контексте. На основании проведенного исследования предложен авторский вариант дефиниции принципа самостоятельности. Кроме того, обоснована целесообразность законодательного закрепления системы принципов местного самоуправления с раскрытием их содержания.

В работе анализируется содержание конституционных норм, касающихся вопросов организации и деятельности местного самоуправления как относительно самостоятельного социально-политического института, и успешность их соотнесения с международными стандартами. Доказывается, что принцип самостоятельности, как один из инструментов формирования гражданского общества, обеспечивается системой индивидуальных и коллективных прав и свобод человека и гражданина, закрепленных гл. 2 Конституции Российской Федерации. Значимость принципа самостоятельности местного самоуправления иллюстрируется примерами практики Конституционного Суда Российской Федерации. Гарантией соблюдения данного принципа является, прежде всего, активное участие населения в осуществлении местного самоуправления. Важным фактором, стимулирующим такое участие,

является активное внедрение в муниципальную практику новейших информационных технологий.

Помимо этого проанализированы взаимосвязь и взаимообусловленность принципов местного самоуправления внутри системы. На основании полученных результатов предложен авторский вариант систематизации принципов, наиболее значимых для данного института публичной власти.

Диссертант акцентирует внимание на том, что полноценная реализация принципа самостоятельности местного самоуправления встречает серьезное противодействие, которое имеет политические, финансово-экономические и теоретические корни.

Кроме федерального законодательства взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления получает правовое закрепление также и в конституциях, уставах, законах субъектов Российской Федерации. Но, поскольку в законодательстве большинства субъектов Российской Федерации отсутствуют нормы о принципах взаимоотношений и взаимодействия региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления, диссертант обосновывает целесообразность закрепления в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» отдельной статьи, определяющей исходные положения для определения «конструкции» такого взаимодействия.

В диссертационном исследовании также предложены конкретные критерии допустимости и соразмерности ограничений самостоятельности местного самоуправления, которые позволят обеспечить общепризнанные ценности данного публично-правового института.

Во второй главе – **«Развитие идеи самостоятельности местного управления и самоуправления в России»** – сделан комплексный анализ процесса формирования концепции самостоятельности местной власти и ее воплощения в дореволюционной России (2.1.); раскрыта специфика местных Советов как новых органов государственного управления на местах (2.2.); исследовано развитие идеи самостоятельности местного самоуправления в условиях демократических преобразований России в 90-х гг. XX в. (2.3.).

Самоуправление в России берет свое начало из русской общины. Общинное управление имело экономическую основу и народовластие, что позволяло говорить о ее относительной самостоятельности. Стремление внедрить выборное начало в механизм формирования власти на местах и активизировать тем самым инициативу общины (особенно в кризисные периоды истории государства) свидетельствует о признании прогрессивного значения потенциала общинного самоуправления для укрепления государства и более эффективного развития малых территорий. Хотя преемственность традиций сохраняла приоритеты соборности, коллективного взаимодействия и государственной организованности, тем не менее, принципы самодержавной власти являлись сдерживающим фактором принципов относительной самостоятельности местного управления.

Верховная власть посредством «Великих реформ» XIX в. разработала и реализовала на основе общественной теории самоуправления модель земского и городского самоуправления. Это свидетельствует, с одной стороны, о понимании ее прогрессивного значения для условий Российской империи той эпохи, а с другой – об осторожном внедрении данной реформы, поскольку твердое укоренение земского и городского самоуправления на почве российской провинции во многом противостояло традициям авторитарной сути самодержавия.

Диссертант также анализирует особенности местных Советов как совершенно новых органов государственного управления на местах в условиях советской власти.

Постепенное расширение объема компетенции местных Советов и укрепление их возможностей по организации и контролю за деятельностью широкого круга государственных органов свидетельствуют о стремлении к обеспечению максимальной полновластности и самостоятельности данных органов власти. Вместе с тем советская модель не позволяла местному сообществу в полной мере раскрыть свой потенциал. Причинами являются: во-первых, запрет на занятие предпринимательской деятельностью и регулирование социально-экономических отношений посредством административно-командных мер, во-вторых, всё более усугубляющаяся централизация власти и чрезмерный гнет КПСС как идеологического направляющего регулятора общественных отношений.

Особое внимание диссертант уделяет эволюции идеи самостоятельности местного самоуправления в условиях демократических преобразований России в 90-х гг. XX в.

Реформы, при которых стремительные изменения произошли фактически в течение жизни всего лишь одного поколения, создали в обществе противоречивую атмосферу. Свобода рыночных отношений, наряду с некоторыми позитивными переменами, не смогла обеспечить самостоятельности местного самоуправления и привела в итоге к длительному и глубокому социально-экономическому кризису. Помимо этого проблемы усугублялись субъективным фактором – дефицитом компетентных муниципальных кадров, ориентированных на прогрессивную профессиональную деятельность.

В третьей главе – **«Принцип самостоятельности местного самоуправления на современном этапе муниципальной реформы: правовое регулирование и проблемы реализации»** – проанализированы особенности реализации принципа самостоятельности местного самоуправления в организационной (3.1.), компетенционной (3.2.) и финансово-экономической (3.3.) сферах функционирования этого правового института.

Институциональные особенности реализации данного принципа применительно к организационным основам функционирования местного самоуправления диссертант рассматривает через призму соответствия законодательно закрепленных способов формирования и функционирования органов местного самоуправления как основного звена самоуправленческой деятельности ее непосредственной сути и конституционной концепции. В работе проанализировано соответствие существующего порядка формирования органов местного самоуправления и объема их полномочий особенностям конституционной концепции организации местного самоуправления и реальным потребностям муниципальной действительности.

Автор аргументирует точку зрения о целесообразности избрания представительных органов муниципального района непосредственно населением на основе прямого, равного, всеобщего избирательного права при тайном голосовании. Альтернативный ему способ формирования этих органов из представителей органов местного самоуправления поселений выхолащивает суть данного

института, входит в противоречие с требованиями Конституции Российской Федерации и Европейской хартии. Кроме того, поддерживается точка зрения о нежелательности внедрения элементов пропорциональной и смешанной систем на муниципальных выборах, особенно на уровне поселений. С точки зрения реализации принципа самостоятельности для муниципального уровня власти более приемлемой является мажоритарная избирательная система.

По мнению диссертанта, существенно противоречит принципу самостоятельности действующий механизм удаления главы муниципального образования в отставку, закрепленный в ст. 74¹ Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В связи с этим нормы данной статьи нуждаются в существенной корректировке в части участия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в данной процедуре.

Эффективность практической реализации принципа самостоятельности местного самоуправления связана и с особенностями развития в местном самоуправлении института сити-менеджеров. Диссертант поддерживает точку зрения о возможности применения данной модели лишь на уровне малых и средних городов. Для региональных столиц такой метод управления является деструктивным.

Реализация принципа самостоятельности применительно к сфере компетенции также имеет свои особенности.

Одним из наиболее существенных недостатков правового регулирования компетенционной основы отечественного местного самоуправления является проблема несоответствия объема законодательно закрепленных полномочий органов местного самоуправления в сфере компетенции и финансовых, материальных и организационно-управленческих ресурсов, необходимых для их эффективной реализации. Отчасти этим продиктована актуальная для современности тенденция укрупнения муниципальных образований. Диссертант анализирует современные взгляды на указанную проблему и влияние этих процессов на практику реализации принципа самостоятельности местного самоуправления. Во избежание негативных последствий чрезмерного укрупнения муниципальных образований автор поддерживает точку

зрения о необходимости всестороннего совершенствования правового регулирования компетенции местного самоуправления.

Главным условием подлинной финансово-экономической самостоятельности отечественного местного самоуправления является наличие у муниципальных образований достаточной собственной доходной базы, оптимальной для финансового обеспечения их компетенции. Столь гармоничному финансово-экономическому развитию муниципалитетов на сегодняшний момент препятствуют дотационность местных бюджетов и недостаточность источников собственных доходов муниципальных образований.

Диссертант поддерживает и детализирует точку зрения о том, что необходимо значительно увеличить число собственных налоговых источников муниципальных образований и изменить процентные отчисления от иных налогов в пользу местных бюджетов. Кроме того, необходимо свести к минимуму ущемление самостоятельности местного самоуправления в результате внедрения процедур выравнивания бюджетной обеспеченности. В коренном изменении нуждается и действующая концепция правового регулирования имущества, находящегося в муниципальной собственности.

Передача в муниципальную собственность имущества низкого качества должна проводиться только с учетом мнения муниципальных образований и сопровождаться обязательной передачей необходимых средств для его восстановления.

В **заключении** систематизированы и сформулированы основные выводы и предложения по рассмотренным в проведенном исследовании проблемам.

**Основные положения диссертационного исследования
изложены в 7 научных публикациях автора
общим объемом 3,9 п.л. в том числе:**

*Статьи, опубликованные в научных журналах и изданиях,
которые включены в перечень российских рецензируемых научных журналов
и изданий для опубликования основных научных результатов диссертаций:*

1. *Судакова, С. В.* Принцип самостоятельности местного самоуправления как дефиниция муниципального права и как ключевой приоритет муниципальной реформы [Текст] / С. В. Судакова // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2011. № 2. – С. 91 – 97. – 0,6 п. л.

2. *Судакова, С. В.* Соотношение самостоятельности местного самоуправления и возможности ограничения его прав в законодательстве Российской Федерации [Текст] / С. В. Судакова // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2012. № 2. – С. 118 – 127. – 0,5 п. л.

3. *Судакова, С. В.* Актуальные проблемы реализации принципа самостоятельности в организационной сфере [Текст] / С. В. Судакова // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2013. № 2. – С. 113 – 122. – 0,6 п. л.

Статьи, опубликованные в других научных изданиях:

4. *Судакова, С. В.* Принцип самостоятельности местного самоуправления в контексте современной муниципальной реформы [Текст] / С. В. Судакова // Городское управление. 2011. № 10. – С. 28 – 32. – 0,4 п.л.

5. *Судакова, С. В.* Правовой статус контрольно-счетного органа муниципального образования на современном этапе муниципальной реформы [Текст] / С. В. Судакова // Муниципальный контроль Российской Федерации : материалы науч.-практ. конф. (Воронеж, 28 февраля 2012 г.) / под ред. Т. М. Бялкиной. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та. 2012. – С. 91 – 104. – 0,7 п. л.

6. *Судакова, С. В.* Принцип самостоятельности местного самоуправления как одно из условий эффективности модернизации государственно-муниципальных отношений [Текст] / С. В. Судакова // Юрид. зап. Воронеж. гос. ун-та. 2012. № 2. – С. 145 – 149. – 0,7 п. л.

7. *Судакова, С. В.* Становление идеи самостоятельности местного самоуправления в середине 1990-х гг. : ошибки и достижения [Текст] / С. В. Судакова // Интеграция науки и практики : проблемы и перспективы развития : сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием. – Старый Оскол, 2013. – С. 332 – 337. – 0,4 п. л.

