

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В. ЛОМОНОСОВА

На правах рукописи

Килинкарров Павел Леванович

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ
МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ: ОПЫТ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ И ОТДЕЛЬНЫХ ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАН**

Специальность 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

АВТОРЕФЕРАТ

диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва - 2023

Диссертация подготовлена на кафедре административного права
юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова

Научный руководитель - *Пешин Николай Леонидович,*
доктор юридических наук, профессор

Официальные оппоненты - *Ларичев Александр Алексеевич,*
доктор юридических наук, профессор,
ФГАОУ ВО «Национальный
исследовательский университет «Высшая
школа экономики» факультет права,
департамент публичного права,
доцент;
- *Чихладзе Леван Теймуразович,*
доктор юридических наук, профессор,
ФГАОУ ВО «Российский университет
дружбы народов имени Патриса
Лумумбы», юридический институт,
кафедра муниципального права,
заведующий кафедрой;
- *Трубилов Георгий Владимирович,*
кандидат юридических наук,
ФГБОУ ВО «Московский государственный
университет имени М.В. Ломоносова,
факультет государственного управления,
кафедра правовых основ управления
старший преподаватель.

Защита диссертации состоится «26» октября 2023 г. в 16 часов 30 минут на заседании диссертационного совета МГУ.051.4 Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова по адресу: Москва, Ленинские горы, д.1. стр.13-14, 4-й учебный корпус, юридический факультет, ауд. 536а.

E-mail: dissovet@law.msu.ru

С диссертацией можно ознакомиться в отделе диссертаций научной библиотеки МГУ имени М.В. Ломоносова (Ломоносовский просп., д. 27) и на портале: <https://dissovet.msu.ru/dissertation/051.4/2640>.

Автореферат разослан «__» сентября 2023 года.

Учёный секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук, доцент

А.А. Троицкая

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Юридическая наука постоянно обращается к проблемам муниципального управления, связано, прежде всего, с общественной значимостью этого явления, имеющего политические, гуманитарные и социально-экономические аспекты. «Местного самоуправления в России нет» - такой тезис в последнее время всё чаще звучит в устах учёных, специализирующихся как в области муниципального права, так и в сфере права административного. Противоположная точка зрения, однако, все же является, на наш взгляд доминирующей, её придерживаются как учёные-правоведы, так и государственные должностные лица, к ведению которых относится решение вопроса о том, как должно быть выстроено местное самоуправление в единой системе публичной власти. Актуальность избранной для диссертационного исследования темы подчёркивается и фактом непрерывных реформ системы и местного самоуправления и муниципального управления, идущих, по сути, с момента принятия Конституции Российской Федерации и первой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Сейчас вслед за принятием конституционных поправок 2020 года в процессе обсуждения и принятия в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации находится новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации в системе единой публичной власти».

Несомненно, у представителей каждой из указанных позиций есть свои резоны, но несмотря на их противоположение вполне можно констатировать, что формально существование местного самоуправления в Российской Федерации обеспечено положениями основ конституционного строя (главы 1 Конституции Российской Федерации), что местное самоуправление может решать вопросы местного значения только в том случае, если будет выстроена

эффективная система муниципального управления; эта система муниципального управления и есть та самая составляющая, которая обеспечивает единство публичной власти в Российской Федерации (понимаемое как система взаимодействующих органов государственной власти всех трёх уровней – федерального, регионального и муниципального). При этом, конечно же, актуален вопрос о том, насколько существенно необходимость нахождения в единой системе публичной власти ограничивает органы муниципального управления в своих правах по сравнению с муниципальными «свободами», («муниципальной автономией»), существовавшей ранее. Возникает и требует ответа и вопрос о том, следует ли относиться к системе муниципального управления как к «техническому» элементу, обеспечивающему эффективность публичной власти или же её встраивание в единую публичную власть, ведёт к ограничению одного из важнейших прав граждан – права на местное самоуправление? Актуально ли само местное самоуправление в новой системе взаимоотношений уровней публичной власти, возможно ли его построение на тех принципах, которые изначально были заявлены в Конституции Российской Федерации, и если да, то на каком (каких) территориальном (территориальных) уровне (уровнях)? Что важнее – местное самоуправление как форма, как своего рода «демократическая декорация» или муниципальное управление как реально функционирующий институт, удовлетворяющий интересы и запросы большинства местного населения и занимающий свою нишу в системе единой публичной власти? Все эти вопросы, на наш взгляд, определяют актуальность сформулированной проблемы.

Полагаем, что построение новой системы муниципального управления потребует взаимосвязанного реформирования различных сфер сегодняшнего российского местного самоуправления – и его территориальной основы, и финансовой и экономической основ и, безусловно, его институтов. Актуальность темы исследования, таким образом, связана ещё с несколькими

факторами. Во-первых, вопрос развития системы муниципального управления напрямую затрагивает интересы большинства населения России. Во-вторых, постоянно обсуждается вопрос о статусе муниципальных образований, об уровнях, на которых должно осуществляться местное самоуправление и соответственно, муниципальное управление. В-третьих, начиная с 2014 года и вплоть до сегодняшнего дня федеральная модель регулирования местного самоуправления постоянно видоизменяется, и эти изменения, в основном, направлены на усиление полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в возможностях их воздействия на органы и должностных лиц местного самоуправления.

Несмотря на высокую степень актуальности научных исследований в указанной сфере проблемы муниципального управления в рамках административного права остаются практически исследованными, данные вопросы исследуются в рамках муниципального права, которое в силу своего исторического тяготения к праву конституционному, как правило, рассматривает исключительно местное самоуправление – как форму народовластия, отсюда и правовое регулирование муниципального управления характеризуется, на наш взгляд, определённой фрагментарностью и даже пробельностью, что также создает трудности в правоприменительной деятельности.

Полагаем, что административно-правовое регулирование отношений, возникающих в области муниципального управления, имеет комплексную природу, может характеризоваться и как конституционно-правовое и как административно-правовое и как муниципально-правовое, поскольку направлено не только на регулирование управленческих отношений и отношений по поводу реализации элементов правосубъектности, но также и на решение вопросов местного значения и на функционирование муниципального управления в системе народовластия – на уровне местного самоуправления. Также отметим, что в современной науке административного

права и в законодательстве нет чёткого определения понятия муниципального управления, что порождает неопределенность в ее организации.

Указанные обстоятельства, на наш взгляд, обосновывают актуальность и востребованность настоящего исследования для обстоятельного научного осмысления текущей проблематики муниципального управления.

Степень разработанности темы. В современной юридической науке проведение исследований в области тех или иных аспектов муниципального управления осуществляется достаточно интенсивно, но вся исследовательская деятельность реализуется не в области административного права, а в рамках иных отраслевых наук – прежде всего, конституционного и муниципального права. Работы, в которых с административно-правовой точки зрения исследованы те или иные аспекты муниципального управления, носят очень разрозненный характер. В административном праве не сформулировано и само понятие муниципального управления (что уже было отмечено выше), в отличие, например, от понятий органов местного самоуправления, исполнительной власти.

Как правило, к тем или иным вопросам муниципального управления учёные обращались и обращаются в контексте исследования тех или иных аспектов взаимоотношений государства и местного населения, местного самоуправления – эту тематику изучали еще в XIX веке и позднее, в советский период; современные специалисты в сфере административного, государственного и муниципального права также посвящают ей свои труды. К такого рода работам относятся книги В. Ачадова (Ф.А.Данилова) «Государственная власть и местное (городское и земское) самоуправление»¹, профессора В.П.Безобразова «Государство и общество. Управление и самоуправление и судебная власть»², профессора А.Д.Градовского «Начала

¹ Ачадов В. [Данилов Ф.А.] Государственная власть и местное (городское и земское) самоуправление. М., 1907.

² Безобразов В.П. Государство и общество. Управление и самоуправление и судебная власть. СПб., 1882.

русского государственного права»³, профессора Н.М. Коркунова «Русское государственное право»⁴, профессора В.Ф. Матвеева «Теория самоуправления в современной науке»⁵, профессора Б.Н. Чичерина «Курс государственной науки. Общее государственное право»⁶.

В советский период много исследований было посвящено различным аспектам организации местного советского государственного управления (в каком-то смысле его можно считать прообразом выстраиваемой сегодня системы муниципального управления). По нашему мнению, за основу сегодняшней модели организации муниципального управления на уровне местного самоуправления сегодня берутся именно те подходы, которые были разработаны в советские годы. К числу таких исследований, несомненно, следует отнести фундаментальный труд Л. А. Велихова «Основы городского хозяйства»⁷. Огромную значимость имеют до сих пор работы С. А. Авакьяна «Правовое регулирование деятельности Советов»⁸, И. А. Азовкина «Местные Советы в системе органов власти»⁹, Г. В. Барабашева, К. Ф. Шеремета «Советское строительство»¹⁰, В. И. Васильева «Демократический централизм в системе Советов»¹¹, Л. А. Григоряна «Советы – органы власти и народного самоуправления»¹², О. Е. Кутафина, К. Ф. Шеремета «Компетенция местных Советов»¹³, А. И. Лепешкина «Местные органы власти советского государства, 1921 - 1936 гг.»¹⁴, В. А. Пертцика «Советское строительство»¹⁵ и «Проблемы местного самоуправления в СССР»¹⁶, в которых даётся общая

³ Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Собр. соч. СПб., 1904.

⁴ Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1909.

⁵ Матвеев В.Ф. Теория самоуправления в современной науке. СПб., 1905.

⁶ Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Общее государственное право. Часть I. М., 1894.

⁷ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методе хозяйства. М., 1928.

⁸ Авакьян С.А. Правовое регулирование деятельности Советов. М., 1980.

⁹ Азовкин И.А. Местные Советы в системе органов власти. М., 1971.

¹⁰ Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. Советское строительство. М., 1974.

¹¹ Васильев В.И. Демократический централизм в системе Советов. М., 1973.

¹² Григорян Л.А. Советы – органы власти и народного самоуправления. М., 1965.

¹³ Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов. М., 1982.

¹⁴ Лепешкин А.И. Местные органы власти советского государства. 1921 - 1936 гг. М., 1959.

¹⁵ Пертцик В.А. Советское строительство. М., 1988.

¹⁶ Пертцик В.А. Проблемы местного самоуправления в СССР. Иркутск, 1963.

оценка компетенции местных Советов, в том числе, и их исполкомов – структур, выполнявших исполнительно-распорядительные функции. Вопросы муниципального управления за рубежом в советское время были раскрыты в трудах Г.В. Барабашева «Муниципальные органы современного капиталистического государства»¹⁷, Г.В. Барабашева, К.Ф. Шеремета «Организация и функционирование местного самоуправления (опыт зарубежных стран)»¹⁸, Н.С. Тимофеева «Коммунальное право ФРГ»¹⁹, А.А. Мишина «Конституционное (государственное) право зарубежных стран»²⁰ и другие.

Исследование тех или иных вопросов государственного и муниципального управления часто проводится и в последние годы учёными-административистами. Но в таких работах, как правило, не делается различий между государственным и муниципальным управлением (по сути, возникло устойчивое словосочетание «государственное и муниципальное управление», не акцентирующееся на особенностях управления муниципального. Исполнительная власть на уровне местного самоуправления, как правило, становится объектом исследований специалистов в сфере муниципального права преимущественно в контексте изучений положений Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²¹.

Анализ особенностей исполнительных органов местного самоуправления, их роли в государстве и их компетенции можно найти в трудах А.А. Акмаловой «Особенности местного самоуправления. Теория вопроса и опыт регулирования»²², В.И. Васильева «Местное

¹⁷ Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного капиталистического государства (США, Великобритания). М., 1971.

¹⁸ Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. Организация и функционирование местного самоуправления (опыт зарубежных стран). М., 1991.

¹⁹ Тимофеев Н.С. Коммунальное право ФРГ. М., 1982.

²⁰ Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Издание пятое, переработанное и дополненное. М., 1996.

²¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. ст. 3822.

²² Акмалова А.А. Особенности местного самоуправления. Теория вопроса и опыт регулирования. М., 2002.

самоуправление»²³, А.Н.Костюкова «Муниципальное право как отрасль российского права»²⁴, О.Е.Кутафина, В.И.Фадеева «Муниципальное право Российской Федерации»²⁵, Н.В.Постового «Местное самоуправление: проблемы и перспективы»²⁶, Е.С.Шугриной «Муниципальное право»²⁷ и других.

Особенности взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления были исследованы в докторских диссертациях Н.Л.Пешина «Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений»²⁸, Е.В.Гриценко «Местное самоуправление и государство в условиях федерализма: сравнительно-правовое исследование на примере Германии и России»²⁹, Е.М.Ковешникова «Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия»³⁰, И.И.Овчинникова «Теоретико-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации»³¹ и ряде других.

По вопросам функционирования исполнительных органов на уровне местного самоуправления было издано большое количество научных статей. В числе их авторов С.А.Авакьян, А.А.Акмалова, Р.А.Ахмеджанов, И.В.Бабичев, Т.М.Бялкина, В.И.Васильев, А.Г.Воронин, И.В.Выдрин, М.А.Краснов, Е.И.Колюшин, В.А.Кряжков, В.Л.Лютцер, И.И.Овчинников, Н.Л.Пешин, М.И.Пискотин, Н.В.Постовой,

²³ Васильев В.И. Местное самоуправление. М., 1999.

²⁴ Костюков А.Н. Муниципальное право как отрасль российского права. М., 2003.

²⁵ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2006.

²⁶ Постовой Н.В. Местное самоуправление. Проблемы и перспективы. М., 2002.

²⁷ Шугрина Е.С. Муниципальное право. М., 2004.

²⁸ Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., МГУ, 2007.

²⁹ Гриценко Е.В. Местное самоуправление и государство в условиях федерализма: сравнительно-правовое исследование на примере Германии и России. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. СПб., 2002.

³⁰ Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 2001.

³¹ Овчинников И.И. Теоретико-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 2000.

А. А. Сергеев, О. Ю. Тарасов, Н. С. Тимофеев, В. И. Фадеев, К. Ф. Шерemet, Е. С. Шугрина и другие.

Полноту комплексному исследованию поставленных в диссертации вопросов придаёт также изучение научного опыта, отраженного в общетеоретических и специальных работах по вопросам теории государства и права, конституционного права, муниципального права и государственного управления. Среди них труды С. С. Алексеева, Г. В. Атаманчука, И. Л. Бачило, А. А. Безуглова, Н. С. Бондаря, Н. В. Витрука, И. В. Выдрина, Б. Н. Габричидзе, А. Г. Гладышева, Ю. А. Дмитриева, Н. А. Емельянова, Д. Л. Златопольского, И. П. Ильинского, В. Т. Кабышева, Ю. М. Козлова, Е. И. Козловой, М. И. Кукушкина, О. Е. Кутафина, Б. М. Лазарева, В. О. Лучина, Г. В. Мальцева, В. С. Нерсесянца, В. С. Основина, В. А. Пертцика, А. И. Попова, В. А. Прокошина, Ю. А. Тихомирова, Б. Н. Топорнина, А. И. Черкасова, В. Е. Чиркина и других.

Но ни одна из названных работ не посвящена вопросам муниципального управления, исследованию особенностей современного муниципального управления, сформировавшегося на уровне местного самоуправления, возможностям воздействия российского административного законодательства на сущность и природу исполнительных органов местного самоуправления.

Цель диссертационной работы – получение теоретических выводов и выработка практических рекомендаций по совершенствованию административно-правового регулирования вопросов организации муниципального управления в Российской Федерации.

Достижение обозначенной цели обеспечивается постановкой и решением следующих научно-исследовательских **задач**:

- Сформулировать с позиций административного права понятие муниципального управления;
- Выявить содержание муниципального управления в современных условиях;

- Выявить особенности осуществления муниципального управления в системе муниципальной власти;
- Установить соотношение муниципального и государственного управления;
- Проанализировать особенности статуса органов муниципального управления;
- Исследовать компетенцию органов муниципального управления;
- Изучить проблемы централизации и децентрализации муниципального управления в России с позиций его эффективности;
- Выявить и проанализировать правовые формы муниципального управления;
- Выявить и проанализировать основные методы муниципального управления;
- Сформулировать концепции соотношения местной и центральной публичной власти;
- Исследовать региональные (с точки зрения международного права) стандарты муниципального управления.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся по поводу осуществления муниципального управления.

Предметом диссертационного исследования выступают международные акты; совокупность норм административного права Российской Федерации, регулирующих муниципальное управление, регламентирующих деятельность исполнительных органов местного самоуправления в системе единой публичной власти. Предметом исследования являются, в том числе, и направления государственных концепций, разработки в научной сфере и юридическая практика в данной области.

Научно-теоретическая основа диссертационного исследования.

Реализация настоящего исследования базируется на комплексном анализе научных работ в области различных отраслей права, среди которых особо следует выделить административное, муниципальное и конституционное право, а также теорию и историю права и государства.

Научно-теоретическую базу диссертационного исследования составляют, прежде всего, труды отечественных и зарубежных специалистов в области административного, муниципального и конституционного права: О.К.Абрамов, С.А.Авакьян, А.Б.Агапов, А.П.Алехин, С.Ю.Андрейцо, А.А.Ариянц, Д.М.Бабуев, Д.Н.Бахрах, К.К.Бицоев, С.Ю.Брагин, С.А.Бучаков, М.Л.Галас, А.А.Демин, А.А.Кармолицкий, Ю.М.Козлов, Е.И.Колюшин, В.А.Кряжков, М.И.Кукушкин, О.Е.Кутафин, Б.М.Лазарев, В.О.Лучин, Г.В.Мальцев, В.С.Нерсисянц, В.С.Основин, В.П.Очередько, В.А.Пертцик, Н.Л.Пешин, А.И.Попов, Н.Г.Салищева, Ю.А.Тихомиров, Б.Н.Топорнин, А.И.Черкасов, В.Е.Чиркин, К.Ф.Шеремет и др.

Нормативную базу диссертационного исследования составляет Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы Российской Федерации, федеральные законы Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства РФ, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы и иные муниципальные нормативные правовые акты, нормы и принципы международного права.

Методологическую основу исследования составили следующие методы научного познания: диалектический, методы анализа и синтеза, а также системно-структурный, сравнительно-правовой, формально-логический, историко-правовой и другие методы научного познания.

Научная новизна диссертации обуславливается тем, что данная работа является первым исследованием, посвященным муниципальному управлению, рассматриваемому с позиций административного права, в котором на основе обобщения и систематизации научно-теоретических и нормативных материалов, представлена концепция административно-правового регулирования отношений в сфере исполнительной деятельности муниципального уровня. В основу концепции муниципального управления положено представление о нём как о самостоятельном виде властной публичной деятельности, осуществляемой местными исполнительными органами на уровне местного самоуправления, которая имеет организующий, исполнительно-распорядительный и подзаконный характер. Поскольку действующее законодательство (так же как и теория муниципального права) отождествляют понятия «муниципальная власть» и «местное самоуправление», в работе предпринята попытка выделить муниципальное управление как особую форму публичной организационно-распорядительной деятельности на уровне местного самоуправления с тем, чтобы возникло корректное терминологическое соотношение: «государственная власть – муниципальная власть (местное самоуправление)» и «государственное управление – муниципальное управление».

Диссертантом также сформулированы научно-обоснованные предложения по совершенствованию административно-правового регулирования отношений, складывающихся в сфере муниципального управления, основанные на предложениях по принятию новых правовых актов, имеющих системообразующее значение для регулирования муниципального уровня публичной власти, и разработаны базовые определения ключевых для этой сферы правового регулирования термины.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. На основе изучения российского и зарубежного опыта и законодательства, регулирующего особенности осуществления исполнительно-распорядительной деятельности на уровне местного самоуправления, диссертант предлагает ввести в юридический оборот новый (для юридической науки – в управленческой он используется) термин – «муниципальное управление», который охватывает понятие местного публичного управления в «узком смысле».

Муниципальное управление – это отделенный, самостоятельный вид властной публичной деятельности, осуществляемый местными исполнительными органами на уровне местного самоуправления, которая имеет организующий, исполнительно-распорядительный, подзаконный характер и которая осуществляется специальной группой субъектов административного права – исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления (местными администрациями) и их должностными лицами по практической реализации вопросов местного значения (вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности жителей муниципальных образований) в процессе повседневного и непосредственного руководства экономическим и социально-культурным развитием территории (муниципального образования).

2. Деятельность в сфере муниципального управления федеральный законодатель сегодня включает в сферу административно-правовых отношений, частью предмета административного права. Такой подход ведёт к отказу от разделения вопросов на «государственные» и «местные». Новая федеральная политика заключается в том, что возникает единая область отношений в сфере публичного управления. В данной сфере определяется ряд вопросов, которые решают исполнительные органы местного самоуправления, но этот перечень вопросов не является сферой исключительной компетенции органов муниципального управления. Органы государственного управления

вправе осуществлять вмешательство в практическое осуществление муниципального управления в любых объёмах, включая возможность отмены или изменения решений, принятых на муниципальном уровне органами муниципального управления. Это свидетельствует об административно-правовом характере взаимоотношений органов государственного и муниципального управления, и в связи с этим возможно рассматривать муниципальное управление как часть публичного управления, управления общегосударственного.

3. Основной орган муниципального управления - местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) - обязательный элемент структуры органов местного самоуправления во всех муниципальных образованиях. При этом именно данный орган (в отличие от всех остальных органов местного самоуправления) очень жестко и последовательно встроен в единую систему исполнительной власти (несмотря на наличие ограничений, содержащихся в статье 12 Конституции Российской Федерации). Этот же подход распространен и на главу муниципального образования (тоже ставшего обязательным элементом системы местного самоуправления) в том случае, если он входит в состав местной администрации. Встроенность местных администраций в единую систему публичного управления обеспечивается:

- 1) условиями контракта для главы местной администрации, определяемыми законом субъекта Российской Федерации;
- 2) дополнительными требованиями к кандидатам на должность главы местной администрации
- 3) порядком формирования конкурсной комиссии, осуществляющих отбор кандидатов на должность главы муниципального образования или местной администрации
- 4) распространением на глав муниципальных образований и глав местных администраций тех же требований, которые предъявляются к лицам,

занимающим государственные должности, в том числе и должности государственной гражданской службы

5) возможностью расторжения (в судебном порядке) контракта с главой местной администрации по инициативе (заявлению) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в связи с нарушением условий контракта

4. Статья 37 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», регулирующая статус местной администрации, в основном, посвящена вопросам правового положения главы местного самоуправления. И при этом совершенно не определены ни вопросы её компетенции, ни организационные формы деятельности. Это следует охарактеризовать как явный недостаток действующего закона. В сложившейся системе правового регулирования муниципального управления статус местной администрации требует более чёткого регулирования. В частности, необходимо определить, является ли местная администрация единым органом местного самоуправления или на территории муниципального образования может существовать система исполнительных органов местного самоуправления. Сегодняшняя практика сложилась таким образом, что местная администрация является единым и единственным исполнительным органом, включающим функциональные (отраслевые, структурные) и территориальные подразделения.

Местная администрация должна быть определена как постоянно действующий исполнительный орган муниципального образования, который осуществляет исполнительно-распорядительную деятельность, то есть, в соответствии с действующим законодательством обеспечивает исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, конституции (устава), законов и иных нормативных

правовых актов субъекта Российской Федерации, устава и иных нормативных муниципальных правовых актов на территории муниципального образования и согласованную деятельность иных исполнительных органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования.

5. Следует законодательно разрешить на уровне местного самоуправления создание системы исполнительных органов местного самоуправления, в которую могут быть включены в соответствии с уставами муниципальных образований и законами субъектов Российской Федерации главы муниципальных образований, главы местных администраций, руководящий исполнительный орган муниципального образования (собственно местная администрация), иные исполнительные органы муниципального образования. При этом полагаем допустимым указать, что в рамках реализации отдельных государственных полномочий, делегированных исполнительным органам местного самоуправления, а также в рамках перераспределённых полномочий федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и исполнительные органы местного самоуправления образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

6. Следует юридически закрепить на федеральном уровне введение в систему исполнительных органов местного уровня такого отдельного органа местной администрации как департамент. Ряд департаментов (например, финансовый) может стать в силу требований федерального закона (если они будут введены) обязательным исполнительным органом муниципального образования. Такие департаменты будут формироваться не только в соответствии с уставом и иными правовыми актами муниципального образования, но и в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации. Задачи таких департаментов должны быть чётко определены в законе: например, очевидно, что финансовый департамент будет осуществлять составление и организацию исполнения бюджета муниципального

образования, а также иные бюджетные полномочия в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Цель введения таких обязательных органов в структуру местной администрации должна заключаться в том, чтобы обеспечить их взаимодействие с территориальными органами соответствующих федеральных и региональных органов исполнительной власти в порядке, установленном органами государственного управления.

Вполне допустимым будет и введение квалификационных требований к руководителям таких департаментов со стороны соответствующих органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, равно как и проверка соответствия кандидатов на замещение должности руководителя финансового департамента муниципального образования этим квалификационным требованиям.

7. Муниципальный акт правового управления является односторонним волеизъявлением органа или должностного лица исполнительного органа местного самоуправления или его должностного лица, содержащим юридически властные предписания данного субъекта иным субъектам местного самоуправления, являющееся юридически обязательным (императивным) для последних, то есть устанавливающим (а равно изменяющим, дополняющим или отменяющим) правила должного поведения в сфере местного публичного управления, целями которого является определение и реализация задач исполнительных органов муниципального уровня.

8. В настоящее время на уровне местного самоуправления проведено последовательное разграничение: муниципальная власть – это население (так же как носителем государственной власти является многонациональный народ Российской Федерации); муниципальное управление – это (в широком смысле) деятельность исполнительных органов местного самоуправления, встроенные через перераспределение полномочий и ответственность в единую

систему органов государственного управления, которая, по сути, лишь именуется единой системой «публичного управления», потому что формально местное самоуправление отделено от государства и Конституция Российской Федерации (глава 1, закрепившая основы конституционного строя) здесь не допускает каких-либо вариаций. Конституционные новеллы и проект нового Федерального закона, регулирующие принципы местного самоуправления в единой системе публичной власти, развивают эту линию, закрепляя и организационное единство исполнительных органов субъектов Российской Федерации и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления (местных администраций), которое обеспечивается через прямое участие высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в формировании исполнительных органов местного самоуправления, а также ответственностью последних перед первым, и их общий «функционал» - через единство цели деятельности: обеспечение комплексного социально-экономического развития территории.

Таким образом, изменение общих принципов организации местного самоуправления на принципы организации местного самоуправления в единой системе публичной власти неизбежно ведёт к тому, что исполнительные органы местного самоуправления становятся нижним звеном системы органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

9. Поскольку теория административного права чётко разграничивает административные формы в зависимости от результатов – различая позитивное и негативное регулирование, следует указать, что на уровне местной публичной власти реализуются исключительно позитивные формы муниципального управления, к которым относится, в частности, разработка и представление на утверждение представительного органа муниципального образования стратегии социально-экономического развития муниципального образования, разработка проекта местного бюджета, принятие управленческих решений, касающихся муниципальной собственности и т.д. В

деятельности органов муниципального управления идентифицируются все «классические» классификации административно-правовых форм, такие как, например, определение направленности: так же как и правовые формы воздействия органов государственного управления формы муниципального управления воздействуют и на общественные отношения в сфере местного самоуправления (реализуя так называемую внешнюю направленность) и на работу своих внутренних организационных структур (в этом проявляется внутренняя направленность правовых форм).

10. Практически весь спектр «классических» административно-правовых методов реализуется на уровне местного самоуправления в системе муниципального управления. Это свидетельствует о том, что в муниципальном управлении проявляются ровно те же качества, которые свойственны и государственной управленческой деятельности. И в рамках этих единых методов находит свои формы реализации и единая публичная исполнительная власть. Как и административные методы, методы муниципального управления вполне могут рассматриваться как средства прямого внеэкономического воздействия субъекта муниципального управления на соответствующие объекты. Субъект муниципального управления определяет набор (властных) управленческих действий посредством которых обеспечивается должное юридически обязательное поведение управляемых объектов.

11. Анализ европейских стандартов как базовых критериев децентрализации государственного управления, выявляет их органическую системную взаимосвязь и зависимость от принципов демократии и правового государства. Стандарты как местного самоуправления, так и муниципального управления выступают как сложная система правовых институтов и норм, находящаяся в динамике. Стандарты муниципального управления позволяют создать такую модель организации системы местного самоуправления и взаимодействия с центральными органами государственной власти,

представителями гражданского общества, которая базируется на демократических принципах и приоритете прав человека.

Наиболее распространенной институциональной формой закрепления стандартов децентрализации государственного управления являются хартии, конвенции, декларации и кодексы. Данные стандарты зачастую выступают в роли «мягкого» права, содержат основополагающие принципы, которые определяют стратегические цели, демократические нормы и процедуры деятельности органов муниципального управления на длительную перспективу. Обновление указанных актов происходит через принятие дополнительных протоколов, соглашений, выводов, рекомендаций и резолюций.

Теоретическая значимость диссертации определяется её особой актуальностью в условиях современной реальности, новым этапом активной реформы местного самоуправления, а также тем, что содержащиеся в работе теоретические положения, выводы и предложения, сформулированные на основе анализа функций органов муниципального управления, могут стать основой для дальнейших научных исследований в области административно-правового регулирования муниципальной власти в России.

В результате проведённого исследования были сформулированы выводы и получены данные, которые могут быть использованы для совершенствования и модернизации системы местного самоуправления Российской Федерации, формирования терминологической базы, используемой в процессе правового регулирования правоотношений, возникающих в связи с организацией муниципального управления в Российской Федерации.

Практическая значимость исследования заключается в формировании автором ряда предложений, направленных на модернизацию законодательства Российской Федерации в области муниципального управления, основанных на

выявленных правовых проблемах законодательства Российской Федерации и анализе международно-правовых актов в данной сфере.

Диссертационный материал может быть использован в научных исследованиях, при преподавании специальных курсов в высших учебных заведениях, в процессе правовой регламентации полномочий исполнительных органов на уровне местного самоуправления, а также в работе иных исполнительных органов публичной власти России.

Апробация результатов исследования. Положения диссертации обсуждены и одобрены на заседании кафедры административного права юридического факультета Московского Государственного Университета имени М.В. Ломоносова.

Основные результаты исследования опубликованы диссертантом в научных статьях.

Основные идеи и положения диссертационного исследования сформулированы в выступлениях автора в рамках участия в научных конференциях.

Структура диссертационного исследования включает в себя введение, основную часть, в содержание которой входят 3 главы, разделенные на 8 параграфов, заключение и библиография.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, определяется степень научной разработанности проблемы, формулируются объект, предмет, цель и задачи исследования, даётся характеристика методологии и методов исследования; раскрываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость полученных результатов, их достоверность, формулируются основные положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов проведенного исследования, излагается структура диссертации.

Первая глава «Понятие и содержание муниципального управления», состоит из 3 параграфов и посвящена исследованию общетеоретических вопросов муниципального управления в системе муниципальной власти.

Первый параграф первой главы «Муниципальное управление в системе муниципальной власти. Соотношение муниципального и государственного управления» проводит анализ соотношения муниципального и государственного управления. Исходными посылками является то, что наше государство постоянно меняет своё отношение к местной публичной власти, то встраивая её в систему государственного аппарата, то отделяя, а также то, что сам термин «публичный», с нашей точки зрения, применяется лишь для того, чтобы встроить местное самоуправление в единую систему государственной власти. Автор доказывает, что целью создания единой системы публичной власти никак не может быть «более тесное взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления», но только лишь появление объединенной системы органов государственной власти и местного самоуправления. Тем самым система органов местного самоуправления занимает подчинённое положение в

«единой системе публичной власти» и становится нижним уровнем единой системы власти.

Автор предлагает ввести в научный и юридический оборот новый термин – «муниципальное управление», в который вкладывает понятие местного публичного управления в «узком смысле». Мы предлагаем исходить из того, что муниципальное управление – это отделенный, самостоятельный вид властной публичной деятельности, осуществляемый местными органами исполнительной власти на уровне местного самоуправления, которая имеет организующий, исполнительно-распорядительный, подзаконный характер и которая осуществляется специальной группой субъектов административного права – исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления (местными администрациями) и их должностными лицами по практической реализации вопросов местного значения (вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности жителей муниципальных образований) в процессе повседневного и непосредственного руководства экономическим и социально-культурным развитием территории (муниципального образования).

Второй параграф первой главы «Статус и компетенция органов муниципального управления» направлен на исследование статуса и компетенции органов муниципального управления. Автор отстаивает необходимость создания системы исполнительных органов местного самоуправления, в которую могут быть включены в соответствии с уставами муниципальных образований и законами субъектов Российской Федерации главы муниципальных образований, главы местных администраций, руководящий исполнительный орган муниципального образования (собственно местная администрация), иные исполнительные органы муниципального образования. При этом автор доказывает, что в рамках реализации отдельных государственных полномочий, делегированных исполнительным органам местного самоуправления, а также в рамках

перераспределённых полномочий федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и исполнительные органы местного самоуправления образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Что касается статуса местной администрации, то, помимо общего указания на то, что она является руководящим (главным) исполнительным органом муниципального образования, с нашей точки зрения следует также указать на то, что местная администрация – это постоянно действующий орган исполнительной власти муниципального образования, который осуществляет исполнительно-распорядительную деятельность, то есть, в соответствии с действующим законодательством обеспечивает исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, устава и иных нормативных муниципальных правовых актов на территории муниципального образования и согласованную деятельность иных исполнительных органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования. Следует согласиться с позициями действующего Федерального закона № 131-ФЗ о том, что местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия и о том, что структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. Но при этом, полагаем, Федеральный закон должен более чётко определить внутреннее устройство местной исполнительной власти. Следует указать в законе, что в состав местной администрации помимо её главы должны входить заместители главы местной администрации, в ней должен быть образован коллегиальный совещательный орган (президиум, коллегия и т.п.).

В третьем параграфе первой главы «Централизация и децентрализация муниципального управления в России: проблемы эффективности» исследовательская деятельность нацелена на изучение проблем эффективности централизации и децентрализации муниципального управления в Российской Федерации. Автор доказывает, что во многих случаях построение реальной двухуровневой системы местной публичной власти в муниципальной системе «муниципальный район – муниципальные образования – поселения» оказалось невозможным. Прежде всего, вследствие того факта, что район – это муниципальное образование территориального типа. Оно может быть связующим звеном между входящими в его состав сельскими поселениями и небольшими поселениями городского типа, оно может решать вопросы межмуниципального характера, если речь идет о коммуникациях, коммунальной, социальной сфере, здравоохранении и т.д. Но исторически так сложилось, что инфраструктура каждого такого района не «распределена ровным слоем» по его территории, а сконцентрирована в единственном городском поселении, являющимся центром данного района, и, следовательно, возникал парадокс: либо данное городское поселение вследствие его инфраструктурной развитости следовало наделять статусом городского округа, то есть, исключать из состава района (и это при том, что «физически перенести» всю районную инфраструктуру «куда-то ещё», конечно же, не было никакой возможности), либо сохранять двухуровневую систему, и тогда на одной и той же территории возникали две «равновеликие», по сути, системы органов местного самоуправления – данного поселения и указанного района.

Одна из главных проблем сегодняшнего подхода к системе двухуровневого местного самоуправления, по мнению автора заключается в том, что в неё не был изначально встроен административно-правовой элемент. Следовало предусмотреть не абстрактные «поселенческий» «территориальный», а реальные – нижестоящий и вышестоящий уровни

местного самоуправления и ввести их административную подчиненность. Это не было сделано, и проблема заключалась, по нашему мнению, в вопросах соотношения органов представительной власти: местная поселковая администрация может быть встроена в единую систему исполнительной власти и административно быть подчинена администрации районной, но как подчинить представительный орган муниципального образования – поселения представительному органу муниципального района? – здесь только один исторический пример существует: принцип демократического централизма и организация власти по советскому типу, но это, видимо, как раз то, от чего действующая публичная власть стремится как можно дальше уйти. Но, в итоге, как показано в диссертации, она приходит к централизации и еще большему сосредоточению всех функций в «одних руках».

В целом же, изменение общих принципов организации местного самоуправления на принципы организации местного самоуправления в единой системе публичной власти неизбежно приведет к тому, что исполнительные органы местного самоуправления станут нижним звеном системы органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Вторая глава «Формы и методы муниципального управления» имеет важнейшим объектом исследования исполнительную власть на уровне местного самоуправления с позиций, прежде всего, науки административного права.

Первый параграф второй главы «Правовые формы муниципального управления» содержит детальную проработку вопроса как соотносятся между собой понятия «публичная власть» и «исполнительная власть» - данный вопрос, по мнению автора, представляет собой большой научный интерес и решаться, как видится, он должен, исходя из следующих положений. Теория административного права исходит из того, что под формой административного управления понимается внешне выраженное управленческое действие исполнительного органа (должностного лица),

осуществленное в рамках его компетенции и ведущее к юридически определенным последствиям. В том случае, когда указанные управленческие действия вызывают последствия юридического характера или же имеют определённое правовое значение, их собственно, и именуют административно-правовыми формами.

Экстраполируя данный подход на уровень местного самоуправления (а такая экстраполяция нам представляется совершенно справедливой, поскольку исполнительные органы местного самоуправления являются составным элементом единой системы муниципальной власти), можно прийти к выводу о том, что под формой муниципального управления следует понимать внешне выраженное управленческое действие местной администрации либо должностного лица исполнительного органа местного самоуправления, осуществленное в рамках его компетенции по решению вопросов местного значения, реализации прав по решению иных публичных вопросов, осуществлению отдельных государственных полномочий, ведущее к юридически значимым для субъектов местного самоуправления (прежде всего, населения) последствиям.

С нашей точки зрения, вполне корректно проводить параллели между административно-правовыми актами управления и муниципальными правовыми актами управления. В системе местного самоуправления правовые акты муниципального управления, по нашему мнению, являются главной правовой формой реализации задач и полномочий органов исполнительной власти муниципального уровня. Данное утверждение полагаем справедливым, поскольку, во-первых, правовые акты, издаваемые органами исполнительной власти муниципального уровня – это в каком-то смысле «традиционный» способ принятия и реализации управленческого решения. Именно с их помощью все функциональные и территориальные подразделения местной администрации и их должностные лица реализуют свои права и обязанности, решают стоящие перед ними задачи. Во-вторых, муниципальный правовой акт

управления может быть издан исключительно компетентным исполнительным органом или должностным лицом муниципального управления в пределах тех полномочий, которые для него чётко установлены федеральным законодательством, законодательством соответствующего субъекта Российской Федерации, уставом и иными правовыми актами муниципального образования. Так же, как и правовой акт управления правовой акт муниципального управления – это юридически-властное волеизъявление органа или должностного лица местного самоуправления, то есть, в юридической природе актов муниципального управления отражена муниципальная власть.

Таким образом, муниципальный акт правового управления является односторонним волеизъявлением органа или должностного лица исполнительного органа местного самоуправления или его должностного лица, содержащим юридически властные предписания данного субъекта иным субъектам местного самоуправления, являющееся юридически обязательным (императивным) для последних, то есть устанавливающим (а равно изменяющим, дополняющим или отменяющим) правила должного поведения в сфере местного публичного управления, целями которого является определение и реализация задач исполнительной власти муниципального уровня. Так же как и административные правовые акты управления правовые акты муниципального управления формируют правовой базис для возникновения, изменения или прекращения муниципально-правовых отношений (это нормы одновременно и муниципального и административного права). Правовые акты муниципального управления должны носить строго подзаконный характер, поскольку порождаются исключительно органами и должностными лицами исполнительной власти муниципального (местного) уровня, которые все свои действия и решения обязаны соотносить с положениями Конституции Российской Федерации, федеральными конституционными и федеральными законами, а также уставами

(конституциями) и законами субъектов Российской Федерации. Так же как и правовые акты в системе государственного управления правовые акты муниципального управления обеспечивают задачи детализации, уточнения, обеспечения действия тех правовых норм, которые содержат муниципальные правовые акты, принятые представительным органом муниципальной власти, включая устав муниципального образования, реже – населением муниципального образования. В соответствии с традиционной классификацией правовые акты муниципального управления, несомненно, подразделяются на нормативные и индивидуальные. Нормативные акты муниципального управления являются прямым выражением регулятивной функции органов муниципального управления. Нормы, издаваемые органами исполнительной власти местного публичного уровня и их должностными лицами регулируют муниципально-правовые отношения (и одновременно – административно-правовые отношения) в сфере муниципального управления путём установления общеобязательных правил, рассчитанных на постоянное исполнение и не имеющих конкретного адресата (например, градостроительный план муниципального образования). Так же, как и в подзаконном административном нормотворчестве акты муниципального управления, по нашему мнению, следует относить к так называемым актам правоустанавливающего характера. Нормативные акты муниципального управления уточняют административно-правовой (и одновременно – муниципально-правовой) статус жителей муниципального образования и юридических лиц, осуществляющих свою деятельность на его территории. Они также могут устанавливать особенности того или иного поведения в сфере муниципального управления.

Правоприменительный (индивидуальный) акт муниципального управления – это особый вид документа, применяющегося в целях организации и/или обеспечения деятельности органов и должностных лиц исполнительной власти на уровне местного самоуправления в целях

реализации задач и функций местной исполнительной власти. К такого рода актам следует отнести распоряжения главы муниципального образования, распоряжения главы местной администрации, приказы функциональных (структурных) и территориальных органов местной администрации и/или их руководителей, протоколы, акты проверок и т.д. Как правило, данные акты носят письменный характер, однако, в рамках служебных отношений подчинения, прежде всего, в системе муниципальной службы могут быть выражены и устно (например, устное распоряжение или поручение главы местной администрации). Так же как и в системе государственного управления индивидуальные акты муниципального управления издаются в целях исполнения правовых норм, то есть, обладают правоприменительным характером. Их юридическое содержание, с нашей точки зрения, полностью совпадает с содержанием правовых актов в системе государственного управления – а именно, оно заключается в распорядительном характере, то есть, в прямом определении точных юридически властных волеизъявлений субъектов муниципального управления.

Второй параграф второй главы «Методы муниципального управления» освещает проблематику форм и методов управленческой деятельности. Совпадение административно-правовых форм муниципального управления с административно-правовыми формами управления государственного дополняется и полным совпадением методов управленческой деятельности (методам управления, как их именуют в административном праве). Наряду с правовыми формами муниципального управления правовые методы муниципального управления – это один из важнейших элементов организации и практической реализации муниципального управления. Так же как и в системе государственного управления в системе муниципального управления могут выделены методы властного, подчиняющего воздействия, методы организационно-управляющего воздействия и методы осуществления тех или иных процедурных действий. Содержанием методов муниципального

управления, чаще всего, является классическое установление тех или иных правил поведения в области, относящейся к ведению исполнительных органов или должностных лиц местного самоуправления. Данные правила могут являться общеобязательными и в этом случае правовой формой их выражения становится муниципальный нормативный правовой акт, изданный от имени местной администрации. Однако такого рода правило или правила могут быть адресованы и конкретному субъекту или субъектам; в таком случае правовой формой реализации соответствующего метода становится индивидуальный правовой акт муниципального управления.

Практически весь спектр «классических» административно-правовых методов реализуется на уровне местного самоуправления в системе муниципального управления. Это, по нашему мнению, свидетельствует о том, что в муниципальном управлении проявляются ровно те же качества, которые свойственны и государственной управленческой деятельности. И в рамках этих единых методов находит свои формы реализации и единая публичная исполнительная власть. Как и административные методы, методы муниципального управления вполне могут рассматриваться как средства прямого внеэкономического воздействия субъекта муниципального управления на соответствующие объекты. Субъект муниципального управления определяет набор (властных) управленческих действий посредством которых обеспечивается должное юридически обязательное поведение управляемых объектов.

Третья глава научной работы «Взаимоотношения органов государственного и муниципального управления» имеет своей целью — рассмотрение концепции соотношения местной и центральной публичной власти. Развитие России как демократического государства во многом зависит от укрепления новой модели публичной власти, в которой местное самоуправление станет реальной и действенной формой власти народа на

местном уровне, способной решать широкий спектр вопросов в режиме текущего администрирования.

В первом параграфе третьей главы «Концепции соотношения местной и центральной публичной власти» ставится задача проанализировать содержание процессов «децентрализации» публичной власти. Децентрализация публичной власти, в том числе административная децентрализация, является неотъемлемым признаком демократического и правового государства и гармоничное развитие процессов децентрализации зависит от всестороннего изучения генезиса этого явления. Административная децентрализация реализуется в трёх формах: деконцентрация, делегирование и перераспределение полномочий. Кроме указанных трёх форм административной децентрализации власти некоторые исследователи выделяют дополнительно такую форму как дивести́рование - передача власти негосударственным субъектам (волонтерским и общественным организациям, общественным организациям, коммунальным предприятиям, другим субъектам, которые оказывают услуги публичного характера и самостоятельно исполняют управленческие функции) функций планирования, административной власти или иных функций органов публичной власти, частичная передача административных функций в сочетании с частичной приватизацией. Анализ существующих подходов и концепций, изучение отечественной и зарубежной литературы, нормативных актов позволяет уточнить содержание понятие «административная децентрализация», исходя из целей осуществления - процесс, направленный на улучшение муниципального управления путём перераспределения управленческих полномочий дискретного характера, ресурсов и ответственности в административной сфере от органов центрального управления к органам муниципального управления, на основе принципов эффективности, ответственности, субсидиарности.

Во втором параграфе третьей главы «Региональные стандарты муниципального управления» изучению подвергаются региональные стандарты муниципального управления и особенности муниципального управления в отдельных странах Восточной Европы. Анализ европейских стандартов как базовых критериев децентрализации государственного управления, выявляет их органическую системную взаимосвязь и зависимость от принципов демократии и правового государства. Стандарты как местного самоуправления, так и муниципального управления выступают как сложная система правовых институтов и норм, находящаяся в динамике. Стандарты муниципального управления позволяют создать такую модель организации системы местного самоуправления и взаимодействия с центральными органами государственной власти, представителями гражданского общества, которая базируется на демократических принципах и приоритете прав человека.

В третьем параграфе третьей главы «Муниципальное управление в отдельных странах Восточной Европы» рассматривается массив проводимых реформ в сфере муниципального управления в отдельных государствах Восточной Европы — это позволяет прийти к выводу о том, что эффективность реформ возможна только при отходе от иерархической системы управления и организации власти и при внедрении полноценного процесса перераспределения полномочий с соответствующим законодательным закреплением собственных функций за органами государственной власти и местного самоуправления, что даёт возможность обеспечить высокий уровень самостоятельности субъектов децентрализации и способствует ограничению чрезмерного контроля за их деятельностью.

Объектом отношений в сфере муниципального управления выступают вопросы местного самоуправления, в основе которых лежит прежде всего материальный интерес – собственность (муниципальная собственность). В то же время местное самоуправление является основой современной

демократической системы управления, привлечения населения к управлению и принятию решений на местном уровне, развитию ресурсной составляющей регионов, усилению людского потенциала. Децентрализация публичной власти позволяет получить относительную экономическую, финансовую самостоятельность, обеспечить население региона широким спектром публичных услуг, эффективно представить экономический потенциал регионов в условиях глобализации.

В то же время при административной децентрализации децентрализованные местные сообщества остаются интегрированными в государство, которое продолжает осуществлять ряд контрольных функций за их деятельностью.

Законодательство исследуемых государств, базируясь на концепции муниципального дуализма, распределяет полномочия местного самоуправления на собственные и делегированные, обязательные и факультативные. Полномочия представительских коллегиальных органов подразделяются на исключительные (прерогативные) и те, которые могут быть переданы исполнительным органам, в основу распределения полномочий во всех исследуемых странах положен принцип субсидиарности, в результате чего большинство вопросов местного значения разрешают местные муниципальные органы.

В **заключении** излагаются основные итоги проведенного диссертационного исследования, формулируются обобщенные выводы, обозначаются перспективы дальнейших научных исследований проблем муниципального управления, а также даются рекомендации по усовершенствованию действующего законодательства Российской Федерации и практики его применения.

III. ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Список работ, опубликованных в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в Диссертационном совете МГУ.051.4 по специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки»

1. Килинкаров П.Л. Принципы включения местного самоуправления в систему единой публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 8. С. 21-25. (0,57 п.л.) (2-х летний импакт-фактор РИНЦ: 0,812);
2. Килинкаров П.Л. Особенности организации муниципального управления в системе единой публичной власти // Юридический мир. 2022. № 8. С. 21-25. (0,57 п.л.) (2-х летний импакт-фактор РИНЦ: 0,198);
3. Килинкаров П.Л. К вопросу о соотношении понятий «муниципальное управление» и «государственное управление» в системе единой публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 6. С. 42-46. (0,57 п.л.) (2-х летний импакт-фактор РИНЦ: 1,559);
4. Килинкаров П.Л. Административная децентрализация: сущность, элементы, принципы (опыт отдельных стран Восточной Европы) // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 5. С. 46-52. (0,80 п.л.) (2-х летний импакт-фактор РИНЦ: 1,559).