

На правах рукописи



НОВИЧЕНКО ОЛЬГА ВИКТОРОВНА

**Политико-правовой механизм реализации
полномочий органов местного
самоуправления на примере
городских округов**

Специальность 23.00.02. - Политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные
и политические процессы и технологии
(политические науки)

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Чита – 2006

Работа выполнена на кафедре международного права и международных отношений Читинского государственного университета

Научный руководитель

доктор политических наук, профессор
Бейдина Татьяна Евгеньевна

Официальные оппоненты:

доктор философских наук, профессор
Васильева Клавдия Кирилловна

кандидат политических наук
Родионова Антонида Кузьминична

Ведущая организация

Российская академия государственной
службы при Президенте РФ

Защита состоится 8 сентября 2006 г. в 10.00 часов на заседании диссертационного совета К 212.299.03 по присуждению ученой степени кандидата политических наук в Читинском государственном университете по адресу: 672039, г. Чита, ул. Александро - Заводская, 30.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Читинского государственного университета по адресу: 672000, г. Чита, ул. Кастринская, 1.

Автореферат разослан 20 июля 2006 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат социологических наук



Романова Н.П.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Гарантией и фундаментом осуществления публичной власти, в том числе муниципальной, являются четкое разграничение полномочий между органами власти и наличие финансовых ресурсов. Местное самоуправление выступает на сегодняшний день важнейшим элементом государственного устройства Российской Федерации, на который возложено самостоятельное выполнение особо важных функций: благоустройство, жилищно-коммунальное хозяйство, здравоохранение, образование.

Существующая в настоящее время в области местного самоуправления проблема дисбаланса полномочий, ресурсов и ответственности вызвана, помимо общего экономического кризиса, недостаточной законодательной базой, что во многом снижает демократический потенциал модели российского местного самоуправления. Многие муниципальные образования оказались в зависимости от органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. По мнению А.А. Сергеева, «конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления непредвиденно обернулся для него негативной стороной»¹.

В 2003 г. принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² (далее Закон о местном самоуправлении 2003 г.), федеральными и региональными центрами начата реальная работа по ревизии так называемых «нефинансируемых федеральных мандатов».

В крупных городах местное самоуправление теперь осуществляется только на уровне города. В настоящее время город все больше и больше отождествляется с понятием «муниципалитет». В Законе о местном самоуправлении 2003 г. эта муниципальная структура называется городским округом. Иных муниципальных образований на этой территории быть не может.

¹ Сергеев, А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: правовая природа и социальная практика. Государственная власть и местное самоуправление: продолжение сиюра / А.А. Сергеев // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации: сб. научных трудов / под ред. А.В. Иванченко. - М.: Юриспруденция, 2004. - С. 53.

² Федеральный закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Рос. газ. - 2003. - 8 окт. - № 202.

Рационально организованное местное самоуправление в городских округах позволяет эффективно использовать местные ресурсы, снимать социальную напряженность в обществе, повышать доверие населения к власти, укреплять снизу государственную вертикаль управления социально-экономическими процессами, содействовать устойчивому экономическому росту городского округа.

По итогам проведения работ по установлению границ муниципальных образований и наделению их соответствующим статусом общее количество муниципальных образований в Российской Федерации на 1 марта 2005 г. составило 24396, из них городских округов 532¹. В Сибирском федеральном округе из 4198 муниципальных образований 79 являются городскими округами.

Однако сложившаяся система правового регулирования полномочий органов местного самоуправления для городских округов представляет собой ситуацию, когда при минимальных ресурсах городской округ несет основной груз социально важных расходов, в том числе и в отношении окрестных сельских и городских поселений, оставаясь заложником несовершенства законодательства и его исполнения.

Поправки, внесенные 31 декабря 2005 г. в Закон о местном самоуправлении 2003 г., по сути, легализовали ситуацию, когда органы местного самоуправления вправе осуществлять² и финансировать любые полномочия государственных органов власти².

Одной из политических проблем является необходимость обеспечения единства всех трех уровней публичной власти в деятельности по регулированию механизма осуществления полномочий органов местного самоуправления. Разобщенность, незаинтересованность властей различных уровней вызывает неуправляемые процессы, негативные не только для местного самоуправления, но и общегосударственной системы власти. В настоящий момент проблемы местного самоуправления в общем виде можно выразить двумя позициями – отсутствием финансовой независимости и политической автономии муниципальной власти. Решение этих проблем

¹ Справка о количестве муниципальных образований в Российской Федерации (по итогам реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ») // Государственная власть и местное самоуправление. - 2005. - № 5. - С. 23 - 26.

² Федеральный закон от 31 дек. 2005 г. № 206-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования градостроительной деятельности» // Рос. газ. - 2005. - 31 дек. - № 297.

актуализирует рассматриваемый вопрос функционирования политико-правовой среды городских округов.

Актуальность теоретического исследования политико-правового механизма реализации полномочий органов местного самоуправления на примере городских округов обуславливается следующими обстоятельствами. На современном этапе совершенствования российской политической системы практически определяется место местного самоуправления в городских округах в системе публичной власти. Эффективность функционирования органов местного самоуправления городских округов требует обоснования их полномочий и гарантий деятельности в пределах компетенции муниципальной власти. Существует необходимость как теоретического, так и практического осмысления указанных вопросов на региональном уровне.

Состояние научной разработанности темы. Исследованием политико-правового механизма реализации полномочий органов местного самоуправления в Российской Федерации в разные годы занимались как ученые-политологи, так и экономисты, и юристы. Проблема является пограничной и находится на стыке ряда гуманитарных дисциплин.

Сущностному определению муниципальной власти как институту публичной власти посвящены исследования С.А. Абакумова, Г.В. Атаманчука, В.И. Бутова, В.И. Васильева, И.Н. Гомерова, В.Г. Игнатова, Н.Я. Кытмановой, В.Г. Ледяева, М.Ю. Мартынова, А.А. Сергеева, В.Ф. Халипова, Х. Циммерманна, Е.С. Шугриной, А.А. Югова, А.А. Ярошенко¹.

Местное самоуправление как фактор становления гражданского общества рассматривается О.Г. Бежаевым, А.А. Замотаевым, В.С. Мокрым, А.В. Лагуткиным, А.А. Линевым, А.И. Черкасовым².

¹ Власть и общество в России: реалии и перспективы развития / под ред. С.А. Абакумова. – Новосибирск: Признание, 2005. – 321 с.; Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления: курс лекций / Г.В. Атаманчук. – М.: Юридическая литература, 1997. – 231 с.; Гомеров, И.Н. Государство и государственная власть: предпосылки, особенности, структура / И.Н. Гомеров. – М.: ЮКЭА, 2002. – 832 с.; Мартынов, М.Ю. Местное самоуправление в политической системе России (теоретико-прикладной анализ): дис. ... д-ра полит. наук: 23.00.02 / М.Ю. Мартынов. – М., 2003. – 437 с.; Халипов, В.Ф. Кратология – наука о власти: концепция / В.Ф. Халипов. – М.: Экономика, 2002. – 367 с.; Халипов, В.Ф. Кратология / В.Ф. Халипов. – М.: ОСЬ-89, 2002. – 448 с.

² Замотаев, А.А. О некоторых проблемах реализации переходных положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / А.А. Замотаев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – № 1. – С. 7–13; Лиев, А.А. Местное самоуправление в контексте становления гражданского общества: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / А.А. Лиев. – Саратов, 2005. – 178 с.; Мокрый, В.С. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти и гражданского общества: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / В.С. Мокрый. – М., 2003. – 336 с.

Тенденции централизации на федеральном уровне правового регулирования местного самоуправления, ее политические последствия прослеживают в своих работах О.А. Александров, М.А. Краснов, И.И. Овчинников, А.А. Сергеев, В.В. Невинский¹. Как отмечает М.Ю. Мартынов, «фундаментальной проблемой системы политического управления становится соотношение централизации и децентрализации», а «распределение полномочий между центральной властью и местным управлением становится условием успешной трансформации политической системы и политического режима»².

Сущность и система органов местного самоуправления, политико-правовая природа полномочий органов местного самоуправления изучены в работах Б.Б. Афанасьева, В.А. Баранчикова, Р.В. Бабуна, Л.Е. Бурды, Ю.А. Дмитриева, А.Н. Костюкова, В.В. Пылина, С.Г. Соловьева, А.А. Сергеева, В.И. Шкатулы³.

Особое внимание уделяется вопросам взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти, разграничения полномочий между ними в работах С.А. Авакьяна, И.В. Бабичева, О.В. Берга, П.А. Бесова, В.И. Васильева, С.А. Голосовой, Е.М. Ковешникова, Т.Ф. Колкневой, В. Матюка, Т.Н. Михеевой, Р.Ф. Сайфитдиновой, М.В. Столярова, Ю.А. Тихомирова, А.А. Уварова⁴.

¹ Краснов, М.А. Местное самоуправление – иллюзия или цель? / М.А. Краснов // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации: сб. научных трудов / под ред. А.В. Иванченко. – М.: Юриспруденция, 2004. – С. 169; Невинский, В.В. Централизация правового регулирования местного самоуправления в России: природа, значение. В.В. Невинский // Российский юридический журнал. – 2005. – № 1. – С. 61–64; Овчинников, И.И. Стенограмма круглого стола «Проблемы реализации и перспективы развития конституционной модели российского местного самоуправления» / Местное право. – 2004. – № 1-2. – С. 35.

² Мартынов, М.Ю. Местное самоуправление в политической системе России (теоретико-прикладной анализ): автореф. дис. ... д-ра полит. наук: 23.00.02 / М.Ю. Мартынов. – М., 2003. – С. 2.

³ См. Баранчиков, В.А. Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации / В.А. Баранчиков. – М.: Проспект, 2005. – 192 с.; Бабун, Р.В. Организация местного самоуправления / Р.В. Бабун. – СПб.: Питер, 2005. – 192 с.; Соловьев, С.Г. Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации / С.Г. Соловьев. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. – 330 с.; Сергеев, А.А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия / А.А. Сергеев. – М.: Юриспруденция, 2005. – 255 с.

⁴ См. Авакян С.А. Проблема единства и самостоятельности институтов власти в России / С.А. Авакян // Журнал российского права. – 1997. – № 7. – С. 51–68; Берг, О.В. Совершенствование взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в России / О.В. Берг // Государственная власть и местное самоуправление. – 2003. – № 5. – С. 17–21; Бесов, П.А. Местное самоуправление в условиях перераспределения источников и ресурсов публичной власти в РФ: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / П.А. Бесов. – М., 2004. – 191 с.; Васильев, В.И. Государственная власть и местное самоуправление: перспективы взаимоотношений / В.И. Васильев // Конституционное и муниципальное право. – 2004. – № 3. – С. 11–21; Столяров, М.В. Компетентность власти: Разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами в условиях реформирования / М.В. Столяров. – М.: ПАГС, 2005. – 326 с.; Уваров, А.А. Местное самоуправление в России / А.А. Уваров. – М.: Норма, 2005. – 304 с.

Особенности осуществления муниципальной власти в городах исследованы А. Борисовым, Н.И. Захаровой, В.М. Манохиным, Н.П. Медведевым, В.В. Нелюбиным¹. Проблемно-аналитический характер носит работа В.Н. Лексина, А.Н. Швецова, в которой рассмотрены политические аспекты реформы муниципальной власти, дана характеристика ресурсов, государственной политики поддержки российских городов².

Экономические аспекты института местного самоуправления рассмотрены в работах О.Г. Бежаева, Т.А. Вершило, В.Н. Гуцина, А.Г. Игудина, М.В. Карасевой, Ю.А. Крохиной, И.И. Кучерова, Н.Д. Эриашвили, О.В. Старовойтовой, А.Д. Селюкова, К.И. Таксира, Л.И. Прониной, Н.И. Химичевой, А.Н. Чеснокова, В.Б. Шубы³.

В последние годы также опубликовано немало монографий и статей, посвященных отдельным политико-правовым аспектам реформы местного самоуправления (А.О. Александров, А.Г. Гладышев, В.И. Иванков, В.Б. Зотов, А.В. Кружков, С.В. Куденев, Л. Ловать, Г. Леонтьев, В.И. Псарев, П.Г. Цицин и др.).

Вместе с тем, изменившиеся основы осуществления муниципальной власти в соответствии с Законом о местном самоуправлении 2003 г. недостаточно изучены относительно нового вида муниципальных образований – городских округов, а рассмотрение политико-правового механизма реализации полномочий органов местного самоуправления городских округов с позиций их эффективного осуществления требует обобщающего освещения в российской науке.

Цель диссертационного исследования состоит в разработке механизма совершенствования структуры и организации органов местного самоуправления городских округов, повышения эффективности полномочий, выполняемых органами местного самоуправления.

¹ Борисов, А. Города: системный анализ / А. Борисов, П. Ореховский // Муниципальная экономика. - 2002. - № 3. - С. 2 – 18; Медведев, Н.П. Политическая регионалистика / Н.П. Медведев. – М.: Гардарики, 2002. – 176 с.; Нелюбин, В.В. Современный российский город: местное самоуправление в условиях становления гражданского общества: автореф. дис. ... канд. соц. наук.: 22.00.04 / В.В. Нелюбин. - Улан-Удэ, 2004. – 22 с.

² Лексин, В.Н. Муниципальная Россия. Социально-экономическая ситуация, право, статистика: в 5 томах, 12 книгах / В.Н. Лексин, А.Н. Швецов. – М.: Эдиториал УРСС, 2001.

³ Бежаев, О.Г. Межбюджетные отношения. Теория и практика реформирования / О.Г. Бежаев. – М.: Экзамен, 2001. - 127 с.; Вершило, Т.А. Муниципальное образование как субъект межбюджетных отношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.02 / Т.А. Вершило. – Саратов, 2002 – 23 с.; Крохина, Ю.А. Город как субъект финансового права: дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.12 / Ю.А. Крохина. - Саратов, 1997. – 204 с.; Селюков, А.Д. Понятие и порядок формирования собственных доходов местных бюджетов / А.Д. Селюков // Конституционное и муниципальное право. – 2003. - № 1. - С. 41 – 44; Пронина, Л.И. О некоторых аспектах формирования экономической основы местного самоуправления / Л.И. Пронина // Управ. - 2004. - № 8. – С. 37 – 40.

Исходя из цели, поставлены следующие задачи диссертационного исследования:

1) проанализировать различные подходы к определению роли и места местного самоуправления в городских округах;

2) выявить существенные характеристики органов местного самоуправления городских округов как политико-правовых институтов публичной власти;

3) исследовать политико-правовой механизм осуществления органами местного самоуправления «собственных» и «делегированных» полномочий органов местного самоуправления с позиции компетенции федеральных, региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления;

4) выявить направления и проблемы взаимодействия органов местного самоуправления городских округов и органов государственной власти при осуществлении ими своих полномочий;

5) рассмотреть вопросы соразмерности финансовых и материальных ресурсов городских округов расходным обязательствам органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения и государственных полномочий;

6) выявить недостатки в реализации Закона о местном самоуправлении 2003 г. и выработать рекомендации органам государственной и муниципальной власти, направленные на совершенствование механизма осуществления полномочий органов местного самоуправления.

Объект исследования – политико-правовая среда осуществления муниципальной власти на примере функционирования органов местного самоуправления городских округов.

Предмет исследования – деятельность органов местного самоуправления городских округов по реализации функций, возложенных государством на местное самоуправление.

Гипотеза исследования состоит в том, что муниципальная власть на уровне городских округов имеет свои особенности, связанные с характеристиками городов. Политико-правовой механизм реализации муниципальной власти в городских округах проявляется в деятельности органов местного самоуправления, реализующих полномочия по решению вопросов местного значения и государственные полномочия, что влияет на эффективность местного самоуправления.

Методологическая основа диссертационного исследования включает комплекс общенаучных и специальных политологических методов. Среди общенаучных методов выделяются методы индукции, дедукции, анализа, синтеза, диалектического единства. В диссертации используются преимущественно нормативный и институциональный методы изучения муниципальной власти в городских округах, а также комплексный, функциональный, сравнительный методы.

Выбор нормативного и институционального методов обусловлен их спецификой: содержание и характер муниципальной власти в городских округах рассматривается через исследование нормативных положений, регулирующих отдельные политические институты, непосредственно связанные с деятельностью органов местного самоуправления городских округов по реализации ими собственных и делегированных полномочий.

В процессе исследования были использованы нормативные правовые акты Российской Федерации, субъектов Федерации и органов местного самоуправления городских округов, регулирующие отношения в сфере осуществления местного самоуправления.

Источниковой базой исследования послужили текущие архивы Думы городского округа «Город Чита» и администрации городского округа «Город Чита», документы Ассоциации Сибирских и Дальневосточных городов.

Научная новизна диссертационного исследования определяется тем, что осуществлен политико-правовой анализ механизма муниципальной власти на примере городских округов, в том числе взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в единой системе публичной власти; на региональном уровне обозначены проблемы, возникающие при реализации органами местного самоуправления собственных и делегированных полномочий.

Проведенный анализ свидетельствует о том, что оценка места муниципальной власти в государстве связана с формой административной организации системы жизнеобеспечения на местном уровне. Децентрализация системы управления в государстве призвана повысить эффективность механизма реализации интересов населения муниципальных образований.

Автором внесены рекомендации и предложения по совершенствованию структуры организации органов местного самоуправления, повышению эффективности выполняемых органами местного самоуправления полномочий.

Основные положения, выносимые на защиту

1. На основе анализа различных подходов к категории муниципальной власти выделены ее особенности:

- муниципальная власть представляет самостоятельный институт публичной власти, не находящийся в прямом иерархическом подчинении государственной власти;

- характеристика местного самоуправления в городских округах, являющихся в различных соотношениях центрами политической, экономической, социально-культурной жизни государства, позволяет оценить общий политико-правовой статус городских округов и механизм осуществления полномочий органов местного самоуправления городских округов.

2. Обосновывается понятие «полномочия органов местного самоуправления» как совокупности прав и обязанностей органов местного самоуправления, реализуемых ими самостоятельно посредством совершения властных действий по кругу вопросов, определенных конкретной сферой политико-правовых отношений. В соответствии с принципом разделения властей существует целесообразность деления полномочий органов местного самоуправления на полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (собственные полномочия) и отдельные государственные полномочия органов местного самоуправления (делегированные полномочия).

3. Выявлена финансовая асимметрия муниципальной власти, в соответствии с которой сохраняется устойчивая тенденция превышения объема расходных полномочий городских округов доходам и на перспективу, что не может обеспечить улучшение социально-экономического положения городских округов, как правило, уровень бюджетной обеспеченности которых в субъекте Федерации является высшим по сравнению с другими муниципальными образованиями. Предлагаются следующие принципы формирования материально-финансовых ресурсов муниципальной власти в городских округах:

- соразмерность материально-финансовых ресурсов городских округов полномочиям органов местного самоуправления, заложенная в самом механизме межбюджетных отношений;

- возможность органов местного самоуправления обеспечивать эффективный сбор собственных и закрепленных налогов, оптимизацию ставок по налогам, вводимым муниципальной властью;

- закрепление на постоянной основе каждого вида налогов за определенным уровнем бюджета, обеспечивающее устойчивость налоговой базы, повышающее заинтересованность муниципальных образований в ее увеличении, создающее возможность прогнозировать доходы на будущие периоды.

4. Предлагаются пути совершенствования политико-правового механизма осуществления полномочий органов местного самоуправления городских округов по решению вопросов местного значения:

- законодатель должен четко соотнести местное самоуправление с местными органами власти, применив, прежде всего, в Конституции Российской Федерации и специальных законах по местному самоуправлению термин «муниципальная власть»;

- отношения органов государственной власти и местного самоуправления городских округов при осуществлении последними своих полномочий должны строиться на принципах самостоятельности осуществления собственных полномочий и невмешательства, взаимной информированности и гласности; разрешения спорных вопросов путем согласительных процедур, закрепленных на нормативном уровне, единства целей и задач в реализации общегосударственных интересов;

- введение на федеральном уровне однозначного определения полномочий, за исполнение которых несет ответственность перед населением каждый уровень публичной власти;

- основополагающим критерием объема полномочий органов местного самоуправления должна стать максимальная эффективность решения на уровне муниципального образования определенного круга общественно значимых вопросов с учетом мобилизации местных ресурсов;

- принятие федерального закона, устанавливающего перечень минимальных социальных стандартов и порядок их расчета органами местного самоуправления, учитывающий более высокий уровень бюджетной обеспеченности городских округов;

- определение в уставах городских округов соотношения полномочий по решению вопросов местного значения между представительными и исполнительными органами местного

самоуправления по принципу приоритета представительного органа местного самоуправления и невмешательства органов местного самоуправления в исключительную компетенцию друг друга;

- закрепление на федеральном уровне унифицированных правил, показателей, единых методологических подходов к разработке и принятию прогнозов, планов и программ социально-экономического развития городских округов;

- реализация полномочий органов местного самоуправления городских округов исключительно на основе программ социально-экономического развития.

5. Для повышения эффективности политико-правового механизма осуществления органами местного самоуправления городских округов государственных полномочий необходимы:

- дальнейшая инвентаризация государственных полномочий, возлагаемых на органы местного самоуправления, и принятие для них отдельных кодов бюджетной классификации;

- наличие гарантированного права органов местного самоуправления не исполнять государственные полномочия без передачи соответствующих финансовых ресурсов в соответствии с натуральными нормативами;

- установление санкций за нарушение установленных объемов и сроков перечисления органам местного самоуправления финансовых средств для исполнения государственных полномочий.

Теоретическая и практическая значимость работы

Содержательные выводы и предложения могут быть использованы:

- в процессе законотворческой и правотворческой деятельности государственных органов и органов местного самоуправления при совершенствовании законодательства о местном самоуправлении;

- в научно-исследовательской деятельности проблем регулирования механизма осуществления полномочий органов местного самоуправления;

- в учебном процессе при чтении лекций и проведении практических занятий по политологии, региональной политике, системе органов государственной власти, местному самоуправлению, муниципальному и конституционному праву.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические предложения и идеи:

- представлены на научно-практических конференциях: V Региональной научно-практической конференции «Международная безопасность: региональные аспекты» (Чита, ЧитГУ, 2006), V Всероссийской научно-практической конференции «Кулагинские чтения» (Чита, ЧитГУ, 2005), Общероссийской научно-практической конференции «Юридическая наука и практика России: итоги и перспективы развития» (Москва, МГУ им. Ломоносова, 2002);

- использованы при регулировании механизма осуществления полномочий органов местного самоуправления городского округа «Город Чита» (с участием автора подготовлены и приняты Читинской городской Думой Положения «О бюджетном процессе в городском округе «Город Чита», «О социально-экономических программах развития городского округа «Город Чита», «О порядке составления и составе показателей прогноза социально-экономического развития городского округа «Город Чита», изменения в Устав городского округа «Город Чита» и другие правовые акты), формировании финансовой политики муниципального образования «город Чита» администрацией городского округа и Думой городского округа «Город Чита»; подготовке докладов выборных должностных лиц Думы городского округа «Город Чита», рекомендаций депутатских и публичных слушаний, законодательных инициатив в Читинскую областную Думу;

- внедрены в учебный процесс в Читинском государственном университете.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования, состоит из введения, трех глав, заключения и библиографического списка.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновываются актуальность избранной темы, ее новизна, выделяются объект, предмет, цели и задачи исследования, характеризуются методологическая основа работы, степень научной разработанности, формулируются основные положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации полученных результатов.

В первой главе «Обусловленность полномочий органов местного самоуправления городских округов статусом местного самоуправления в федеративном государстве» дан анализ сущности местного самоуправления как института публичной власти.

В параграфе 1.1. «Муниципальная власть как институт публичной власти» рассматривается политико-правовая природа муниципальной власти как обязательного условия функционирования и развития демократического государства. Диссертантом дается оценка проводимой реформы местного самоуправления. Автор исходит из того, что самостоятельность местного самоуправления является относительной и проявляется в наличии у муниципальных образований самостоятельных предметов ведения и полномочий.

По мнению автора, дуалистическая политико-правовая природа местного самоуправления является наиболее предпочтительной, объясняющей сочетание в местном самоуправлении государственного (публично-властного) и общественного (самоуправленческого) начал. Местное самоуправление может осуществляться народом непосредственно или опосредованно, путем создания органов местного самоуправления, которые играют преимущественную роль в осуществлении муниципальной власти.

В параграфе 1.2. «Понятие и структура органов местного самоуправления на примере городских округов» анализу подвергается структура органов местного самоуправления как система органов, имеющих самостоятельный статус и осуществляющих на территории муниципального образования функции местного самоуправления. Властная природа органов местного самоуправления качественно отличает их от структур, деятельность которых носит общественный характер (органов территориального общественного самоуправления, общественных организаций). Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация, контрольный орган муниципального образования, иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Несмотря на конституционное право местного населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления, фактически она устанавливается централизованно на всей территории России.

В параграфе 1.3. «Сущность и нормативно-правовое закрепление полномочий органов местного самоуправления городских округов» раскрывается сущность полномочий органов местного самоуправления. Важнейшей гарантией установления четкой компетенции муниципальной власти называется норма, согласно которой перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в Закон о местном самоуправлении 2003 г.¹ Полномочия органов местного самоуправления представляют собой совокупность прав и обязанностей органов местного самоуправления, реализуемых ими самостоятельно посредством совершения властных действий по кругу вопросов, определенных конкретной сферой общественных отношений. Обосновывается существование двух видов полномочий органов местного самоуправления: по решению вопросов местного значения или «собственные полномочия» и отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления или «делегированные полномочия». Данные виды полномочий должны иметь различные механизмы реализации с позиции организации деятельности органов местного самоуправления и наделения их соответствующими финансово-материальными ресурсами.

Подвергаются анализу основные нормативно-правовые акты, регулирующие компетенцию органов местного самоуправления. Формами разграничения компетенции государственных и муниципальных органов власти является Закон о местном самоуправлении 2003 г., устанавливающий исчерпывающий перечень вопросов местного значения. Формами разграничения их полномочий являются законы и подзаконные нормативные акты федерального, регионального и местного уровней власти.

В параграфе 1.4. «Механизм взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления городских округов по вопросам реализации полномочий» исследуется система взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Автором выделяются две укрупненные формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления по вопросам полномочий органов местного самоуправления: административная (нормативное регулирование деятельности органов местного самоуправления, а также принятие мер

¹ Ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

по обеспечению режима законности принимаемых органами местного самоуправления решений) и диспозитивная (оказание финансовой, информационно-методической и консультативной помощи муниципальным образованиям).

Анализируются возможности воздействия на органы местного самоуправления со стороны государственных органов, предусмотренные Законом о местном самоуправлении 2003 г. Автор приходит к выводу, что самостоятельность органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения не совместима с возможностью прямого осуществления данных полномочий органами государственной власти.

Возможности оказания влияния на государство со стороны муниципальных образований незначительны, что объясняется отсутствием эффективных рычагов влияния муниципалитетов на решения, принимаемые государством. Таковыми в настоящее время являются право законодательной инициативы, реализуемое органами местного самоуправления редко и непродуктивно, судебное обжалование решений органов государственной власти и деятельность различных объединений муниципальных образований. Диссертантом формулируются принципы взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления.

Вторая глава «Деятельность органов местного самоуправления по реализации «собственных полномочий» местного самоуправления городских округов» состоит из четырех параграфов и посвящена политико-правовому механизму реализации полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

В параграфе 2.1. «Критерии отнесения отдельных вопросов к собственным полномочиям органов местного самоуправления городских округов» раскрывается понятие собственных полномочий органов местного самоуправления как совокупности прав и обязанностей органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Отмечается, что законодатель оставляет открытым вопрос об общих родовых признаках вопросов местного значения. Автор исходит из того, что вопросы местного значения городского округа – это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения городского округа, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно; пределы юрисдикции местного самоуправления на территории соответствующего

муниципального образования. Охарактеризованы полномочия органов местного самоуправления в бюджетно-финансовой сфере, в области управления муниципальной собственностью, в сферах развития предпринимательства и инвестиционной деятельности, образования, культуры, здравоохранения, охраны общественного порядка, жилищно-коммунальной и градостроительной деятельности. Диссертант акцентирует внимание на том, что сохранилась неконкретность и размытость в определении вопросов местного значения, и, как следствие, возможность возложения на органы местного самоуправления функций, не свойственных им.

Исследуя право органов местного самоуправления устанавливать собственную компетенцию, автор приходит к убеждению о том, что оно оставляет возможность давления со стороны субъектов Федерации на органы местного самоуправления в части выполнения ими несвойственных полномочий за счет собственных средств.

В параграфе 2.2. «Политико-правовой механизм реализации полномочий органов местного самоуправления» рассмотрен механизм реализации полномочий органов местного самоуправления городских округов, подчиняемый единым правилам, позволяющим выстроить четкую систему решения вопросов местного значения городских округов на качественном уровне.

Основополагающим выступает принцип реализации полномочий органов местного самоуправления на основе прогнозов и программ социально-экономического развития, означающий установление на определенный период темпов и пропорций экономического и социального развития муниципальных образований и одновременно синтезирующий несколько видов деятельности органов местного самоуправления: прогнозирование, планирование, регулирование, организацию и контроль. Применение указанного принципа демонстрирует ряд прогрессивных муниципальных образований, как правило, являющихся городскими округами. В целях системного подхода к прогнозированию необходимо закрепление на федеральном уровне унифицированных правил, показателей, единых методологических подходов к разработке и принятию прогнозов и программ социально-экономического развития городских округов.

Среди других принципов реализации полномочий органов местного самоуправления автор называет принципы законности, гласности в деятельности органов местного самоуправления, строгого учета

мнения населения в процессе реализации муниципальной власти, ответственности органов местного самоуправления перед населением, создания бюджета развития, реализации перспективной кадровой политики, использования системы муниципального заказа, ведения реестра муниципальной собственности, проведения независимого аудита исполнения бюджета, использования системы самообложения, установления муниципальных минимальных социальных стандартов на решение вопросов местного значения и др.

В параграфе 2.3. «Соотношение полномочий представительного органа местного самоуправления и полномочий иных органов местного самоуправления городских округов» обосновывается необходимость применения системы сдержек и противовесов в системе органов местного самоуправления, воплощенной в разграничении полномочий между представительным и исполнительным органами городского округа с учетом принципа разделения властей. На практике формально-правовое воплощение этого принципа осуществлено неполно и неточно. В большинстве случаев полномочия органов местного самоуправления закреплены в отраслевых федеральных законах без отнесения их к полномочиям конкретного органа. Основные полномочия представительной власти заключаются в нормативно-правовом регулировании решения вопросов местного значения, а исполнительный и иные органы муниципального образования осуществляют управленческую, организационную деятельность. Состав исключительной компетенции показывает, что представительные органы местного самоуправления во многом определяют содержание деятельности всех органов и должностных лиц на территории муниципального образования. Глава муниципального образования не может быть наделен собственной компетенцией, ставящей его выше как представительного органа местного самоуправления, так и исполнительно-распорядительного органа муниципального образования.

В уставе муниципального образования должно быть определено соотношение полномочий по решению вопросов местного значения между представительными и исполнительными органами местного самоуправления, а не разделение круга вопросов местного значения, что зачастую наблюдается в уставах муниципальных образований. Соотношение полномочий органов местного самоуправления должно

основываться на принципе приоритета представительного органа местного самоуправления и невмешательства органов местного самоуправления в исключительную компетенцию друг друга.

Параграф 2.4. «Соразмерность финансово-материальных ресурсов городских округов полномочиям органов местного самоуправления» посвящен анализу экономических ресурсов муниципальной власти в городских округах. Выделяются отдельные положительные стороны новой модели межбюджетных отношений: переход от сметного к подушевому финансированию, ликвидация системы регулирующих налогов, выравнивание бюджетной обеспеченности городских округов на основании единой методики, устанавливаемой законом субъекта Российской Федерации. Вместе с тем, принятые меры в регулировании межбюджетных отношений характеризуются усилением акцента только на выравнивающую функцию, что не может обеспечить улучшение социально-экономического положения городских округов, как правило, уровень бюджетной обеспеченности которых в субъекте Федерации является высшим по сравнению с другими муниципальными образованиями. Устойчивая тенденция превышения объема расходных полномочий доходам сохраняется и на перспективу. Неоднозначные оценки получает впервые введенный на практике институт отрицательных трансфертов. Автору представляется правильным сохранение системы отрицательных трансфертов, но применение их в рамках одного типа муниципальных образований: городских округов, муниципальных районов, сельских поселений. Любой город в силу своей специфики находится на более высоком уровне социально-экономического развития, чем сельское поселение.

Далее анализу подвергается имущество, которое может находиться в собственности городского округа. Установленный в Законе о местном самоуправлении 2003 г. перечень очерчивает закрытый круг имущества, необходимого для выполнения конкретных вопросов местного значения. Таким образом, ограничивается право муниципальной собственности, отнимается у органов местного самоуправления один из рычагов комплексного социально-экономического развития территории.

Третья глава «Выполнение органами местного самоуправления городских округов государственных полномочий» посвящена

исследованию механизма передачи, финансирования и осуществления органами местного самоуправления городских округов «делегированных полномочий».

В параграфе 3.1. «Понятие и виды государственных полномочий органов местного самоуправления городских округов» раскрыты понятие и сущность государственных полномочий, а также проанализированы наиболее часто передаваемые их виды. Передача большинства таких государственных полномочий органам местного самоуправления произошла «де-факто», как результат замены системы местных государственных органов на соответствующие органы местного самоуправления. Данный процесс объективно необходимый и большей частью взаимовыгодный как для населения, так и для государства, обусловленный экономической, социальной, политической целесообразностью.

Государственные полномочия органов местного самоуправления городских округов – государственные полномочия Российской Федерации и государственные полномочия субъектов Федерации, связанные с непосредственными интересами населения городского округа, переданные в установленном законом порядке для осуществления органами местного самоуправления городских округов, помимо вопросов местного значения.

По мнению автора, наделение государственными полномочиями органов местного самоуправления – единственно легитимная форма делегирования государственных полномочий. Положительно оценивается норма о том, что полномочия органов местного самоуправления, установленные законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения, признаются отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления.

Применение некоторыми авторами понятия «отдельная государственная обязанность органов местного самоуправления», как обязанности, закрепленной в федеральном законе и осуществляемой органами местного самоуправления на безвозмездной основе, нарушает общие принципы построения компетенции муниципальных образований и не может оправдываться логикой общественных отношений при осуществлении особо важных общенациональных задач.

В параграфе 3.2. «Политико-правовой механизм передачи государственных полномочий органов местного самоуправления городских округов» раскрываются условия и порядок наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями, а также порядок их прекращения.

Основное бремя выполнения государственных полномочий несут органы местного самоуправления городских округов. Отмечается, что институт наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями развит еще недостаточно и требует создания специального механизма, определяющего последовательность и правомерность действий, как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления. Автором выделяются принципы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: законности, невозможности наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами, чем законами, постепенности передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, которые могут быть эффективно реализованы ими без ущерба для решения вопросов местного значения, сочетания государственных и местных интересов, обязательности выполнения государственных полномочий органами местного самоуправления и др.

Представляется нецелесообразным принятие законов субъектов Российской Федерации «О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов РФ». В настоящее время субъектам Федерации более необходимо привести в соответствие с Законом о местном самоуправлении 2003 г. свои законы, регламентирующие наделение органов местного самоуправления конкретными полномочиями субъектов Федерации.

В параграфе 3.3. «Политико-правовой механизм финансирования и осуществления государственных полномочий органами местного самоуправления» раскрываются порядок финансирования и исполнения государственных полномочий, использования материальных ресурсов, необходимых для осуществления государственных полномочий, а также контроля со стороны государственных органов. По мнению автора, органы местного

самоуправления должны, насколько это возможно, обладать свободой адаптировать эти полномочия к местным условиям, осуществлять их правовое регулирование.

Финансовое обеспечение государственных полномочий осуществляется за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из бюджетов субъектов Российской Федерации. В местных бюджетах отдельно предусматриваются доходы, направляемые на исполнение полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, и субвенции, полученные на обеспечение осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также осуществляемые за счет них соответствующие расходы местных бюджетов. Вместе с тем, в условиях еще действующих межбюджетных отношений механизм наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, предполагающий полную и своевременную компенсацию органам местного самоуправления всех возникающих у них при этом расходов, оказывается трудно реализуемым на практике.

Необходим к установлению четкий порядок расчета финансовых средств, требуемых для осуществления государственных полномочий в соответствии с натуральными нормативами. Перечисление органам местного самоуправления, наделенным отдельными государственными полномочиями, финансовых средств с нарушением установленных законом сроков либо в меньшем объеме должно рассматриваться как правонарушение и наказываться. Соответствующие положения должны быть внесены в федеральное законодательство.

Еще одно условие, связанное с осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, заключается в возможности контроля со стороны государства за их реализацией (не только за законностью, но и за целесообразностью деятельности органов местного самоуправления). Вместе с тем, исполнение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, не меняет правовой статус этих органов – самостоятельных в рамках своих полномочий и обособленных от органов государственной власти. Предпочтительнее, чтобы участие бюджетов городских округов в финансировании государственных полномочий оставалось ограниченным.

В заключении диссертационного исследования в обобщенном виде сформулированы его теоретические выводы.

В обновленной модели местного самоуправления наблюдается тенденция постепенного встраивания органов местного самоуправления, в первую очередь, городских округов, в единую систему централизованных государственных органов власти, что не соответствует демократическим началам, провозглашенным в Европейской хартии местного самоуправления и Конституции Российской Федерации. Выход в сложившихся политико-правовых условиях может быть разным:

- внесение некоторых изменений в Закон о местном самоуправлении 2003 г. в целях сохранения сущности муниципальной власти как самостоятельного института публичной власти;
- уточнение норм Конституции Российской Федерации сложившимся политическим реалиям;
- истолкование Конституционным судом Российской Федерации текста Конституции Российской Федерации в пользу Закона о местном самоуправлении 2003 г.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях:

1. Новиченко, О.В. Об эффективности реализации полномочий органов местного самоуправления городских округов / О.В. Новиченко // Вестник Бурятского госуниверситета. Серия 12: Юриспруденция. - Выпуск 2.- Улан-Удэ: изд-во Бурятского госуниверситета, 2006. - С. 55 - 59. - 0,4 печ. л.

2. Новиченко, О.В. Региональная экономическая безопасность и развитие внешнеэкономической деятельности как факторы социально-политической стабильности муниципальной власти (на примере городского округа «Город Чита») / О.В. Новиченко // Материалы V региональной научно-практической конференции «Международная безопасность: региональные аспекты». – Чита: ЧитГУ, 2006. – С. 20 - 21. – 0,2 печ. л.

3. Новиченко, О.В. Местное самоуправление в системе публичной власти в РФ / О.В. Новиченко // Государственная власть и местное самоуправление. -- 2005. - № 12. – С. 11 - 13. - 0,3 печ. л.

4. Новиченко, О.В. О соотношении политико-правовых полномочий представительного и исполнительного органов местного

самоуправления на примере городского округа «Город Чита / О.В. Новиченко // Материалы V Всероссийской научно-практической конференции «Кулагинские чтения». Часть 3. – Чита: ЧитГУ, 2005. – С. 33 - 38. - 0,5 печ. л.

5. Новиченко, О.В. О природе полномочий органов местного самоуправления в Российской Федерации / О.В. Новиченко // Государственная власть и местное самоуправление. - 2005. - № 7. - С. 13 - 15. - 0,3 печ. л.

6. Новиченко, О.В. О практике формирования межбюджетных отношений субъектов Российской Федерации и муниципальных образований / О.В. Новиченко, А.В. Макаров // Научные труды Российской Академии юридических наук. Выпуск 3. Том 3. - М.: РАЮН, Издательская группа «Юрист». - 2003. - С. 465 - 474. - 0,6 печ. л. (доля автора 70 %).

7. Новиченко, О.В. Правовые проблемы формирования доходной части местных бюджетов / О.В. Новиченко, А.В. Макаров // Финансовое право. - 2002. - № 3. - С. 11-13. - 0,3 печ. л. (доля автора 80 %).

Сдано в производство 13.07.2006

Уч. – изд. л. 3,25

Тираж 100 экз.

Усл. печ. л.1,3

Заказ №573

Читинский государственный университет
672039, Чита, ул. Александрo-Заводская, 30

ООО Типография «Палитра» ул. Амурская, 36
тел.: 32-55-52

