

На правах рукописи

Голованов Василий Михайлович

**МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ
В ГОРОДАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность: 12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2010

Работа выполнена на кафедре государственно-правовых дисциплин
ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет»

Научный руководитель: доктор юридических наук, доцент
Белкин Александр Александрович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Гошуляк Виталий Владимирович

кандидат юридических наук
Григорьев Илья Борисович

Ведущая организация: **ФГОУ ВПО «Российский университет
дружбы народов»**

Защита диссертации состоится 25 марта 2010 г. в 12.00 час. на заседании диссертационного совета Д 521.004.06 при ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, д. 5/1, учебный корпус № 3, ауд. 511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан «___» февраля 2010 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

Е.В. Белоусова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Проблематика диссертации обусловлена продолжающимися в настоящее время процессами развития predetermined Конституцией Российской Федерации основ местного самоуправления, в частности, в городах федерального значения, принципов его самостоятельности и организационной обособленности от государственной власти (ст. 12).

Местное самоуправление как полноценная ветвь публичной власти представляет собой сегодня возможно наиболее эффективный способ решения повседневных, насущных вопросов жизнедеятельности граждан, развивающих в них инициативу, политическую самостоятельность и ответственность.

Согласно Конституции Российской Федерации местное самоуправление в нашей стране является одной из основ конституционного строя и формой народовластия. При этом одной из главных целей настоящего времени в области местного самоуправления представляется оптимизация сосуществования и взаимодействия муниципальной и государственной власти как двух равноправных ветвей публичной власти. В частности, задачей современного законодательства является разработка и установление таких норм и правил, при которых взаимодействие данных уровней власти будет осуществляться на принципах координации, согласованности, и одновременно будет лишено субординационных начал.

Наиболее остро проблема взаимодействия, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления наблюдается в городах федерального значения – Москве и Санкт-Петербурге, которые являются крупнейшими мегаполисами с многомиллионным населением, деловыми, культурными, научными и образовательными центрами России, кладовыми шедевров мировых и национальных произведений искусства; располагают разнообразием театров, музеев, спортивных комплексов, художественных галерей, памятников и архитектурных шедевров. Кроме того, город Москва является столицей Российской Федерации, в ней расположены важнейшие государственные органы и учреждения.

В этом автор видит уникальность данных городов, и вызванную этим необходимость учета их специфики при осуществлении местного самоуправления органами муниципальной власти, а также отражения особенностей этих городов в принимаемых нормативных актах на всех уровнях власти данных субъектов Российской Федерации.

Сегодня организация местного самоуправления в городах федерального значения является прерогативой законодательного регулирования соответствующих субъектов Российской Федерации. Следствием этого явилось установление в упомянутых городах сдвоенной системы местного управления, при которой власть на местах осуществляется как органами муниципальной, так и государственной власти; происходит «смещение» двух ветвей публичной власти с искусственным и порой иррациональным разделением полномочий между ними.

В силу вышеизложенного необходимость исследования вопросов сочетания в городах федерального значения двух форм публичной власти – государственной и муниципальной – остается актуальной. При этом главная задача подобного исследования заключается в выявлении достоинств и недостатков сложившейся системы управления, и, как следствие, в ее оптимизации и совершенствовании.

Степень научной разработанности темы исследования. Теоретической основой диссертационного исследования стали научные монографии и статьи современных российских и зарубежных ученых-правоведов как в области осуществления местного самоуправления и решения его первоочередных проблем, так и в области осуществления местного самоуправления непосредственно муниципальными органами власти.

Сравнительно-правовой анализ проблематики конституционных основ местного самоуправления, его становления и развития, показал, что данные вопросы затрагивают в своих трудах многие ученые, среди которых: А.С. Авакьян, А.А. Акмалова, Г.В. Барабашев, В.А. Баранчиков, А.А. Безуглов, А.А. Белкин, Е.В. Белоусова, Н.С. Бондарь, А.С. Бурмистров, Т.М. Бялкина, В.И. Васильев, В.С. Вильямский, И.В. Выдрин, Ю.А. Дмитриев, А.А. Замотаев, В.Б. Зотов, Н.А. Игнатюк, А.Н. Кокотов, Е.И. Колюшин, В.В. Комарова, М.А. Краснов, О.Е. Кутафин, В.С. Мокрый, И.И.

Овчинников, Н.Л. Пешин, Н.В. Постовой, А.А. Сергеев, А.С. Соломаткин, Н.С. Тимофеев, А.А. Уваров, В.И. Фадеев, Т.Я. Хабриева, С.Е. Чанов, Г.Н. Чеботарев, В.Е. Чиркин, К.Ф. Шерemet, А.Н. Широков, Е.С. Шугрина и другие.

Особое внимание уделено исследованиям, затрагивающим проблематику осуществления местного самоуправления в городах федерального значения, в их числе необходимо отметить работы Ю.М. Алпатова, С.И. Зверева, А.А. Ливеровского, С.А. Соловьева, В.В. Таболина и других.

Большое значение имеют сравнительные исследования, отражающие иностранный опыт осуществления местного самоуправления, среди которых выделяются труды таких ученых, как В.И. Бутова, В.В. Еремяна, В.Г. Игнатова, А.С. Прудникова, А.И. Черкасова, В.Ю. Щербакова и других.

Значительный интерес сохраняют труды дореволюционных российских ученых, например, В.П. Безобразова, А.Д. Градовского, Н.М. Коркунова, Н.И. Лазаревского, Б.Н. Чичерина и других.

Объект исследования составляют общественные отношения, складывающиеся в сфере осуществления местного самоуправления органами муниципальной власти в городах федерального значения.

Предметом исследования являются правовые нормы, регламентирующие осуществление местного самоуправления в городах федерального значения, а также способы и средства их реализации.

Целью исследования является разработка теоретических основ сочетания в городах федерального значения двух форм публичной власти – государственной и муниципальной для выявления достоинств и недостатков такой системы управления с последующей выработкой наиболее эффективных методов управления городским хозяйством.

Основными задачами исследования являются:

– выявление особенностей организации местной власти в городах федерального значения Российской Федерации;

- выявление механизмов взаимодействия муниципальных органов власти с органами государственной власти в процессе осуществления функций местного самоуправления в городах федерального значения;
- определение роли органов государственной власти в обеспечении правовых, финансовых и иных условий для функционирования местного самоуправления в городах федерального значения;
- изучение государственной политики, направленной на совершенствование функционирования местного самоуправления, в том числе в городах федерального значения;
- изучение и анализ федерального и иного нормативно-правового регулирования управления и самоуправления на муниципальном уровне;
- проведение анализа положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и выявление проблем и перспектив развития местного самоуправления в городах федерального значения на его основе;
- выработка предложений по совершенствованию законодательства, регулирующего вопросы, связанные с осуществлением местного самоуправления в Российской Федерации.

Методологической основой исследования послужил комплекс теоретических принципов и логических приемов, а также общенаучный диалектический метод познания и частно-научные методы, такие как: системно-структурный, формально-логический, сравнительно-правовой, системного анализа, конкретно-исторический, технико-юридический и иные методы познания правовых, социальных и политических явлений и процессов.

В процессе анализа нормативных правовых актов федерального и других уровней публичной власти и их соотношения с нормами Конституции Российской Федерации, судебной практики, иных документов, формирования понятий, предложений и выводов в диссертационном исследовании применялись нормативно-

правовой, сравнительно-правовой, формально-юридический и другие методы исследования.

Нормативную базу исследования составили международные нормативные правовые акты, Конституция Российской Федерации, законодательные акты Российской Федерации, законы г. Москвы, г. Санкт-Петербурга и других субъектов Российской Федерации, акты Конституционного Суда Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, акты СССР и РСФСР, регулирующие вопросы функционирования региональной и муниципальной властей; постановления и распоряжения Правительства Москвы и Санкт-Петербурга, уставы внутригородских муниципальных образований г. Москвы и г. Санкт-Петербурга.

Эмпирическую базу исследования составили:

- документы и материалы деятельности внутригородских муниципальных образований районов «Ивановское» и «Соколиная гора» в городе Москве за период 2005 – 2009 гг., в число которых вошли: решения муниципальных Собраний; отчеты муниципалитетов; распоряжения руководителей муниципалитетов; приказы руководителей муниципалитетов по кадровым вопросам и муниципальной службе; комиссионные акты проверок по вопросам опеки и попечительства, по проверке жилищно-бытовых условий, по работе с несовершеннолетними; протоколы заседаний комиссий по делам несовершеннолетних, по опеке и попечительству и др.; заключения комиссий муниципального Собраний (бюджетных, по делам семьи и молодежи, по вопросам образования, по вопросам культуры и физической культуры, и др.); жалобы граждан на работу органов местного самоуправления;

- материалы проверок, проведенных органами государственной власти в 2006-2009 годах в отношении деятельности органов муниципальной власти, а именно: Объединенной административной технической инспекции г. Москвы, Департамента физической культуры и спорта г. Москвы, Префектуры ВАО г. Москвы, Инженерной службы района «Соколиная гора» г. Москвы;

- материалы совещаний и отчетов Комитета по вопросам местного самоуправления при Государственной Думе Российской Федерации, руководителей Префекту-

ры ВАО г. Москвы, управ районов г. Москвы, территориальных подразделений отраслевых и функциональных органов исполнительной власти г. Москвы и окружных общественных организаций ВАО г. Москвы по вопросам местного самоуправления за период 2005-2009 годы;

- статистические материалы Министерства регионального развития Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Информационного телеграфного агентства России, Общероссийской общественной организации «Всероссийский совет местного самоуправления», Центра публичных реформ России, фонда «Общественное мнение» и Всероссийского центра изучения общественного мнения за 2001-2009 годы.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что данная работа является одним из первых комплексных исследований, в котором применительно к современному российскому законодательству изучены специфические теоретические и практические проблемы организации местного самоуправления в городах федерального значения – Москве и Санкт-Петербурге.

В диссертации определяется значение конституционно-правовых основ местного самоуправления в Российской Федерации. Сделаны аргументированные выводы, касающиеся территориальных основ местного самоуправления в Российской Федерации. На основе анализа нормативной базы дана оценка правовому регулированию деятельности муниципальных органов публичной власти в городах федерального значения и осуществлению местного самоуправления через муниципальные органы публичной власти. Раскрыта и проанализирована компетенция муниципальных органов публичной власти в городах федерального значения. Определены основные направления взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления в городах федерального значения и предложены оптимальные пути развития данного взаимодействия. Выявлены перспективные направления использования опыта осуществления местного самоуправления, накопленного странами Западной Европы.

На основе анализа внесенных в федеральные, региональные и муниципальные нормативные правовые акты изменений и дополнений за 2006 – 2009 гг., выявлены пробелы и недостатки правового регулирования, как в области местного самоуправления так и в области государственного управления на уровне внутригородских муниципальных образований городов федерального значения.

Обоснована авторская концепция общей правовой модели организации местного самоуправления в городах федерального значения.

Дополнены и уточнены понятия «территориальные основы местного самоуправления», «территориальная организация местного самоуправления», «представительный орган местного самоуправления», «компетенция местного самоуправления»; разработано авторское понятие «единство городского хозяйства».

Обоснованы дополнения и изменения положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

На защиту выносятся следующие положения:

1. Положение о том, что понимание сути местного самоуправления в XIX веке было противоречивым, местное самоуправление понималось учеными по-разному, что находило свое отражение во взаимодействии городских органов местного самоуправления с органами государственной власти. С течением времени ситуация изменилась в сторону определенности, однако в настоящее время среди исследователей все еще не утихают споры о природе муниципальной власти, ее производности от государственной власти или самостоятельности, что затрудняет развитие данного института публичной власти.

2. Вывод о том, что местное самоуправление как самостоятельная форма публичной власти в Российской Федерации сегодня находится в процессе своего развития, раскрытия заложенного потенциала, что в условиях отсутствия в научном мире однозначного, единого понимания сущности самоуправления, а также отсутствия активной вовлеченности населения (местного сообщества) в процесс осуществления местного самоуправления выдвигает на первый план вопросы популяризации муни-

ципальной власти, придания ей большей значимости и важности как с научной точки зрения, так и с обыденной.

3. Доказано, что местное самоуправление как самостоятельная форма публичной власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными и региональными законами самостоятельное и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения содержит богатый и к настоящему моменту нераскрытый потенциал в решении задач по созданию для местного сообщества всех необходимых условий для наилучшей повседневной жизнедеятельности, участию населения в осуществлении власти на муниципальном уровне, как наиболее приближенном к населению и позволяющим своевременно и должным образом решать возникающие вопросы и проблемы.

4. В развитии правовых основ местного самоуправления значительную роль должны играть субъекты Российской Федерации, поскольку специфика осуществления местного самоуправления на их территории известна им лучше, чем федеральному законодателю. Основные вопросы и принципы организации местного самоуправления должны решаться с учетом согласований органов государственной власти субъекта Федерации и федеральных органов власти, занятых в области местного самоуправления. В этом аспекте показательным является опыт городов федерального значения, в которых вопросы территориальной организации внутригородских муниципальных образований, вопросы местного значения, объекты муниципальной собственности и источники доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований регулируются законами городов федерального значения.

5. Местное самоуправление в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге – это признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации деятельность населения города по осуществлению публичной власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами городов федерального значения, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы внутригородского самоуправления вопросов обеспечения жизнедеятельности населения городов федерального значе-

ния, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций, а также с учетом соблюдения принципа сохранения единства городского хозяйства,

6. В развитии законодательства о местном самоуправлении в городах федерального значения четко прослеживается тенденция к построению государственно-муниципальной модели власти и управления. В настоящее время разграничение полномочий между органами государственной и муниципальной власти во внутригородских муниципальных образованиях городов федерального значения нуждается в постепенном, но стабильном развитии в сторону конкретизации полномочий территориальных органов исполнительной власти, осуществляющих свою деятельность в муниципальных образованиях городов федерального значения.

7. Принимая во внимание то, что эффективная власть в городах федерального значения возможна только при тесном взаимодействии государственного управления и местного самоуправления, в целях оптимального разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной и муниципальной власти в городах федерального значения необходимо уточнять и разграничивать решение вопросов внутригородских муниципальных образований между двумя названными ветвями власти с учетом реальных возможностей органов местного самоуправления, а также с учетом их определенной самостоятельности в решении отнесенных к их компетенции упомянутых вопросов.

8. Совершенствование моделей местного самоуправления в городах федерального значения неразрывно связано с развитием этой формы народовластия в масштабах всей страны, которое в современных условиях сдерживается такими объективными факторами, как: ограниченность финансовых ресурсов, отсутствие навыков и достаточного опыта осуществления местного самоуправления, правовая и политическая неразвитость общества, посредственный уровень квалификации членов выборных органов и должностных лиц местного самоуправления, и др.

9. Вывод о том, что развитие местного самоуправления в городах федерального значения возможно только при активном участии в нем непосредственно населения, проявлении инициативы местным сообществом, что позволит эффектив-

нее и быстрее выявлять особенности, нужды и перспективы развития данного института публичной власти.

10. Авторский подход к выделению групп нормативных правовых актов в городах федерального значения, которые подразделяются диссертантом на четыре группы:

1) основополагающие правовые акты, устанавливающие правовую основу местного самоуправления в городах федерального значения;

2) законы городов федерального значения, регулирующие наиболее важные правовые отношения, которые, в свою очередь, делятся на подгруппы: законодательство о государственной и муниципальной службе, законодательство о полномочиях, законодательство о выборах и правовом положении депутатов и членов выборных органов и должностных лиц местного самоуправления, законодательство о формах народовластия, финансовое и бюджетное законодательство, законодательство об органах власти, законодательство о наименовании, символике и регистрации муниципальных образований, законодательство, регулирующее правотворческие отношения;

3) подзаконные акты субъектов Федерации – городов федерального значения;

4) муниципальные правовые акты: уставы муниципальных образований; решения, принятые непосредственно населением (на референдумах, сходах граждан); акты представительного органа муниципального образования; акты главы муниципального образования; постановления и распоряжения руководителя местной администрации, иных органов и должностных лиц местной администрации.

11. Вывод о том, что необходимо конкретизировать закрепляемые в законодательстве полномочия территориальных органов исполнительной власти в городах федерального значения. В настоящее время полномочия данных органов, закрепленные в п. 2.2 приложения 2 к постановлению Правительства Москвы об управе районов и положении об Администрациях районов Санкт-Петербурга являются недопустимо расплывчатыми и обтекаемыми, что приводит к «пересечению» полномочий данных органов с полномочиями органов местного самоуправления.

12. Предложения по совершенствованию действующего законодательства регулирующего деятельность муниципальных органов публичной власти в городах федерального значения в Российской Федерации, среди которых:

- предложение о том, что в ч. 2 ст. 40 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» следует установить достаточно длительный единый срок полномочий выборных органов местного самоуправления, в том числе в городах федерального значения, равный четырем годам. В связи с этим предлагается внести изменения в ч. 2 ст. 40 названного закона;
- предложение закрепить в законодательстве необходимость проведения прямых муниципальных выборов в представительные органы муниципальных образований и внутригородских муниципальных образований городов федерального значения одновременно по всей стране. Для этого предлагается внести дополнения в ч. 2 ст. 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- заключение о необходимости закрепить в законодательстве возможность избрания главы муниципального образования только представительным органом муниципального образования и внутригородского муниципального образования города федерального значения. Для этого предлагается внести изменения в п. 1 ч. 2 ст. 36 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- вывод о том, что в законодательстве необходимо закрепить понятие «единство городского хозяйства», включив его в ч. 3 ст. 79 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- предложение установить на федеральном уровне способы опубликования (обнародования) устава муниципального образования и муниципально-правовых

актов муниципального образования, в число которых включить способ опубликования посредством размещения устава на Интернет-сайте муниципального образования и внутригородского муниципального образования города федерального значения. Для этого предлагается внести изменения в ч. 8 ст. 44 и 3 ст. 47 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что сформулированные в нем теоретические положения, выводы и рекомендации могут быть использованы для последующих научных исследований в области организации и развития местного самоуправления; в качестве методических разработок, применяемых для составления учебных программ, лекций и пособий; для совершенствования как федерального, так и регионального законодательства в исследуемой области.

Практическая значимость исследования состоит в том, что выводы, полученные в ходе исследования, и сформулированные на их основе предложения и рекомендации могут быть задействованы в деятельности муниципальных и государственных органов власти, осуществляющих местное самоуправление; в учебном процессе при чтении курсов «Муниципальное право Российской Федерации», спецкурсе «Городское самоуправление» в юридических вузах, колледжах и других образовательных учреждениях.

Апробация результатов исследования. Основные результаты диссертации получили свое отражение в четырех публикациях автора, в том числе одной публикации в издании, рекомендованном Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации.

Диссертация обсуждена на заседании кафедры государственно-правовых дисциплин Московского гуманитарного университета.

Полученные результаты проведенного исследования были внедрены в практическую деятельность муниципалитета внутригородского муниципального образования «Соколиная гора» в городе Москве при разработке в 2007 – 2009 гг. муниципальных правовых актов, а также в учебном процессе при чтении курсов «Правове-

дение», «Хозяйственное право» в ГОУ ВПО «Московский государственный технический университет «МАМИ» и при чтении курса «Муниципальное право России» в ГОУ ВПО «Московский государственный университет приборостроения и информатики (МГУПИ)», что подтверждается соответствующими актами о внедрении.

Основные положения и выводы исследования были представлены соискателем на трех научно-практических конференциях, проведенных ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет» в 2007 – 2008 гг.

Структура исследования обусловлена поставленной целью и вытекающими из нее задачами. Она состоит из введения, двух глав, включающих в себя шесть параграфов, заключения и списка использованной литературы и нормативно-правовых актов.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** излагаются актуальность ее темы, определяются предмет, цель и задачи исследования, его теоретические основы и методика, практическая значимость и научная новизна, характеризуется степень изученности раскрываемых в научной литературе проблем, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

Первая глава исследования носит название «**Муниципальные органы публичной власти в системе местного самоуправления Российской Федерации**» и раскрывает понятие местного самоуправления как формы осуществления публичной власти в Российской Федерации, освещает историю развития российского местного самоуправления, уделяя наибольшее внимание таким важным его составляющим, как территория осуществления и органы муниципальной власти.

В **первом параграфе первой главы «Конституционно-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации»** отражается исторический процесс возникновения и развития понятия местного самоуправления, раскрывается современное понятие рассматриваемого явления как формы публичной власти, приводятся различные теории местного самоуправления, указывающие на значитель-

ный разброс мнений по вопросу о его роли и месте в системе общественных отношений.

Выделены и охарактеризованы основные черты общественной и государственной теорий местного самоуправления, при этом особое внимание уделено общественной теории местного самоуправления, в духе которой концепция местного самоуправления нашла свое закрепление в Конституции Российской Федерации. Одновременно обращается внимание на дуалистическую теорию местного самоуправления, которая, по мнению многих ученых, соединила в себе лучшие элементы общественной и государственной теорий.

Отмечается, что жесткое закрепление Конституцией Российской Федерации обособления местного самоуправления от государственной власти (ст. 12) является негативным фактором, заставляющим приспособляться к этому противоречию, искать разумные истолкования данной нормы.

Уделяется внимание одному из главных условий, необходимых для стабильного и качественно высокого развития гражданского общества и правового государства в России, которым является активное участие граждан в общественно-политической жизни, в том числе их активная вовлеченность в процесс осуществления местного самоуправления в муниципальных образованиях и внутригородских муниципальных образованиях городов федерального значения Российской Федерации.

Во втором параграфе первой главы «Территориальные основы местного самоуправления в Российской Федерации» исследуются территориальные основы местного самоуправления; дается уточненное определение территориальных основ местного самоуправления – это институт муниципального права, представляющий собой систему правовых норм, направленных на регулирование территориальной организации местного самоуправления; одновременно раскрывается понятие территориальной организации местного самоуправления – это территория местного самоуправления и границы местного самоуправления, а также все, что связано с их организацией: создание, преобразование и упразднение муниципального образования,

формирование и изменение состава территории муниципального образования, установление и изменение границ муниципального образования.

Отмечается, что Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон 2003 г.) дает определение муниципального образования – это городское, сельское поселение, муниципальный район, городской округ, внутригородская территория города федерального значения (ст. 2 ч. 1), однако такое определение нельзя назвать исчерпывающим, поскольку оно не раскрывает существенные признаки муниципального образования, а лишь перечисляет его составляющие элементы.

В данном параграфе указывается на то, что в ч. 1 ст. 2 Федерального закона 2003 г. перечисляются виды муниципальных образований (сельское поселение, городское поселение, муниципальный район, городской округ, внутригородская территория города федерального значения), из чего вытекает, что настоящий закон устанавливает закрытый перечень видов муниципальных образований, что, по мнению автора, является недостатком Федерального закона 2003 г., поскольку предложенный федеральным законодателем закрытый перечень видов муниципальных образований не всегда может подходить конкретному муниципальному образованию, имеющему свои определенные особенности – особые условия. Доказательством этому служат нашедшие свое отражение в исследовании поправки в Федеральный закон 2003 г., касающиеся особых условий осуществления местного самоуправления, для которых не подходила предусмотренная в Федеральном законе 2003 г. двухуровневая модель, в связи с чем диссертантом предлагается дополнить Федеральный закон 2003 г. положениями, позволяющими привлекать субъекты Российской Федерации к участию в регулировании принципов территориальной организации местного самоуправления. Для этого ст. 10 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предлагается дополнить ч. 3, согласно которой «регулирование принципов территориальной организации местного самоуправления в муниципальных образованиях с исторически сложившимися особыми территориальными

условиями осуществляется не только в соответствии с требованиями настоящего Закона, но и с учетом законодательства субъекта Российской Федерации, регулирующего порядок определения территорий и использования земель в целях создания условий для осуществления местного самоуправления».

Вместе с тем, автором указывается на то, что сегодня двухуровневая модель организации местного самоуправления позволяет в достаточной степени эффективно решать вопросы местного значения в большинстве муниципальных образований, поэтому внесение изменений в эту модель должно проводиться постепенно и носить уточняющий характер.

Наряду с вышеизложенным в исследовании раскрываются правовой статус и особенности осуществления местного самоуправления в муниципальных образованиях, для которых Федеральным законом 2003 г. установлен особый статус. Наибольшее внимание уделяется одному из видов таких муниципальных образований – городам федерального значения, среди которых особый интерес вызывает статус Москвы, которая в соответствии с ч. 1 ст. 65 Конституции Российской Федерации является одновременно субъектом Федерации и городом федерального значения, а в соответствии с ч. 2 ст. 70 Конституции – столицей Российской Федерации. Одновременно город Москва является муниципальным образованием. Такое положение Москвы предопределяет наличие ограничений в реализации вопросов местного самоуправления по сравнению с другими типами муниципальных образований; в Москве реализуется двухуровневая модель местного самоуправления, которая состоит из городского и районного уровней.

В работе обращается внимание на то, что совмещение статусов субъекта федерации и муниципального образования для мегаполисов – явление не редкое. Мировой опыт осуществления городского самоуправления имеет ряд подобных примеров – Берлин, Вена, Париж.

В третьем параграфе первой главы «Осуществление местного самоуправления через муниципальные органы публичной власти» исследуются органы местного самоуправления, среди которых главная роль отведена представительному органу; приводится характеристика традиционно выделяемых в научной

литературе моделей организации системы муниципальной власти: «сильный глава – слабый представительный орган», «сильный представительный орган – слабый глава», «представительный орган – управляющий», «комиссия», и другие. Определенное место в работе отведено рассмотрению вопроса численности представительных органов местного самоуправления, в том числе в городах федерального значения, для чего автором приводится зарубежный опыт таких стран, как: Австрия, Бельгия, Бразилия, Германия, Голландия, Италия, Норвегия, США, Финляндия, Франция и др., который свидетельствует о тенденции к формированию местных представительных органов на всех уровнях данного вида публичной власти с достаточно большой численностью их членов.

Одновременно указывается на то, что важное значение имеет срок полномочий членов выборных органов и должностных лиц местного самоуправления, действующих в муниципальных образованиях и внутригородских муниципальных образованиях городов федерального значения Российской Федерации. Согласно ч. 2 ст. 40 Федерального закона 2003 г. данный срок устанавливается уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет. Между тем, принимая во внимание, что вопрос о наиболее оптимальном сроке полномочий для муниципальных советов является предметом постоянных дискуссий, а также, учитывая существующий зарубежный опыт по данному вопросу (Англии, Болгарии, Бразилии, Германии, Италии, Люксембурга, Нидерландов, США, Уэльса, Франции, Швейцарии, Японии и др.), автором приводится ряд доводов, обуславливающих преимущество закрепления в Федеральном законе 2003 г. четко определенного срока полномочий членов выборных органов и должностных лиц местного самоуправления, равного четырем годам. В итоге предлагается изложить ч. 2 ст. 40 Федерального закона 2003 г. в следующей редакции: «срок полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливается настоящим Федеральным законом, и равен четырем годам».

Приводятся доводы в обоснование рациональности способа избрания главы муниципального образования опосредованно – представительным органом местного самоуправления, а не непосредственно населением.

Оценивая имеющую место в некоторых европейских странах практику проведения выборов в представительные органы местного самоуправления во всех муниципальных образованиях одновременно по всей стране (например, Греции, Дании, Норвегии), диссертант заостряет внимание на положительных сторонах такой схемы организации муниципальных выборов, одновременно рассматривая вопрос о возможности совмещения названных выборов с общефедеральными. Для осуществления указанной схемы организации муниципальных выборов предлагается внести в ч. 2 ст. 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дополнение, и изложить ее в следующей редакции: «представительный орган поселения и внутригородского муниципального образования состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах. Выборы в представительные органы поселений и внутригородские муниципальные образования назначаются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации одновременно на всей территории Российской Федерации».

Определенное место занимает рассмотрение вопросов деятельности таких органов местного самоуправления, как местная администрация, контрольный орган, избирательная комиссия.

Вторая глава исследования носит название «**Особенности функционирования муниципальных органов публичной власти в городах федерального значения в современных условиях**» и имеет предметом своего исследования наиболее важные вопросы регулирования и осуществления местного самоуправления в городах федерального значения: правовое регулирование деятельности муниципальных органов власти в названных городах, их компетенцию и особенности взаимодействия с территориальными органами государственной власти.

В первом параграфе второй главы «Правовое регулирование деятельности муниципальных органов публичной власти в городах

федерального значения» рассматриваются вопросы правового регулирования деятельности муниципальных органов публичной власти в городах федерального значения, характеризуются нормативные правовые акты различных уровней, регулирующие местное самоуправление в г. Москве и г. Санкт-Петербурге.

Диссертантом проводится разделение правовых норм, регулирующих организацию и деятельность местного самоуправления в Российской Федерации, по юридической силе на нормы, зафиксированные в Конституции Российской Федерации, в федеральном законодательстве и в подзаконных актах.

К федеральному законодательству, регулирующему функционирование муниципальной власти в городах федерального значения помимо Федерального закона 2003 г. автором относится еще группа законов, подробно отраженных в исследовании, которые являются источниками муниципального права и в определенной мере регулируют деятельность муниципальных органов власти.

В качестве подзаконных актов приводятся издаваемые в соответствии с федеральными законами указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, регулирующие деятельность муниципальных органов власти.

Отдельно автором выделяются акты Конституционного Суда Российской Федерации, вопрос о положении которых в российском праве остается дискуссионным, а также международно-правовые акты, которые в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации являются частью правовой системы России. Основным международно-правовым источником муниципальной власти является Европейская хартия местного самоуправления.

По территории действия нормативные правовые акты подразделяются диссертантом на общефедеральные, акты субъектов Российской Федерации и муниципальные акты. Дается характеристика основного правового акта городов федерального значения – Устава города федерального значения.

Отмечается, что в городах федерального значения существует такая проблема, как отсутствие четкой и ясной иерархии правовых актов, в связи с чем автором

предлагается классификация нормативных правовых актов в городах федерального значения, которые подразделяются на четыре группы:

1) основополагающие правовые акты, устанавливающие правовую основу местного самоуправления в городах федерального значения;

2) законы городов федерального значения, регулирующие наиболее важные правовые отношения, которые, в свою очередь, делятся на подгруппы: законодательство о государственной и муниципальной службе, законодательство о полномочиях, законодательство о выборах и правовом положении депутатов и членов выборных органов и должностных лиц местного самоуправления, законодательство о формах народовластия, финансовое и бюджетное законодательство, законодательство об органах власти, законодательство о наименовании, символике и регистрации муниципальных образований, законодательство, регулирующее правотворческие отношения;

3) подзаконные акты субъектов Федерации – городов федерального значения;

4) муниципальные правовые акты: уставы муниципальных образований; решения, принятые непосредственно населением (на референдумах, сходах граждан); акты представительного органа муниципального образования; акты главы муниципального образования; постановления и распоряжения руководителя местной администрации, иных органов и должностных лиц местной администрации.

В исследовании отмечается, что установленные в Федеральном законе 2003 г. и в Уставах г. Москвы и г. Санкт-Петербурга особенности организации местного самоуправления в названных городах позволяют сформулировать ряд принципов, учитывающих специфику организации городского хозяйства и жизнедеятельности населения в этих крупных мегаполисах, одним из которых является принцип сохранения единства городского хозяйства, означающий, что обеспечение предоставления населению ряда важных для жизнедеятельности услуг (таких, как тепло-, водо-, газо-, электроснабжение и др.) должно происходить на уровне города, а не на муниципальном уровне. При этом отмечается, что понятия городское хозяйство, единство городского хозяйства относятся к числу юридически неопределенных, ввиду чего в работе приводится авторское понятие «единство городского хозяйства» – это дея-

тельность компетентных органов государственной власти по управлению комплексом специализированных организаций с целью предоставления населению услуг, имеющих важное значение для вопросов жизнедеятельности.

Рассматриваются вопросы способов доведения до местных жителей информации, содержащейся в муниципальных правовых актах, и, в частности, доведения до их сведения основного муниципально-правового акта муниципального образования – устава муниципального образования. Исходя из темпов развития сети Интернет и повышения ее роли в качестве информационного средства, предлагается установить на федеральном уровне способы опубликования (обнародования) устава муниципального образования и муниципально-правовых актов муниципального образования, в число которых включить способ опубликования посредством размещения устава на Интернет-сайте муниципального образования.

Значительный объем исследования уделен существенным чертам нормативных правовых актов местного самоуправления, которые имеют ряд важных особенностей: содержат юридические нормы, исходящие от местного сообщества и регламентирующие деятельность этого сообщества; охватывают вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления; являются юридически властными волеизъявлениями выборных и других органов местного самоуправления; действуют, как правило, на территории муниципального образования, в пределах которой в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществляется местное самоуправление; являются частью общей системы права.

Во втором параграфе второй главы «Компетенция муниципальных органов публичной власти в городах федерального значения» рассматривается компетенция муниципальных органов публичной власти в городах федерального значения, указывается на отсутствие в законодательстве таких понятий, как «компетенция местного самоуправления», «полномочия местного самоуправления», «предметы ведения местного самоуправления», что приводит к их неоднозначным трактовкам, наравне с тем, что в законодательстве остается открытым вопрос о том, чем отличаются предметы ведения от вопросов местного значения, вследствие чего

в исследовании уточняется понятие «компетенция местного самоуправления» – это установленная федеральными, региональными и муниципальными правовыми нормами совокупность вопросов местного значения (предметов ведения), направленных на решение жизненно важных потребностей местного сообщества, и полномочий местного самоуправления по самостоятельному решению вопросов местного значения за счет местных финансов. Предлагается включить данное понятие в ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Применительно к опыту местного самоуправления в городах федерального значения автором указывается на то, что вопросы местного значения закреплены во всех уставах внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, однако, как показывает практика, уставы зачастую заимствуют положения федерального законодательства. Лишь иногда в уставах муниципальных образований можно встретить несущественные добавления.

Проводится сравнительно-правовой анализ основных законодательных актов названных городов об организации местного самоуправления (Закон г. Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве», Закон Санкт-Петербурга от 7 июня 2005 г. № 237-30 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге»), на основе которого излагается концепция общей правовой модели организации местного самоуправления в городах федерального значения.

На основе проведенного анализа автор приходит к выводу о практической схожести моделей организации местного самоуправления в городах федерального значения, значимое различие между которыми связано только с уровнями функционирования территориальных органов государственной власти. В работе автором отмечается, что в отличие от города Москвы, сформировавшаяся система государственного управления и местного самоуправления города Санкт-Петербурга полностью соответствует установленной Конституцией Российской Федерации правовой модели организации публичной власти на территории Российской Федерации

Кроме того, проведенный анализ законодательства об исключительных полномочиях органов местного самоуправления муниципальных образований и территориальных органов исполнительной власти городов федерального значения позволяет говорить о недостаточно качественной проработке закрепляемых в нормативных правовых актах исключительных полномочий данных органов. Так, закрепленные в п. 2.2 приложения 2 к постановлению Правительства Москвы об управках районов полномочия Управы района содержат такие категории, как: «участвует в реализации...», «участвует в работе...», «участвует в разработке...», «участвует в организации...», «участвует в координации...», «содействует развитию...», «содействует органу...», «оказывает содействие по созданию условий...», «принимает меры...», «обеспечивает осуществление...», «организует работу...», «взаимодействует с органами местного самоуправления по вопросам...» и др. На практике подобная размытость положений приводит к созданию предпосылок для появления конфликтов полномочий органов местного самоуправления и территориальных органов исполнительной власти города Москвы (вышеизложенное относится и к городу Санкт-Петербургу, в котором деятельность Администраций районов урегулирована постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 26 августа 2008 г. № 1078 «Об Администрациях районов Санкт-Петербурга»). Наряду с изложенным выше на практике нередко получается, что многие полномочия указанных органов попросту дублируются, подтверждением этому служат приведенные в исследовании примеры.

В третьем параграфе второй главы «Взаимодействие муниципальных и государственных органов публичной власти в городах федерального значения», посвященного взаимодействию муниципальных и государственных органов публичной власти в городах федерального значения, рассматриваются принципы, на которых строится вышеуказанное взаимодействие, его формы и особенности.

Отмечается, что в сравнении со своим предшественником Закон 2003 г. наделяет органы государственной власти более обширными возможностями по регулированию вопросов местного значения, в Федеральном законе 2003 г. прослеживается тенденция усиления зависимости местного самоуправления от государства.

Взаимодействие государственной власти и органов местного самоуправления в городах федерального значения основано на следующих принципах: 1) органы государственной власти городов федерального значения осуществляют правовое регулирование местного самоуправления; 2) органы государственной власти осуществляют поддержку местного самоуправления; 3) уставы муниципальных образований подлежат регистрации в органах государственной власти городов федерального значения; 4) органы государственной власти городов федерального значения осуществляют координацию деятельности органов местного самоуправления; 5) органы государственной власти городов федерального значения осуществляют контроль над деятельностью органов местного самоуправления.

Отдельно указывается на то, что основными формами взаимодействия органов государственной власти городов федерального значения и органов местного самоуправления являются: 1) наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями; 2) заключение договоров и соглашений; 3) создание совместных консультативных и совещательных органов, а также согласительных комиссий для урегулирования возникающих споров и разногласий; 4) реализация органами местного самоуправления законодательной инициативы в представительном органе государственной власти города федерального значения.

Результаты проведенного анализа правовых актов, регулирующих деятельность территориальных органов исполнительной власти городов федерального значения (постановление Правительства Москвы от 3 декабря 2002 г. № 981-ПП «Об образовании территориальных органов исполнительной власти города Москвы – управ районов», постановление Правительства Санкт-Петербурга от 26 августа 2008 г. № 1078 «Об Администрациях районов Санкт-Петербурга»), позволили автору диссертации обосновать существование тенденций к государственной централизации публичной власти в городах федерального значения, противоречащих принципам самостоятельности местного самоуправления в Российской Федерации.

Одновременно автором отмечается, что существует такая проблема, как необходимость согласования решений определенных вопросов между органами государ-

ственной власти городов федерального значения и органами местного самоуправления.

В результате исследования создавшейся практики реализации публичной власти в городах федерального значения автор приходит к выводу о рациональности решения определенных вопросов местного значения территориальными органами государственной власти, поскольку существуют определенный круг вопросов, для решения которых у органов местного самоуправления нет необходимых материальных, кадровых и других ресурсов, о чем свидетельствуют приведенные в исследовании примеры.

В **заключении** диссертации подводятся итоги проведенного исследования и формулируются основные обобщенные теоретические выводы и предложения по совершенствованию и оптимизации местного самоуправления в городах федерального значения.

По теме исследования автором опубликованы следующие работы:

Публикации в научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Голованов В.М. Муниципальные выборы. Вопросы сроков проведения // Бизнес в законе. 2008. № 2. С. 19-21. (0,3 п.л.).

Работы, опубликованные в иных рецензируемых научных изданиях:

2. Голованов В.М. К вопросу о правовом регулировании понятия «местное самоуправление» и его самостоятельности // Научные труды Московского гуманитарного университета. Вып. 80. М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2007. С. 93-100. (0,5 п.л.).

3. Голованов В.М. О некоторых вопросах формирования выборных органов местного самоуправления // Научные труды Московского гуманитарного университета. Вып. 85. М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2007. С. 82-87. (0,4 п.л.).

4. Голованов В.М. О необходимости привлечения субъектов Федерации к участию в регулировании территориальной организации местного самоуправления //

Научные труды Московского гуманитарного университета. Вып. 93. М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2008. С. 76-80. (0,3 п.л.).

Подписано в печать 16.02.2010. Заказ №
Формат 60x84 1/16. Объем 1,5 п.л., Тираж 100 экз.
Издательство ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет»
111395, г. Москва, ул. Юности, 5/1