

На правах рукописи

Хисамутдинов Халит Ислахетдинович

**МОДЕЛИ РЕАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Специальность 12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право**

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Казань - 2007

Диссертация выполнена на кафедре «Государственного строительства и теории права» Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Башкирская академия государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан»

Научный руководитель **Гимаев Ильдар Раисович,**
доктор юридических наук, профессор

Официальные оппоненты **Хабибуллина Наталья Ивановна,**
доктор юридических наук, профессор

Султанов Евгений Батырович,
кандидат юридических наук, доцент

Ведущая организация **Академия экономической безопасности МВД Российской Федерации**

Защита состоится «2» ноября 2007 года в 12 часов на заседании диссертационного совета К.212.081.01 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина» по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, 18, юридический факультет, ауд. 335.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке.

Автореферат разослан «1» октября 2007 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета К.212.081.01.,
кандидат юридических наук, доцент

Хабибуллина Г.Р.

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В условиях осуществления реформ различных сфер общественной и государственной жизни местное самоуправление играет особую роль в реализации публичной власти. Становление местного самоуправления и системы органов государственного управления является определяющим в процессах формирования в России правового государства и демократического общества. Являясь двумя сторонами одного и того же процесса, становление правовой государственности и гражданского общества напрямую связаны с развитием местного самоуправления, являющегося как составляющей становления правового государства, так и гражданского общества. Местное самоуправление представляет собой процесс реализации муниципальной власти, являющейся нижним и наиболее приближенным непосредственно к населению уровнем публичной власти, которая обеспечивает более полный учет интересов местного сообщества.

В связи с этим проблемы регулирования общественных отношений в сфере осуществления местного самоуправления всегда были и остаются приоритетными для отечественной и зарубежной правовой теории. Интерес к ним в России обусловлен не столько ведущей ролью в них органов государственной власти, регулирующих общественные отношения в сфере развития местного самоуправления, а столько постепенным становлением новых моделей местного самоуправления, учитывающих российские условия и специфику.

Необходимость изучения общественных отношений в сфере осуществления местного самоуправления вызвана также и тем, что в условиях реализации норм и положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. процесс осуществления муниципальной власти в России вступил в новую фазу, характеризующейся новой ролью

органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения, которые призваны не только осуществить взаимодействие с органами государственной власти, но и обеспечить сотрудничество между собой в сфере собственной компетенции с целью решения вопросов местного значения.

Процессы функционирования новых моделей реализации муниципальной власти во многом связаны с формированием органов местного самоуправления, организацией их деятельности, взаимодействием в сфере собственной компетенции. Функционирование моделей реализации муниципальной власти зависит от уровня осуществления контроля местным сообществом над деятельностью органов муниципальной власти, их взаимодействия с целью решения вопросов местного значения.

Актуальность темы исследования обусловлена еще и тем, что органы муниципальной власти взаимодействуют не только между собой и с органами государственной власти, но также и с органами местного самоуправления другого уровня и иных муниципальных образований, гражданами, учреждениями, предприятиями и организациями различных форм собственности. В данных многосторонних общественных отношениях ведущую роль играют правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления, определяющие основы новых моделей местного самоуправления, что является важнейшим фактором, обуславливающим актуальность темы исследования.

Степень научной разработанности проблемы. Исследование основ местного самоуправления восходит к научному анализу проблем местного самоуправления и его основ, заложенных в XIX в. Одним из ключевых расхождений в интерпретации местного самоуправления является вопрос о месте института местного самоуправления в единой системе властеотношений, что обуславливает формирование следующих теорий

местного самоуправления: 1) общественная; 2) государственная; 3) общественно-государственная или дуальная.

В России интерес к проблемам местного самоуправления возник в середине XIX в. в связи с реализуемыми муниципальными реформами. Имеющиеся работы были посвящены конкретно-историческому анализу местного самоуправления, теоретическому обоснованию роли земств в государственном устройстве, а также анализу сочетания государственного управления и общественного самоуправления, являющегося механизмом соединения государства и общества. В советской науке преобладало идеологизированное отношение к проблемам развития местного самоуправления, отдавалось предпочтение к советской модели организации муниципальной власти, являющейся, по сути, продолжением государственной власти. Заслуживает внимания вклад в разработку проблем осуществления муниципальной власти таких авторов, как С. Авакьян, Г. Барабашев, А. Велихов, О. Кутафин, К. Шеремет и др. Ими были подвергнуты анализу проблемы организации органов местной власти, проведено исследование зарубежного опыта местного самоуправления.

Комплексные проблемы развития местного самоуправления раскрываются в трудах С. Авакьяна, А. Автономова, А. Акмаловой, Н. Бондаря, В. Васильева, И. Выдрина, И. Гимаева, Ю. Дмитриева, Е. Ковешникова, А. Кокотова, М. Краснова, О. Кутафина, И. Овчинникова, А. Писарева, Н. Постового, В. Пылина, А. Саломаткина, С. Соловьева, В. Таболина, В. Фадеева, В. Чиркина, А. Черкасова, Е. Шугриной и др.

Исследованию территориальных основ местного самоуправления свой вклад внесли А. Акмалова, В. Васильев, В. Выдрин, А. Дементьев, А. Корнев, О. Кутафин, Н. Постовой, Л. Ревенко, В. Таболин, В. Фадеев, Е. Шугрина и др.

Организационно-структурные особенности осуществления местного самоуправления рассматривались в трудах А. Алферова, И. Выдрина, А.

Кокотова, А. Константинова, А. Саломаткина, В. Пылина, Е. Шугриной и др.

Исследование сущности, содержания, способов установления и реализации компетенции государственных органов относится к числу актуальных и довольно разработанных проблем. Существенный вклад в разработку проблемы компетенции муниципальных образований и органов муниципальной власти внесли Т. Бялкина, О. Кутафин, К. Шеремет, Н. Постовой, И. Овчинников, Б. Лазарев и др. Компетенция органов местного самоуправления исследовалась преимущественно в комплексе с другими ее проблемами.

Однако, несмотря на достаточную разработанность отдельных направлений правового обеспечения местного самоуправления, проблема комплексного анализа компетенции муниципальных образований, органов муниципальной власти, территориальных и структурных основ местного самоуправления остается недостаточно изученной. В теоретико-правовых разработках проблем регулирования общественных отношений в сфере реализации муниципальной власти доминируют исследования, посвященные анализу отдельных направлений и аспектов реализации муниципальной власти.

Сегодня недостаточным представляется анализ комплексных проблем осуществления местного самоуправления, остается не обобщенным современный опыт реформирования системы муниципальной власти, не выявлены и не изучены в полной мере противоречия и проблемы нынешнего этапа формирования местного самоуправления на основе реализации норм и положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г.

Проблемы правового обеспечения местного самоуправления требуют системного исследования, объединяющего все аспекты анализа правовых основ реализации муниципальной власти, что обуславливает

особую значимость проблем взаимодействия ее органов, компетенционных и территориальных основ, являющихся основными элементами моделей реализации муниципальной власти, выстраиваемых в России.

Объект исследования представляет собой муниципальные публичные властеотношения, возникающие в муниципальном образовании и характеризующиеся сущностными признаками осуществления местного самоуправления.

Предмет исследования – правовые основы моделей реализации муниципальной власти, являющихся муниципально-властными институтами, направления и тенденции их дальнейшего развития.

Целью диссертационного исследования является комплексное конституционно-правовое исследование моделей реализации муниципальной власти, основных проблем, тенденций и особенностей их развития.

В соответствии с целью диссертационного исследования ставятся следующие задачи:

- 1) уточнить природу и сущность моделей реализации муниципальной власти, регулирующих общественные отношения в сфере осуществления местного самоуправления;
- 2) выявить основные характеристики моделей реализации муниципальной власти;
- 3) провести анализ территориальных основ моделей реализации муниципальной власти;
- 5) провести сравнительное исследование моделей реализации муниципальной власти по структуре органов местного самоуправления и их полномочиям;
- 6) уточнить основные характеристики моделей реализации муниципальной власти по предметам ведения местного самоуправления;
- 7) сформулировать предложения по совершенствованию законодательного регулирования местного самоуправления.

Методологическую основу исследования составляют возможности современных методов познания, выявленные и разработанные юридической наукой и апробированные практикой. Были применены системный, структурно-функциональный, исторический, формально-логический и сравнительно-правовой методы, которые позволили выявить основные характеристики моделей реализации муниципальной власти, тенденции их развития, определить их основные проблемы и предложить пути разрешения. Сочетание этих подходов позволило рассмотреть предмет исследования в целостности и единстве всех его составляющих, что является основой реализации комплексного теоретико-прикладного подхода.

Теоретической базой диссертационного исследования являются основные положения, идеи, принципы и выводы, содержащиеся в результатах исследований, проведенных отечественными и зарубежными авторами для решения проблем местного самоуправления.

Нормативную базу исследования составили общепризнанные международно-правовые нормы, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные и федеральные законы, решения Конституционного Суда Российской Федерации, а также конституции и уставы субъектов Российской Федерации, их законы, уставы муниципальных образований, касающиеся основ регулирования общественных отношений в сфере осуществления местного самоуправления.

Научная новизна исследования состоит в том, что в нем рассматривается недостаточно исследованная отечественной правовой наукой и не нашедшая достаточного отражения в современной научной литературе теоретическая проблема моделей реализации муниципальной власти, которая представляется достаточно продуктивным направлением конституционно-правового анализа природы и сущности местного самоуправления.

На защиту выносятся следующие основные положения:

- модели реализации муниципальной власти представляют собой определенный механизм осуществления местного самоуправления и решения вопросов местного значения, исполнения отдельных делегированных государственных полномочий с учетом местных особенностей и интересов;

- территориальные основы моделей реализации муниципальной власти характеризуются некоторой неопределенностью, в законодательстве не закреплён строгий механизм формирования территории муниципальных образований и сохраняются нестрогими территориальные основы моделей реализации муниципальной власти, что приводит к различным нарушениям права местного сообщества на осуществление местного самоуправления;

- организационно-структурные основы моделей реализации муниципальной власти характеризуются излишней конкретизацией в законодательстве их основных характеристик, что не позволяет учесть местные особенности и специфику, волеизъявление местного сообщества при определении организационной структуры осуществления местного самоуправления, моделей реализации муниципальной власти, а также полномочий ее органов;

- компетенционным основам моделей реализации муниципальной власти свойственны нестрогость определения перечня вопросов местного значения поселений, муниципальных районов и городских округов, что требует проведения работы по их уточнению, приведению их в соответствие с их полномочиями, а также с имуществом, являющимся основой решения вопросов местного значения.

- оптимизация моделей реализации муниципальной власти связана с обеспечением более высокой роли представительных органов местного самоуправления, широким вовлечением местного населения в процессы

осуществления муниципальной власти, осуществлением им эффективного контроля над деятельностью органов муниципальной власти;

- модели реализации муниципальной власти зависят от политического, экономического и социального уровня развития местного сообщества, его традиций и правовой культуры, что обуславливает отсутствие моделей реализации муниципальной власти, которые однозначно являются идеально оптимальными в масштабах развития государства в разные периоды его исторического развития.

Теоретическая и практическая значимость исследования выражается в том, что сформулированные в работе теоретические положения и выводы, концептуальные методологические подходы по решению проблем реализации муниципальной власти позволяют более глубоко понять сущностные характеристики местного самоуправления, принципов и механизмов взаимодействия органов муниципальной власти, участия населения в решении вопросов местного значения. Анализ поставленных проблем может стать основой дальнейшего изучения процессов развития местного самоуправления в России, совершенствования методологии и подходов их исследований.

Содержащиеся в диссертационном исследовании предложения и выводы, концептуальные положения и подходы, по мнению автора, могут стать базой дальнейшего совершенствования федерального законодательства, законов субъектов Российской Федерации, актов местного самоуправления, деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Полученные результаты могут быть использованы в процессе преподавания учебного курса по муниципальному праву, подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов по муниципальному праву и управлению, проведения научных и научно-практических конференций, издания научных и учебно-методических пособий.

Апробация результатов исследования. В процессе подготовки диссертационная работа обсуждалась и одобрена на кафедре государственного строительства и теории права Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан. Основные выводы и положения проведенных исследований нашли отражение в публикациях автора, получили апробацию на научно-практических конференциях, в ходе проведения научных экспертиз проектов арбитражных решений в Арбитражном суде Республики Башкортостан, анализа и обобщения решений, касающихся процессов осуществления местного самоуправления.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами, является следствием логики раскрытия поставленных проблем. Данное диссертационное исследование состоит из введения, двух глав, заключения и списка использованных нормативно-правовых источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается выбор темы исследования, ее актуальность, состояние научной разработанности, определены цель и задачи исследования, его объект и предмет, теоретико-методологические основания изучения поставленной проблемы, его научная новизна. Сформулированы основные положения, выносимые на защиту, освещается научно-практическая значимость полученных результатов и их апробация.

Первая глава **«Природа и сущность моделей реализации муниципальной власти»** посвящена анализу моделей реализации муниципальной власти при осуществлении местного самоуправления. В ней дается обоснование разделения публичной власти на два уровня: государственной власти, а также муниципальной власти, реализация которых приводит к проявлению соответственно государственного управления и местного самоуправления.

В первом параграфе «**Модели реализации муниципальной власти: основные понятия и характеристики**» автором проведен комплексный анализ осуществления местного самоуправления, которое представляет собой проявление института муниципальной власти, являющегося частью единого, децентрализованного и организационно обособленного механизма реализации публичной власти. Осуществление публичной власти представляет собой общественное (публичное) самоуправление, в котором можно выделить государственное управление и местное самоуправление. Проявление этих уровней публичного управления обусловлено действием соответственно институтов как государственной, так и муниципальной власти.

Муниципальная власть представляет собой форму осуществления народом публичной власти, обеспечивающую в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы муниципальной власти вопросов местного значения исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций.

Она есть разновидность публичной власти, характеризующаяся реализацией на основе норм права в пределах территории муниципального образования, осуществлением на основе волеизъявления населения, органов и должностных лиц местного самоуправления в соответствии с целями, определенными в положениях законов и уставов муниципальных образований в рамках единой общегосударственной политики и в интересах населения. Муниципальная власть реализуется населением и (или) ее органами, наделяемые законом и уставом муниципального образования собственной компетенцией по осуществлению местного самоуправления.

Особенности территориального развития муниципальных образований, уровень их социально-экономического развития, взаимодействие органов муниципальной власти при решении вопросов местного значения, их компетенция, реализация ими некоторых делегированных государственных полномочий, структура органов местного самоуправления приводит к проявлению особых моделей реализации муниципальной власти.

Модель реализации муниципальной власти представляет собой муниципально-властный институт, призванный регулировать муниципальные властеотношения с учетом особенностей территориального и социально-экономического развития муниципальных образований, обеспечить реализацию последними определенных функций на основе осуществления отдельных делегированных государственных полномочий, волеизъявления местного населения относительно территориальной организации муниципального образования, а также структуры аппарата муниципальной власти, компетенции ее органов и должностных лиц.

Во втором параграфе **«Зарубежные модели осуществления муниципальной власти»** проводится анализ особенностей осуществления местного самоуправления за рубежом, исследуются зарубежные модели реализации муниципальной власти, взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления. По уровню взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти выделяются и рассматриваются особенности следующих моделей реализации муниципальной власти: 1) континентальная; 2) смешанная; 3) англосаксонская;

По признаку организации территории местного самоуправления в рамках континентальной модели реализации муниципальной власти во Франции можно выделить коммун, департаментов и регионов. Формирование территории коммун и департаментов связано со

сложившимися историческими традициями, а формирование территории региона – проводимой в начале 80-х годов прошедшего века муниципальной реформой под контролем государственной власти.

В коммуне организационно-структурная составляющая модели реализации муниципальной власти характеризуется наличием муниципального совета и мэра, избираемого им из своего состава, а также его заместителей. В департаменте имеется следующая организационная структура муниципальной власти: «генеральный совет – председатель генерального совета, являющийся главой администрации». Функции контроля и администрирования исполняет префект, являющийся представителем центральной власти. Регион характеризуется следующей организационной структурой реализации муниципальной власти: «региональный совет – председатель регионального совета, являющийся главой исполнительной власти».

По признаку территориальных основ в Германии можно выделить следующие модификации смешанной модели реализации муниципальной власти: 1) община; 2) район (город).

На уровне районов существуют как советы, являющиеся их представительным органом, иные органы местного самоуправления, так и органы государственной власти в лице управ и дирекций. В коммунах сложились следующие модели реализации муниципальной власти: 1) магистратная; 2) бургомистрская; 3) северо-германская; 5) южно-германская.

Магистратная модель реализации муниципальной власти характеризуется следующей организационной структурой «собрание коммуны-магистрат, являющийся коллегиальным органом, включающим бургомистра, уполномоченных». Бургомистрская модель характеризуется наличием совета общины, бургомистра (обер-бургомистра), являющегося главой администрации и председателем совета с правом голоса. Имеется также коллегиальное правление. Северо-германская модель реализации

муниципальной власти имеет следующую организационную структуру: «совет-бургомистр, являющийся председателем совета». Имеется также директор, являющийся главой администрации. Организационная структура южно-германской модели следующая: «коммунальный совет-бургомистр, являющийся главой исполнительной власти и председателем совета».

Англосаксонская модель реализации муниципальной власти в США характеризуется наличием различных территорий, где осуществляется муниципальная власть: 1) графства; 2) города; 3) бороу; 4) виллиджи; 5) тауны; 6) тауншипы. Они являются результатом исторического, культурного, а также социально-экономического развития страны.

В США можно выделить четыре организационно-структурной модели реализации муниципальной власти: 1) совет-управляющий, являющийся главой администрации; 2) слабый мэр-сильный совет; 3) сильный мэр-слабый совет; 4) комиссия, характеризующаяся наличием коллегиального органа, осуществляющего управление административным аппаратом.

Модели реализации муниципальной власти в зарубежных странах характеризуются разнообразием, нет устоявшихся позиций относительно того, какая модель обеспечивает более успешное решение вопросов местного значения. Каждая из них обусловлена политическим, экономическим и социальным уровнем развития общества, его традициями и правовой культурой. Более того, не существует модели местного самоуправления, являющиеся оптимальными для государства в разные периоды его развития.

В главе **«Модели реализации муниципальной власти в Российской Федерации»** рассматриваются особенности территориальных, организационно-структурных и компетенционных основ моделей реализации муниципальной власти в Российской Федерации. Ее параграф **«Территориальный аспект модели реализации муниципальной власти»** посвящен анализу территориальных основ моделей реализации

муниципальной власти. Территории муниципальных образований во многом сформированы на основе административно-территориального деления субъектов Российской Федерации, основные характеристики которого сохранились с 1993 г. Статус населенных пунктов устанавливался в соответствии с численностью населения, рода его занятий, наличием экономического и промышленного потенциала, а также их значением как административного, исторического и культурного центра, перспективой дальнейшего развития.

Нормы и положения Федерального закона от 6 октября 2003 г. позволяют выделить следующие модели реализации муниципальной власти в зависимости от их территориальных основ: 1) поселение; 2) муниципальный район; 3) городской округ.

Территориальные основы поселений позволяют выделить следующие виды моделей реализации муниципальной власти: 1) сельские; 2) городские. Муниципальный район имеет свою дифференциацию в зависимости от наличия на его территории межселенных территорий. Территориальные основы городского округа определяются тем, что им реализуются полномочия, как городского поселения, так и муниципального района.

В число городских округов отнесены также закрытые административно-территориальные образования, наукограды, в которых особенности осуществления муниципальной власти определяются федеральными законами. Во внутригородских территориях городов федерального значения, приграничных территориях также формируются особые формы реализации муниципальной власти.

Территориальные основы моделей реализации муниципальной власти обуславливают неопределенность процедуры формирования территории муниципального образования. Кроме того, муниципальные образования, сформированные на их основе, характеризуются удаленностью органов муниципальной власти от населения. Остается

неопределенным вопрос установления границ между поселениями и межселенной территорией, отсутствует методика определения пешей и транспортной доступности, что создает трудности при установлении границ муниципальных образований, определении труднодоступной местности. При установлении границ муниципальных образований учитывалось мнение населения лишь существующих муниципальных образований, а вновь образованных – нет.

В законодательстве субъектов Российской Федерации отсутствует четкое разграничение понятий «граница муниципального образования» и «граница административно-территориальной единицы», и территории местного самоуправления отождествляются с территориями административно-территориальных единиц, что приводит к искажению принципов территориальной организации местного самоуправления, установленных в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. В результате в ряде субъектов Российской Федерации наблюдаются отступления от его норм.

При изменении границ муниципальных районов и поселений, разделении муниципальных районов или их объединении происходит снижение уровня гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления, что противоречит п. 2 ст. 131 Конституции Российской Федерации, где закреплено, что изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

Параграф **«Организационно-структурная составляющая модели реализации муниципальной власти»** посвящен исследованию организационно-структурных основ моделей реализации муниципальной власти, анализу структуры органов местного самоуправления, их полномочий, взаимодействия при решении вопросов местного значения.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. закреплены следующие модели реализации муниципальной власти по признаку соотношения

правовых статусов органов муниципальной власти и ее должностных лиц, структуры органов местного самоуправления, способов их формирования, а также числа жителей муниципального образования и граждан, обладающих избирательным правом: 1) представительный орган – глава муниципального образования, избранный местным населением и являющийся главой администрации; 2) представительный орган – глава муниципального образования, избранный местным населением и являющийся председателем представительного органа; 3) представительный орган – глава муниципального образования, избранный из числа депутатов; 4) сход граждан – глава муниципального образования, избранный на сходе и являющийся главой администрации; 5) представительный орган – глава муниципального образования, совмещающий должности председателя представительного органа и главы местной администрации; 6) представительный орган муниципального района, составленный из депутатов и глав поселений, входящих в муниципальный район, – глава муниципального образования, являющийся председателем представительного органа.

Для реализации муниципальной власти возможно использование первых трех моделей, т. к. остальные две из них – реализуются лишь в сельских поселениях, а шестая – в муниципальном районе. Последняя модель реализации муниципальной власти, предназначенная для использования в муниципальном районе, противоречит принципам правового регулирования местного самоуправления, закрепленным в Европейской хартии местного самоуправления, где предусмотрен прямой выбор населением представительного органа местного самоуправления. Четвертая и пятая модели реализации муниципальной власти предназначены для использования в сельских поселениях, где финансовые и кадровые ресурсы ограничены при осуществлении местного самоуправления. Их реализация потребует строгого закрепления в уставе поселения порядка взаимодействия органов местного самоуправления, их

полномочий, усиления контроля местного сообщества над деятельностью органов муниципальной власти.

Федеральное законодательство характеризуется значительной унификацией организационно-структурных основ моделей реализации муниципальной власти. В нем нет достаточной меры свободы для законодательного регулирования субъектами Федерации с целью формирования моделей реализации муниципальной власти с учетом волеизъявления местного населения, местных особенностей и специфики. В результате существующие организационно-структурные основы моделей реализации муниципальной власти требуют строгого определения правового статуса органов и должностных лиц местного самоуправления, установления их компетенции и порядка взаимодействия.

Структура органов муниципальной власти, порядок взаимодействия ее органов и должностных лиц, их полномочия должны быть закреплены в уставе муниципального образования. Сохраняется также необходимость закрепить в нем систему ограничений, препятствующих негативному использованию органами и должностными лицами местного самоуправления своих полномочий. Отсутствие достаточного опыта самостоятельного решения вопросов местного значения в муниципальных образованиях не позволяет решить вопрос об эффективности той или иной модели реализации муниципальной власти.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. в целом характеризуется тем, что в нем конкретизируются модели реализации муниципальной власти, разграничены полномочия ее органов. Прямое регулирование в Федеральном законе полномочий органов местного самоуправления ведет к нарушению принципа организационной самостоятельности муниципальных образований.

Во втором параграфе **«Компетенционные основы моделей реализации муниципальной власти»** проведен анализ вопросов местного значения, являющихся составляющей моделей реализации муниципальной

власти. В зависимости от совокупности решаемых вопросов можно выделить следующие модели реализации муниципальной власти: 1) поселение; 2) городской округ; 3) муниципальный район; 4) закрытое административно-территориальное образование; 5) наукоград; 6) приграничное муниципальное образование; 7) муниципальное образование в городе федерального значения.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. разграничены вопросы местного значения поселения, муниципального района и городского округа. Закрытые административно-территориальные образования и наукограды, являясь городскими округами, исполняют делегированные им некоторые государственные полномочия, зависящие от специфики их образования и реализуемых ими функций. Создание закрытых административно-территориальных образований обусловлено решением на данной территории вопросов оборонного значения, расположением крупных производств военной промышленности. Формирование наукоградов связано с осуществлением крупных научных исследований, обеспечением научно-технического производства. Особенности их функционирования как муниципальных образований устанавливаются федеральными законами. Организация местного самоуправления на внутригородских территориях в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге определяется их законами как субъектов Федерации. Осуществление муниципальной власти на приграничных территориях регулируется федеральным законом, определяющим режим приграничной территории.

Поселение, городской округ и муниципальный район являются основой осуществления местного самоуправления, которые имеют свои предметы ведения при осуществлении муниципальной власти. Процедура изменения статуса городского поселения или городского округа связано с ограничением права населения на осуществление местного самоуправления. При этом нет существенных ограничений для увеличения

территорий городских поселений за счет включения в его границы пригородных территорий и сельских населенных пунктов. Нарушениями Федерального закона от 6 октября 2003 г. являются наделение муниципального района статусом городского округа, а также объединение сельских поселений без выяснения мнения населения в порядке, установленным в нем.

Оптимизация поселений, муниципальных районов и городских округов как моделей реализации муниципальной власти зависит от уточнения объема вопросов местного значения, закрепленных в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. В муниципальном районе решается задача выравнивания уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в его состав, за счет собственных средств его бюджета. Взаимная передача полномочий районами и поселениями, входящими в район, а также деятельность органов муниципальной власти районов по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений, осуществление ими отдельных государственных полномочий обуславливает зависимость поселений от муниципального района.

Перечень вопросов местного значения и перечень муниципального имущества, закрепленные в Федеральном законе, необходимо расширить и привести их в соответствие между собой на основе внесения в него изменений. При этом перечень муниципального имущества, закрепленный в ст. 50, является закрытым, что противоречит общим концептуальным положениям о праве органов местного самоуправления решать не только вопросы местного значения, но и иных вопросов, не отнесенных к компетенции других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенных из их компетенции законами при наличии собственных материальных и финансовых ресурсов.

Модели реализации муниципальной власти характеризуются необходимостью принятия мер по разграничению имущества между государством и муниципальными образованиями, регистрации права

собственности на передаваемое имущество, дополнительными финансовыми издержками на перерегистрацию учредительных документов организаций, объектов недвижимости, а также на лицензирование учреждений. Федеральным правительством были нарушены установленные сроки по определению порядка разграничения муниципального имущества.

В законодательстве отсутствует приемлемое правовое регулирование долевой собственности муниципальных образований при передаче в муниципальную собственность сетей и предприятий электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, обслуживающих население нескольких муниципальных образований. Кроме того, несоответствие существующей классификации автомобильных дорог принципам разграничения полномочий между органами публичной власти затрудняет разграничению права собственности на автомобильные дороги между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями.

Таким образом, для оптимизации функционирования моделей реализации муниципальной власти с целью обеспечения права граждан на осуществление местного самоуправления необходимо устранить имеющиеся недостатки и пробелы в Федеральном законе от 6 октября 2003 г., противоречия в становлении местного самоуправления, обусловленные отсутствием нужных подзаконных нормативных актов и ресурсным обеспечением их реализации, искажением демократических принципов организации местного самоуправления, приоритета представительного органа и его возможности формировать подотчетный исполнительный орган муниципальной власти.

Модели реализации муниципальной власти характеризуются также формированием местных бюджетов в целом не за счет налоговых поступлений, а в значительной части путем предоставления субвенций и дотаций (около 2/3) вышестоящими уровнями власти, что обуславливает зависимость муниципальных образований от деятельности органов

государственной власти. Требуется внести в Федеральный закон от 6 октября 2003 г., Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации изменения с целью уточнения механизма исчисления субвенций из местных бюджетов в региональные фонды поддержки муниципальных образований, предоставления субъектам Российской Федерации права заменять дотации дифференцированными нормативами отчислений в местные бюджеты от федеральных и (или) региональных налогов.

Недостаточность доходных источников бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов для решения вопросов местного значения обуславливает необходимость совершенствования механизма межбюджетных взаимоотношений, создания баланса между доходными и расходными обязательствами муниципальных образований. Потребуется установление новых схем взаимодействия государственных органов и органов муниципальной власти, а также органов муниципальной власти районного уровня с поселениями и сельскими населенными пунктами в сфере регулирования бюджетного процесса, разграничения и управления муниципальной собственностью и др.

В заключении подводятся итоги диссертационного исследования, представлен ряд выводов и предложений, аргументируются рекомендации, вытекающие из диссертационного исследования.

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих научных публикациях автора:

Публикации в ведущих рецензируемых журналах, перечень которых утвержден ВАК:

1. Хисамутдинов Х. И. О моделях реализации муниципальной власти в Российской Федерации /Х.И. Хисамутдинов // Известия Уральского государственного экономического университета. – Екатеринбург: 2006. №4 - С. 203 – 209.

Публикации в иных изданиях:

2. Хисамутдинов Х. И. Проблемы органов местного самоуправления и пути их решения /Х.И. Хисамутдинов // Ватандаш. – 2001. – № 6. - С. 17-20.
3. Хисамутдинов Х. И. О структуре органов местного самоуправления: организация взаимодействия /Х.И. Хисамутдинов // Конституционно – правовое регулирование и политическая практика реализации административной реформы в Российской Федерации и её субъектах. Сборник научных статей республиканской научно – практической конференции. – Уфа: БАГСУ, -2006.- С.73-77.
4. Хисамутдинов Х. И. Территориальные основы моделей реализации муниципальной власти / И.Х. Хисамутдинов // Башкортостан в составе России: диалектика взаимодействия: сборник научных статей республиканских общественно – политических чтений.– Уфа: РИО БАГСУ, 2006. - С. 161 – 166.
5. Хисамутдинов Х. И. Организационно-структурная составляющая модели реализации муниципальной власти в Российской Федерации /Х.И. Хисамутдинов //Национальная политика и культура в современных условиях: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. - Уфа: Гилем, 2006. – Ч. 1.- С. 153 – 160.
6. Хисамутдинов Х. И. Некоторые вопросы реализации муниципальной власти / Х.И. Хисамутдинов // Ватандаш. – 2007. – № 3. - С. 14 – 23.
7. Хисамутдинов Х. И. Модели реализации муниципальной власти: теоретические и практические конструкты / Х.И. Хисамутдинов // Российское государство и бизнес: проблемы и перспективы современных взаимоотношений: сборник научных статей научно-практической конференции, посвященный 10- летию кафедры гражданского права и 15 – летию БАГСУ. – Уфа : БАГСУ, 2007. – С. 139 – 143.

