

На правах рукописи

КОЛОСОВ НИКОЛАЙ ВИКТОРОВИЧ

ПОНЯТИЕ И СИСТЕМА ГАРАНТИЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Специальность 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Иркутск-2005

Работа выполнена на кафедре конституционного права Юридического института Иркутского государственного университета

Научный руководитель доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации
Шишкин Сергей Иванович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации
Игнатенко Виктор Васильевич

кандидат юридических наук,
Татаринов Сергей Александрович

Ведущая организация Омский государственный университет

Защита состоится 22 июня 2005 года в 10 часов на заседании диссертационного совета К 212.267.02 при Томском государственном университете по адресу: г. Томск, Московский тракт, 2-е, учебный корпус №4, ауд. 111.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке Томского государственного университета

Автореферат разослан 16 мая 2005 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Баришпольская Т.Ю.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Местное самоуправление является одним из важнейших институтов развитого демократического общества. С принятием в 1993 году Конституции Российской Федерации¹ стало активно развиваться как федеральное, так и региональное законодательство, затрагивающее различные аспекты построения и функционирования системы местного самоуправления. В 2003 году был принят новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»², который решил ряд проблем в области местного самоуправления. Вместе с тем, наряду с положительными моментами проводимых реформ имеют место и негативные процессы. До сих пор еще не решены проблемы с финансово-экономической основой деятельности органов местного самоуправления, созданием условий для их самостоятельной и плодотворной работы. В федеральном законодательстве нормативно не закреплён сам термин «гарантии местного самоуправления», что негативно сказывается на развитии местного самоуправления. Имеют место случаи ущемления прав граждан и органов местного самоуправления при разработке и принятии правовых актов органами государственной власти, о чем свидетельствует целый ряд судебных споров. В такой обстановке особое значение приобретают гарантии местного самоуправления, без которых реальное самоуправление построить невозможно.

Исследование вопросов, связанных с обеспечением эффективного функционирования местного самоуправления, прогнозирование и оценка последствий принимаемых решений в этой области позволяют определить наиболее оптимальные пути совершенствования его гарантий. Не меньшее значение имеет модернизация механизма судебной защиты прав местного самоуправления. Во многих случаях только суд может дать адекватную оценку действиям как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления. Однако, как показывает практика, существует еще немало препятствий на пути реализации права на судебную защиту, вызванных как неверным толкованием действующего законодательства, так и его несовершенством.

Наличие указанных проблем обуславливает необходимость их детального изучения на основе теоретических разработок в области муниципального, государственного, финансового права, анализа судебной практики, а также опыта зарубежных государств, который в ряде случаев может быть полезен и для России. При этом крайне важно показать оптимальные пути совершенствования федерального и регионального законодательства по вопросам местного самоуправления, а также формы сотрудничества между органами государственной власти и местного самоуправления. Таким образом, исследование названных проблем имеет как теоретическое, так и практическое значение.

Степень разработанности темы диссертации. В последнее время различные проблемы местного самоуправления привлекают внимание широкого круга специалистов, что не в последнюю очередь связано с их актуальностью. Хотя здесь следует отметить, что уже во время существования советской системы, в основе которой лежал принцип демократического централизма, поднимался вопрос о пределах руководства вышестоящих Советов нижестоящими. Не оставалась в стороне и проблематика создания достаточной материально-финансовой базы местных Советов. Однако в современных условиях, когда органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, имеющийся научный материал требует своего переосмысления.

¹ Российская газета. 1993. 25 декабря.

² Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

На сегодняшний день отдельные вопросы становления и развития местного самоуправления нашли свое отражение в работах специалистов в области экономики, права, политологии, истории. Несмотря на это вся система гарантий местного самоуправления, как единое целое, еще является недостаточно исследованной.

Отдельные теоретические и практические аспекты гарантий местного самоуправления исследовали такие известные отечественные ученые как С.А. Авакьян, А.С. Автономов, Г.В. Атаманчук, Г.В. Барабашев, В.А. Баранчиков, О.В. Берг, В.И. Васильев, И.В. Выдрин, Е.В. Гриценко, Ю.А. Дмитриев, В.Б. Евдокимов, А.Р. Еремин, В.В. Игнатенко, Е.М. Ковешников, В.А. Кокотов, А.Н. Костюков, М.А. Краснов, Ю.А. Крохина, В.А. Кряжков, О.Е. Кутафин, М.А. Митюков, Е.Е. Некрасов, И.И. Овчинников, В.А. Пертцик, Н.Л. Пешин, Н.В. Постовой, С.Г. Соловьев, Н.С. Тимофеев, В.И. Фадеев, А.И. Черкасов, В.Е. Чиркин, К.Ф. Шеремет, С.И. Шишкин, Н.Э. Шишкина, Е.С. Шугрина и другие. Помимо этого, вопросы, связанные с гарантиями местного самоуправления в зарубежных странах, освещены в работах таких авторов как А. Бланкенагель, Р. Граверт, Ф.Л. Кнеймайер, Ж. Марку, Т. Трейверс, К. Штерн, Д. Элс и других. Труды названных ученых внесли значительный вклад в развитие науки муниципального права.

Вместе с тем, остается еще немало проблем в области обеспечения конституционных прав в сфере местного самоуправления, требующих своего разрешения. А в условиях постоянного реформирования системы местного самоуправления такие проблемы возникают регулярно. Очень часто, внимание уделяется какому-либо одному виду гарантий местного самоуправления, а комплексный подход к их рассмотрению отсутствует.

Правовую основу диссертации составляют: Европейская хартия местного самоуправления, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, постановления Конституционного Суда Российской Федерации, правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие по поводу гарантирования местного самоуправления.

Предметом исследования стали процессы, связанные с обеспечением реализации прав местного самоуправления, их охраной (защитой). При этом анализируются прежде всего вопросы правового регулирования отношений, возникающих в указанной сфере.

Цель и задачи исследования. В диссертационной работе ставится цель рассмотреть различные виды юридических гарантий местного самоуправления, разработать рекомендации, которые способствовали бы их совершенствованию и эффективному использованию, как на уровне Российской Федерации, ее субъектов, так и на местном уровне.

Для достижения этой цели поставлены следующие задачи:

- раскрыть содержание понятия «гарантии местного самоуправления» и дать их классификацию;
- выявить причины проблем, возникающих в области обеспечения прав граждан, органов местного самоуправления, определить возможные пути их преодоления;
- осуществить сравнительный анализ федерального и регионального законодательства о местном самоуправлении;
- исследовать особенности гарантий организационной и финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления, а также проблемы его судебной защиты;

- изучить зарубежный опыт гарантирования местного самоуправления с целью возможного его использования в российских условиях.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные, специальные и частнонаучные методы. Используются диалектический, структурно-функциональный, лингвистический, статистический, формально-юридический методы, метод сравнительного правоведения. Их применение позволило рассмотреть проблемы гарантий местного самоуправления с разных сторон, выявить существующие связи между отдельными видами гарантий местного самоуправления.

Научная новизна диссертационного исследования определяется поиском новых путей совершенствования гарантий местного самоуправления в организационной, финансово-экономической сфере, в области его судебной защиты. С принятием в 2003 году Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наступил очередной этап развития местного самоуправления в России. При этом произошло существенное изменение подходов к вопросам гарантий местного самоуправления. Научная новизна диссертации заключается в теоретическом осмыслении автором процесса реформирования муниципальной власти.

В диссертационной работе на основе анализа складывающейся практики проводится комплексное исследование гарантий местного самоуправления. Особое внимание обращается на то, каким образом они регулируются в законодательстве одного из крупнейших по территории субъектов Российской Федерации с неравномерным распределением проживающего населения – Иркутской области. В работе также рассматриваются возможные последствия введения нового механизма выравнивания уровня бюджетной обеспеченности поселений, муниципальных районов (городских округов). К новым результатам можно отнести предложенные автором варианты законодательного решения вопросов укрепления организационной, финансовой основы местного самоуправления, а также судебной защиты прав и законных интересов муниципальных образований.

Основные положения, выносимые на защиту. На защиту выносятся следующие положения диссертационного исследования, отличающиеся новизной или обладающие элементом новизны:

1. Современной российской модели местного самоуправления наиболее соответствует дуалистическая теория муниципального управления. В ее рамках весьма логичным является установление гарантий местного самоуправления.

2. Совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с гарантиями, обеспечивающими организационную, финансовую и экономическую самостоятельность местного самоуправления, его судебную и иные формы защиты (охраны) образует один из основных институтов муниципального права.

3. Вывод о том, что в целях укрепления местного самоуправления в Российской Федерации и формирования единых подходов к пониманию гарантий местного самоуправления необходимо в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепить нормативное определение термина «гарантии местного самоуправления» как системы условий, средств и способов, обеспечивающих реальное осуществление прав в области местного самоуправления, а также их охрану (защиту).

4. Одной из наиболее реальных мер, которая способствовала бы укреплению финансовой базы местного самоуправления, могло бы стать введение или повышение % отчислений от региональных и федеральных налогов (например, по налогу на добавленную стоимость). Другой вариант - это возможное повышение ставок местных налогов. Он однако является наименее конструктивным, так как повышение

налоговых ставок вызывает у налогоплательщиков необходимость поиска путей ухода от налогообложения и снижает инвестиционную привлекательность муниципального образования. Третье направление действий - это передача некоторых федеральных и региональных налогов на местный уровень (например, регионального налога на имущество организаций). Сочетание первого и третьего из названных вариантов позволило бы более оптимально распределять налоговые доходы между уровнями бюджетной системы России и обеспечить их реальное соответствие расходным полномочиям.

5. Закрепление в бюджетном законодательстве Российской Федерации положений о необходимости учета мнения органов местного самоуправления при замене дотаций дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц должно способствовать более справедливому распределению средств из региональных фондов финансовой поддержки поселений и муниципальных районов.

6. Положение о необходимости закрепления в федеральном законодательстве механизмов, призванных способствовать повышению заинтересованности муниципальных образований в увеличении своей доходной базы (например, предусмотреть возможность выделения дополнительных средств из бюджетов субъектов федерации недотационным муниципальным образованиям).

7. Доказывается целесообразность повышения роли ассоциаций и союзов муниципальных образований (советов муниципальных образований субъекта федерации и общероссийского объединения муниципальных образований) в судебной защите прав и законных интересов муниципальных образований. Для этого предлагается внести соответствующие дополнения в Гражданский и Арбитражный процессуальный кодексы, предоставляющие возможность ассоциациям и союзам муниципальных образований (или советам муниципальных образований субъекта федерации и общероссийскому объединению муниципальных образований) выступать в защиту прав и законных интересов муниципальных образований. В этом плане рассматриваются и перспективы развития административной юстиции, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

8. Обращается внимание на необходимость разрешения в федеральном законодательстве вопроса о процедуре разрешения споров с участием органов местного самоуправления в области межбюджетных отношений. Требуется четкое правовое регулирование в Арбитражном процессуальном кодексе и вопрос о порядке рассмотрения в арбитражных судах ходатайств о введении временной финансовой администрации в муниципальных образованиях.

9. Анализ зарубежного опыта дает основания утверждать, что банкротство муниципальных образований можно рассматривать как меру, направленную на обеспечение финансовой самостоятельности местного самоуправления.

Практическое значение диссертации и апробация результатов исследования. Диссертационные материалы могут быть использованы при проведении занятий по муниципальному и финансовому праву, а также при совершенствовании законодательства о местном самоуправлении. Применение на практике предложений автора по внесению изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Бюджетный, Налоговый, Гражданский процессуальный и Арбитражный процессуальный кодексы будет способствовать укреплению финансово-экономической основы местного самоуправления, увеличению эффективности судебной защиты прав местного самоуправления. Ряд рекомендаций, в случае их реализации, позволит субъектам федерации устранить часть проблем, связанных с обеспечением эффективного решения вопросов местного значения

местными органами власти, вывести взаимодействие органов государственной власти с органами местного самоуправления на новый уровень.

Выводы диссертационного исследования обсуждены на научно-практических конференциях. Часть положений диссертации использована автором при чтении лекций по финансовому праву для студентов Юридического института Иркутского государственного университета.

Апробация результатов исследования подтверждена изучением и обобщением правотворческой и правоприменительной практики органов государственной власти в сфере создания и развития гарантий местного самоуправления на федеральном и региональном уровнях.

Основные положения диссертации содержатся в опубликованных научных статьях и тезисах докладов.

Структура диссертации. Структура работы определена целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографии и приложений, иллюстрирующих выводы и предложения исследователя.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введение обосновывается актуальность выбранной темы, раскрывается объект, предмет, цель и задачи исследования, его методологические и теоретические основы, определяется научная новизна диссертационного исследования, перечисляются основные положения, выносимые на защиту, указывается на практическое значение работы.

Глава первая – **«Понятие и классификация гарантий местного самоуправления»** посвящена теоретическим проблемам гарантий местного самоуправления. В ней раскрывается понятие гарантий местного самоуправления, рассматриваются различные классификации гарантий местного самоуправления.

В первом параграфе **«Понятие гарантий местного самоуправления»** анализируется понятийный аппарат по теме исследования.

В соответствии со статьей 12 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление.

Несмотря на то, что термин «гарантии местного самоуправления» неоднократно употребляется в тексте различных правовых актов, в действующем законодательстве не содержится его четкого определения. В Федеральном законе «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 года отсутствует не только определение термина «гарантии местного самоуправления», но и сама глава о гарантиях местного самоуправления. Тем не менее, в преамбуле названного Закона указывается, что именно этот Федеральный закон определяет государственные гарантии осуществления местного самоуправления, в статье же 1 говорится о том, что местное самоуправление признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации.

В некоторых правовых актах применительно к тем или иным отношениям раскрывается понятие гарантий. Например, в статье 164 Трудового кодекса Российской Федерации гарантиями признаются средства, способы и условия, с помощью которых обеспечивается осуществление предоставленных работникам прав в области социально- трудовых отношений¹. А в статье 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» под гарантиями избирательных прав и права на участие в референдуме понимаются установленные Конституцией Российской Федерации, законом, иным нормативным правовым актом условия, правила и процедуры, обеспечивающие реализацию избирательных прав и права на участие в

референдуме граждан Российской Федерации². Поэтому следует признать целесообразным включение в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» понятия гарантий местного самоуправления.

Гарантии местного самоуправления в диссертации определяются как система условий, средств и способов, обеспечивающих реальное осуществление прав в области местного самоуправления, а также их охрану (защиту).

Достаточно важным представляется также исследование вопроса о том, какое место гарантии местного самоуправления занимают в системе муниципального права. По мнению автора, совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с гарантиями, обеспечивающими организационную, финансовую и экономическую самостоятельность местного самоуправления, его судебную и иные формы защиты (охраны) образует один из институтов муниципального права.

Во втором параграфе «**Классификация гарантий местного самоуправления**» рассмотрены различные виды гарантий местного самоуправления.

Наиболее распространено разделение гарантий местного самоуправления на общие и специальные (юридические). К общим гарантиям относятся такие объективные условия общественной жизни, в которых осуществляется правовое регулирование. Юридические же гарантии опосредуют общие гарантии, и при этом они обладают рядом присущих только им качеств (нормативное закрепление и т.д.).

К общим гарантиям относятся экономические, политические, духовные гарантии, а к специальным - юридические гарантии.

Особое место в системе гарантий местного самоуправления занимают специальные (юридические) гарантии. Юридические гарантии по своему характеру могут быть материальными и процессуальными.

В зависимости от целевого назначения специальные (юридические) гарантии можно разделить на гарантии, обеспечивающие финансовую и экономическую самостоятельность местного самоуправления, гарантии, обеспечивающие организационную самостоятельность местного самоуправления, судебную и иные правовые формы защиты (охраны) местного самоуправления.

В диссертации рассматриваются только специальные (юридические) гарантии местного самоуправления в соответствии с вышеприведенной классификацией, которая позволяет охватить практически весь спектр существующих гарантий местного самоуправления.

Возможно разделение гарантий местного самоуправления и в зависимости от сферы их действия на международно-правовые, внутригосударственные, региональные, а также локальные. Международно-правовые гарантии закрепляются в Европейской хартии местного самоуправления³, которая была ратифицирована в Российской Федерации. При этом конвенция распространяют свое действие не только на территорию России, но и на территорию других государств, ее ратифицировавших.

Внутригосударственные гарантии закрепляются в Конституции Российской Федерации и иных правовых актах государства.

Региональными следует признать гарантии, которые получили свое отражение в законодательстве субъектов Российской Федерации. Локальные же гарантии содержатся прежде всего в уставах муниципальных образований.

¹ Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч.1). Ст. 3.

² Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

³ Собрание законодательства РФ.1998. № 36. Ст. 4466.

Во второй главе «Система гарантий местного самоуправления» раскрываются гарантии местного самоуправления в организационной, финансово-экономической сфере, а также в области судебной защиты.

В первом параграфе «Гарантии, обеспечивающие организационную самостоятельность» рассматриваются особенности определения структуры органов местного самоуправления, вопросы их компетенции, ответственности, проблемы, связанные с учетом мнения населения при изменении границ муниципального образования.

Фундаментальные основы гарантий организационной самостоятельности местного самоуправления закрепляются в статье 12 Конституции Российской Федерации. В соответствии с ней местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Местное самоуправление, являясь одним из уровней публичной власти в государстве, безусловно, тесно с ним связано и в этом нет ничего противоестественного. Автор полагает, что нельзя абсолютизировать и доводить до абсурда идею самостоятельности местного самоуправления. В то же время при решении вопросов местного значения органы местного самоуправления должны обладать определенной самостоятельностью. Признавая это, государство устанавливает различные правовые гарантии самостоятельности местного самоуправления. Для России в современных условиях это крайне важно, так как построение успешно функционирующей системы местного самоуправления является залогом укрепления государственности в стране и роста благосостояния ее населения.

Одним из элементов организационной самостоятельности местного самоуправления является конституционное право населения на определение структуры органов местного самоуправления. В Федеральном законе «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 года весьма подробно описана вся структура органов местного самоуправления, что ограничивает возможность населения самостоятельно определять структуру этих органов, как об этом говорится в статье 131 Конституции Российской Федерации. Кроме того, указанный Закон допускает участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления, что не всегда является оправданным.

Важной гарантией, направленной на защиту интересов местного самоуправления, является закрепление в Федеральном законе «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» положения о том, что перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в указанный Федеральный закон.

Организационная самостоятельность местного самоуправления проявляется и в том, что решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, принятые в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями вне зависимости от их организационно-правовой формы, а также органами местного самоуправления и гражданами. При этом предлагается в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотреть административную ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение указанных выше решений.

Важной гарантией, обеспечивающей организационную самостоятельность местного самоуправления, является обязательный учет мнения населения при изменении границ муниципального образования.

Гарантии местного самоуправления, закрепленные в федеральном и региональном законодательстве, позволяют обеспечить достаточно высокую степень организационной самостоятельности местного самоуправления, хотя отдельные из них все же требуют серьезной доработки. Несмотря на принятие нового Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» все существующие проблемы решены не были, что подразумевает под собой продолжение работы по совершенствованию законодательства в области местного самоуправления. При этом очень важно, чтобы такое совершенствование проводилось с учетом имеющихся научных исследований и анализа существующей судебной практики. Только в этом случае реформирование местного самоуправления может быть успешным.

Во втором параграфе **«Гарантии, обеспечивающие финансовую и экономическую самостоятельность»** исследуется система налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов, проблемы сбалансированности местных бюджетов, вопросы формирования и управления муниципальной собственностью.

Развитие местного самоуправления в любом государстве напрямую зависит от того, насколько обеспечена финансово-экономическая самостоятельность муниципальных образований. На сегодняшний день можно констатировать наличие целого ряда концептуальных проблем, связанных с недостаточностью собственных источников доходов местных бюджетов. Прежде всего, это касается налоговых доходов.

В последнее время отмечается снижение налоговых поступлений в местные бюджеты.

Одной из наиболее реальных мер, которая способствовала бы разрешению сложившейся ситуации, могло бы стать введение или повышение % отчислений от региональных и федеральных налогов (например, по налогу на добавленную стоимость). Другой вариант решения этой проблемы - возможное повышение ставок местных налогов. Он однако является наименее конструктивным, так как повышение налоговых ставок вызывает у налогоплательщиков необходимость поиска путей ухода от налогообложения. Третье направление действий - это передача некоторых федеральных и региональных налогов на местный уровень. Так, региональный налог на имущество организаций по своей сути довольно схож с налогом на имущество физических лиц. Поэтому его целесообразно было бы отнести к местным налогам. Для городских округов поступления по этому налогу могли бы оказаться весьма существенными. Сочетание нескольких из названных вариантов позволило бы более оптимально распределять налоговые доходы между уровнями бюджетной системы России.

В условиях недостаточности собственных доходов большое значение приобретают различные формы финансовой помощи. В новом Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предполагается создание многоуровневой системы финансовой поддержки муниципальных образований. Муниципальные образования будут получать финансовую помощь из фондов финансовой поддержки поселений, муниципальных районов (городских поселений). Для финансовой поддержки поселений возможно создание районных фондов финансовой поддержки поселений. Кроме того, в бюджете субъекта федерации в целях предоставления местным бюджетам субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ развития общественной инфраструктуры муниципального значения может создаваться фонд муниципального развития. С одной стороны, наличие стольких источников финансовой помощи муниципальным образованиям следует оценить положительно, но, с другой стороны, создание такого числа фондов может привести к распылению финансовых средств и, в конечном итоге, к их нехватке. Другим негативным моментом может стать возникновение финансовой зависимости поселений от муниципальных районов. Так как дотации из районного фонда финансовой

поддержки в бюджеты поселений предоставляются в соответствии с правовыми актами представительного органа муниципального района, то эти акты, безусловно, оказывают влияние на формирование бюджетов поселений. А в судебной практике случаи, когда одни муниципальные образования получали право регулировать бюджеты других муниципальных образований, расценивались как не допустимое соподчинение муниципальных образований.

В ряде случаев дотации из регионального фонда финансовой поддержки поселений и муниципальных районов могут быть заменены полностью или частично дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц. Однако такая замена может оказаться выгодной не для всех муниципальных образований. Поэтому закрепление в бюджетном законодательстве Российской Федерации положений о необходимости учета мнения органов местного самоуправления при замене дотаций дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц должно способствовать более справедливому распределению средств из региональных фондов поддержки поселений и муниципальных районов.

Автор обращает внимание на то, что в федеральном законодательстве необходимо установить механизмы, способствующие повышению заинтересованности муниципальных образований в увеличении своей доходной базы (например, предусмотреть возможность выделения дополнительных средств из бюджетов субъектов федерации недотационным муниципальным образованиям). В новом же Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», наоборот, закреплены процедуры, которые никак не ведут к увеличению заинтересованности в укреплении доходной базы местных бюджетов.

Наделению органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в новом Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» посвящена специальная глава. В ней многие из существующих ранее проблем были решены. Так, уточнено, что относится к государственным полномочиям, передаваемым для осуществления органам местного самоуправления. При этом было сохранено положение о том, что органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Вместе с тем, в указанном Законе не решены многие проблемы перераспределения имущества между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Автор обращает также внимание на проблемы разграничения собственности между муниципальными районами, поселениями и городскими округами.

В третьем параграфе **«Судебная и иные формы защиты (охраны) прав местного самоуправления»** выявляется специфика разрешения споров, связанных с осуществлением местного самоуправления. В ней же рассмотрены различные формы участия Президента РФ, Федерального Собрания РФ, органов прокуратуры, юстиции в обеспечении прав местного самоуправления.

Первостепенной задачей, стоящей на этапе обеспечения реализации положений нового Закона о местном самоуправлении, является создание правовых механизмов, необходимых для цивилизованного разрешения споров с участием органов местного самоуправления.

Автором доказывается целесообразность повышения роли ассоциаций и союзов муниципальных образований (советов муниципальных образований субъекта федерации и общероссийского объединения муниципальных образований) в судебной защите прав и законных интересов муниципальных образований.

Для этого предлагается внести соответствующие дополнения в Гражданский и Арбитражный процессуальный кодексы, предоставляющие возможность ассоциациям и союзам муниципальных образований (или советам муниципальных образований субъекта федерации и общероссийскому объединению муниципальных образований) выступать в защиту прав и законных интересов муниципальных образований. Необходимость предоставления им права обращаться в суд в защиту интересов муниципальных образований, которые в нее входят, обуславливается еще и тем, что во многих муниципальных образования нет достаточного числа квалифицированных кадров, способных на высоком уровне защищать права муниципальных образований. К тому же законодательство о местном самоуправлении является весьма несовершенным и запутанным. Все это ведет к тому, что шансы на положительное решение суда сводятся к минимуму. Кроме того, в условиях финансовой зависимости и административного давления со стороны органов государственной власти отдельные органы местного самоуправления отказываются от реализации права на судебную защиту.

В диссертационном исследовании рассматриваются и перспективы развития административной юстиции. Появление административных судов могло бы значительно облегчить разрешение споров, возникающих, например, при обжаловании органами местного самоуправления решений, действий (бездействия) органов государственной власти. В качестве проблемы, связанной с реализацией права на судебную защиту местного самоуправления, отмечается отсутствие во многих субъектах федерации конституционных (уставных) судов.

Достаточно большую работу по обеспечению законных интересов местного самоуправления проводит Президент Российской Федерации. Являясь гарантом Конституции Российской Федерации, он может на основе информации, поступающей к нему принимать разного рода меры, направленные на восстановление нарушенных прав. Не меньшее значение для местного самоуправления имеет и деятельность Федерального Собрания Российской Федерации.

В диссертации отмечается, что в современных условиях особая роль в защите прав местного самоуправления должна отводиться органам прокуратуры. Обладая организационной независимостью от органов государственной власти субъектов федерации, они могут успешно отстаивать права населения в области местного самоуправления.

Третья глава **«Гарантии местного самоуправления: практика зарубежных стран»** посвящена анализу практики гарантирования местного самоуправления в различных странах мира.

В рамках первого параграфа **«Гарантии в организационной сфере местного самоуправления»** рассмотрены особенности организации местного самоуправления в зарубежных государствах.

Вопросам установления и реализации гарантий местного самоуправления за рубежом уделяется достаточно много внимания. В европейских странах большое значение при установлении гарантий деятельности местных органов власти имеет Европейская хартия местного самоуправления, хотя, например, в федеральном законодательстве и законодательстве земель в Германии содержатся более конкретные гарантии местного самоуправления. Исследование зарубежного опыта, имеющего многолетнюю историю, может потребоваться при проведении реформы местного самоуправления в Российской Федерации. Но при этом следует подчеркнуть, что осуществление всеобъемлющих организационных реформ, как показывает практика, требует достаточно продолжительного срока. Спешка же в этих вопросах может вызвать только большое количество проблем.

В сфере организации своей деятельности местному самоуправлению за рубежом предоставляется целый ряд гарантий. Эти гарантии могут закрепляться как в правовых актах, принимаемых государственными органами власти, так и в актах, принимаемых местными органами власти.

Определенной гарантией местного самоуправления в организационной сфере является наличие пределов контроля со стороны государственных органов. В настоящее время во многих демократических странах имеет место, так называемый административный контроль, в рамках которого решения местных органов власти по вопросам их собственной компетенции могут быть оспорены лишь по мотивам законности в суде.

В сфере делегированной компетенции надзор бывает более жестким, поскольку в данном случае он осуществляется не только с точки зрения законности, но и целесообразности, что вполне соответствует статье 8 Европейской хартии местного самоуправления. Подобный подход следует признать оправданным и для России. Исследование нового российского законодательства о местном самоуправлении позволяет сделать вывод об усилении контроля со стороны государства за выполнением отдельных государственных полномочий, переданных на местный уровень власти.

Для самостоятельного решения стоящих перед ними задач органы местного самоуправления наделяются собственной компетенцией. В различных правовых системах мира вопросы компетенции муниципальных органов решаются по-разному.

Как показывает практика, свобода осуществлять полномочия, не закрепленные за местными органами в законодательстве, не всегда означает высокую степень их автономии. Анализ положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 года показывает, что в Российской Федерации законодатель стремился наиболее точно указать перечень вопросов местного значения и полномочия местных органов власти.

Во втором параграфе **«Гарантии местного самоуправления в финансово-экономической области»** исследуется роль собственных источников доходов и поступлений в виде финансовой помощи со стороны государства.

Во всем мире наибольшее значение имеют гарантии, обеспечивающие финансовую самостоятельность местного самоуправления. Финансовую базу местных органов образуют в основном собственные доходы (налоги, пошлины) и государственные дотации. В доходы местных бюджетов очень часто зачисляются не только местные налоги, но и часть отчислений от государственных налогов. Во многих странах получили развитие различные формы финансовой помощи местным бюджетам.

При недостаточности собственных средств органы местного самоуправления могут привлекать кредитные ресурсы, что иногда приводит к образованию большой задолженности муниципалитетов. В этих условиях закономерный интерес вызывают пути решения данной проблемы. Как показывает опыт США, весьма успешным в ряде случаев может быть применение процедуры банкротства муниципальных образований, целью которого является помощь муниципалитету. Главная цель банкротства - «дать муниципальной единице «новый старт», позволить ей продолжить функционировать в той же форме, в которой она вошла в банкротство, в то время, как она рассчитывается с долгами и возвращается в состояние платежеспособности»¹. Поэтому муниципальные банкротства можно рассматривать как меру, направленную на обеспечение финансовой самостоятельности местного самоуправления.

Изучение зарубежного опыта показывает, что предоставление местным органам власти права на установление ставок местных налогов вряд ли решит проблему финансовой самостоятельности местного

самоуправления. Необходим более кардинальный подход. Средств от поступающих в местные бюджеты налогов должно хватать для решения большинства вопросов местного значения.

В третьем параграфе «Судебная защита местного самоуправления» затрагиваются вопросы рассмотрения в судах дел о защите прав в области местного самоуправления.

Судебная защита местного самоуправления за рубежом является одним из элементов системы гарантий местного самоуправления. При этом органы местного самоуправления для отстаивания своих прав имеют широкие возможности по обращению в различные суды (конституционные, административные суды, государственный арбитраж и т.д.). Существующая же судебная система во многих государствах, несмотря на отдельные проблемы, в целом позволяет достаточно успешно защищать интересы общин и населения.

Весьма интересен опыт государств бывшего Советского Союза. В странах- участниках Содружества Независимых Государств также много внимания уделяется судебной защите местного самоуправления. При этом автор указывает на наличие большого сходства в законодательном регулировании вопросов обращения в суд для защиты прав органов местного самоуправления, населения в России и странах СНГ.

В заключении диссертации обобщаются выводы, полученные по результатам проведенного исследования, высказываются предложения по совершенствованию законодательства в области местного самоуправления.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

1. Колосов Н.В. О праве на судебную защиту местного самоуправления // Материалы ежегодной научно-практической конференции преподавателей и студентов ЮИ ИГУ. Апрель 1999. Иркутск. 1999. С.39-41 (0,1 п.л.);
2. Колосов Н.В. Местные бюджеты в системе межбюджетных отношений в Российской Федерации // Материалы ежегодной научно-практической конференции преподавателей и студентов ЮИ ИГУ. Ноябрь 1999. Иркутск. 1999. С.35-36 (0,1 п.л.);
3. Колосов Н.В. Доходы местных бюджетов и налоговая реформа в Российской Федерации // Материалы ежегодной научно-практической конференции преподавателей и студентов ЮИ ИГУ. Ноябрь 2000. Иркутск. 2000. С.31-33 (0,1 п.л.);
4. Колосов Н.В. Налоговые поступления как источник формирования доходной части местных бюджетов в Германии // Материалы ежегодной научно-практической конференции преподавателей и студентов ЮИ ИГУ. Апрель 2001. Иркутск. 2001. С.73-74 (0,1 п.л.);
5. Колосов Н.В. Право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, в системе гарантий местного самоуправления // Материалы ежегодной научно-практической конференции преподавателей и студентов ЮИ ИГУ. Ноябрь 2001. Иркутск. 2001. С.54-56 (0,1 п.л.);
6. Колосов Н.В. Современные проблемы реализации права на судебную защиту местного самоуправления // Материалы ежегодной научно-практической конференции преподавателей и студентов ЮИ ИГУ. Март 2002. Иркутск. 2002. С.62-66 (0,21 п.л.);
7. Колосов Н.В. Классификация гарантий местного самоуправления // Сибирский юридический вестник. 2002. №2. С.9-12 (0,32 п.л.);
8. Колосов Н.В. О некоторых гарантиях организационной самостоятельности местного самоуправления // Сибирский юридический вестник. 2002. №3. С.17-20 (0,43 п.л.);

¹ Шишкина Н.Э. Муниципальные банкротства: законодательная практика США. Иркутск. 1995. С.8.

9. Колосов Н.В. О возможных путях совершенствования механизма финансовой поддержки муниципальных образований // Материалы ежегодной научно-практической конференции преподавателей и студентов ЮИ ИГУ. Октябрь 2002. Иркутск. 2002. С.57-59 (0,15 п.л.);

10. Колосов Н.В. К вопросу о понятии гарантий местного самоуправления // Материалы ежегодной научно-практической конференции преподавателей и студентов ЮИ ИГУ. Март 2003. Иркутск. 2003. С.36-39 (0,19 п.л.);

11. Колосов Н.В. Реформирование местного самоуправления: новые тенденции // Государственно-правовое развитие Сибири: материалы научно-практических конференций (18-21 авг., 2003 г., п. Б.Коты; 20-21 нояб., 2003 г. Иркутск). Иркутск. 2003. С.92-94 (0,14 п.л.);

12. Колосов Н.В. Муниципальная собственность и экономическая самостоятельность муниципальных образований // Правовое развитие Сибири в рамках реализации внутренней и внешней политики Российской Федерации: региональное правотворчество и правоприменение: материалы Всероссийской научно-практической конференции (28-29 ноября 2004 г. г. Иркутск). Иркутск. 2004. С.75-79 (0,2 п.л.).