



4855554

На правах рукописи

ДОКУЧАЕВ Андрей Юрьевич

**ГОРОДСКОЙ ОКРУГ В СИСТЕМЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ОБРАЗОВАНИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Специальность 12.00.02 -
конституционное право; муниципальное право**

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

- 6 ОКТ 2011

Барнаул - 2011

Диссертация выполнена на кафедре конституционного и международного права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Алтайский государственный университет»

Научный руководитель: Заслуженный юрист Российской Федерации
доктор юридических наук, профессор
Невинский Валерий Валентинович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Выдрин Игорь Вячеславович
кандидат юридических наук, доцент
Гейн Елена Александровна.

Ведущая организация: Пермский государственный национальный
исследовательский университет

Защита состоится «22» октября 2011 года в 14-00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625000, г. Тюмень, ул. Ленина, 38. Институт права, экономики и управления (зал заседаний Ученого совета), ауд. 303.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ ВПО «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Семакова, 18.

Автореферат разослан «17» сентября 2011 г.

Ученый секретарь диссертационного совета,
доктор юридических наук, профессор

Алексеев

В. Д. Плесовских

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В ходе муниципальной реформы на основе Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон от 6 октября 2003 г.) в России повсеместно были учреждены муниципальные образования (поселения, муниципальные районы, городские округа) и на их территориальной основе сформирована обновленная система местного самоуправления. Особое место в ряду трех основных видов муниципальных образований занял ранее формально-юридически не обособленный городской округ. Городской округ - городское поселение, которое не входит в состав муниципального района, имеет сложившуюся социальную, транспортную и иную инфраструктуру, необходимую для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения вопросов местного значения, установленных Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

Статусную основу городских округов составляют прежде всего 457 городов, которые входят в состав 2249 городских поселений России (по состоянию на 1 января 2011 г.)¹. За рамками городских округов остаются города федерального значения - Москва и Санкт-Петербург, города, получившие статус «поселений» и входящие в территорию «муниципального района». Статусом «городских округов» обладают также 57 поселений специального типа, не имеющих административно-территориального статуса городов, но отнесенных к городским округам в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Из них 14 являются наукоградами (в том числе 1 рабочий поселок Кольцово Новосибирской области), наделение которых соответствующим статусом осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» (далее - Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ)². Остальные 43 городских округа, в соответствии с Федеральным законом от 14 июля

¹См.: Количество муниципальных образований на 1 января 2011 года// URL:[http://msu.minregion.ru/tables/Kol-vo_mo_\(2011\).htm](http://msu.minregion.ru/tables/Kol-vo_mo_(2011).htm) (дата обращения 10.06.2011).

²См.: Официальные наукограды России [Электронный ресурс]: наукограды России/Союз наукоградов России: [сайт]. URL:http://www.naukograds.ru/naukograds/naukograds_inf/naukograds_list (дата обращения: 10.06.2011). В настоящее время статус наукограда не продлен городскому округу Петергофу Ленинградской области.

1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании», имеют статус закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО)¹. Применительно к городским округам - наукоградам и ЗАТО речь идет о территориях, имеющих высокий инновационный, научно-технический или оборонный, военно-технический потенциал, сочетающих в себе компактное расположение высокотехнологичных производств, режимных объектов и обособленное системное местное самоуправление. Из вышеизложенного очевидной является значимость в системе муниципальных образований России городских округов, формируемых на базе крупных промышленных, торговых, культурных и административных центров (около 23 % от всех российских городских поселений) и поселений специального типа (наукоградов и ЗАТО). При всем том, что общие вопросы правового статуса муниципальных образований и действующей в них системы местного самоуправления (правовые, территориальные, организационные и экономические основы), отдельные вопросы организации местного самоуправления (вопросы местного значения, непосредственные и иные формы местного самоуправления, организация и полномочия органов местного самоуправления) исследуются в конституционно- и муниципально-правовой науке, остаются недостаточно изученными различные аспекты содержания правового статуса городских округов, организации и функционирования системы их органов самоуправления. Помимо остающихся общих проблем встроенности местного самоуправления в механизм публичной власти или соотношения обновленного муниципального устройства, сформированных муниципальных образований с сохраняющимся административно-территориальным устройством в субъектах Российской Федерации, статусом административно-территориальных единиц (в том числе районов, различного уровня городов, поселков, сел), возникли новые вопросы, требующие теоретического обоснования и практического решения применительно к городским округам. Среди них вопросы о более четком правовом регулировании критериев отнесения сложившихся административно-территориальных единиц к муниципальным образованиям - городским округам (например, городов при определенном их историче-

¹См.: Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов: постановление Правительства Рос. Федерации от 5 июля 2001 г. № 508 (с изм. от 16 июня 2009 г.)//Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1992. - № 33, ст. 1915; Рос. газета. - 2009. - 17 июля.

ском и ресурсном потенциале), преобразования городского округа путем разделения его на муниципальный район и входящие в него поселения, определения вопросов местного значения для городских округов с целью предотвращения пересечения их с предметами ведения и соответствующими полномочиями органов власти субъектов Российской Федерации, наиболее рациональных моделей организации местного самоуправления в городских округах при сохранении конституционных принципов осуществления населением публичной власти на местах, статуса и перспектив развития городских округов специального типа, особенно институционализированных с 1997 г. наукоградов как перспективных высокотехнологических «точек роста» российской экономики.

Вскрытие пробелов и противоречий в правовом регулировании статуса городских округов и организации местного самоуправления в них, поиск рациональных путей их предопределения будет способствовать совершенствованию механизма публичной власти в России.

Степень научной разработанности темы исследования. Вопрос о месте городского округа в системе муниципальных образований России является неотъемлемой частью исследований в области современного муниципального устройства страны и организации публичной власти в целом. Отечественная конституционно-правовая наука сделала многое в последние двадцать лет в части переосмысления роли местного самоуправления как конституционного права граждан и формы организации публичной власти на местах, обоснования перехода от системы местного государственного управления советского периода к системе местного самоуправления населения «под свою ответственность» постсоветского периода, выявления общих и особенных черт административно-территориального устройства и муниципального устройства, статуса административно-территориальных единиц и муниципальных образований различного вида, проблем определения территориальной, организационной и экономической основ местного самоуправления.

В рамках общих конституционно- и муниципально-правовых исследований затрагиваются вопросы правового статуса отдельных видов муниципальных образований, вопросы местного значения, система и полномочия органов местного самоуправления, непосредственные формы местного самоуправления, муници-

пальные правовые акты, бюджетные отношения и пр. В этой связи важное значение имеют исследования в области конституционного и муниципального права С. А. Авакьяна, Г. И. Андреевой, Р. В. Бабуна, М. В. Баглая, Г. В. Барабашева, Н. С. Бондаря, Т. М. Бялкиной, В. И. Васильева, В. И. Выдрина, Е. В. Гриценко, Р. В. Енгигбаряна, В. В. Еремяна, А. А. Замотаева, С. Д. Князева, Е. И. Козловой, А. Н. Кокотова, Е. И. Колюшина, А. Н. Костюкова, М. А. Краснова, О. Е. Кутафина, В. С. Мокрого, В. В. Невинского, Л. А. Нудненко, А. С. Саломаткина, Н. С. Тимофеева, И.А. Умновой (Конюховой), В.И. Фадеева, Т. Я. Хабриевой, Г. Н. Чеботарева, А. И. Черкасова, В. Е. Чиркина, Н. А. Шевелевой, К. Ф. Шеремета, Е. С. Шутриной и др.

Отдельные правовые аспекты местного самоуправления исследованы О. И. Баженовой, Д. С. Белявским, Н. В. Джагарян, В. Б. Зотовым, А. Р. Ереминым, В. Я. Любовным, Н. Л. Пешиним, А. А. Подсумковой, А. С. Прудниковым, О. М. Роем, В. В. Таболиным, Ю. А. Тихомировым, С. Е. Чанновым и др.

Вместе с тем следует отметить, что специальных комплексных исследований правового статуса городских округов (в отличие от поселений и муниципальных районов) почти нет. В некоторой степени данный пробел восполняют появившиеся в последние годы диссертации по проблемам городских округов А. Г. Михайлова, А. В. Сикайло, Д. О. Теплякова и В. А. Шишканова. Однако этого недостаточно для научного осмысления сложной, противоречивой природы городского округа, организации в нем местного самоуправления, реализации установленных для него вопросов местного значения и полномочий его органов местного самоуправления, специфики правового регулирования городских округов специального типа - наукоградов и ЗАТО.

В работе использованы теоретические изыскания в области организации местного самоуправления в городах русских ученых XIX - начала XX в.в. В. П. Безобразова, Л. А. Велихова, Н. Д. Градовского, а также зарубежных авторов XIX - XX в.в. М. Вебера, Ж. Веделя, В. Вудрова, Д. Гарнера, Р. Гнейтса, Ф. Гуднова, Э. Дюрана, Р. Кули, А. де Токвиля.

Объектом исследования выступают общественные отношения, отражающие общие и особенные черты положения городского округа в системе муници-

пальных образований Российской Федерации.

Предметом исследования являются совокупность правовых норм международных актов, федерального и регионального законодательства, муниципальных правовых актов; теоретические юридические конструкции и материалы юридической практики в сфере регулирования правового статуса городского округа и его места в системе муниципальных образований.

Цель диссертационного исследования - определить место городского округа в системе муниципальных образований России, выявить особенности, пробелы и пути их преодоления в правовом статусе городского округа и организации местного самоуправления в нем.

В развитие цели исследования поставлены следующие **задачи**:

- исследовать критерии, положенные в основу классификации городов различных видов, выявить особенности правового регулирования организации в них местного самоуправления;

- определить правовое положение городского округа в муниципальном устройстве Российской Федерации;

- исследовать соотношение вопросов местного значения городского округа и вопросов местного значения иных муниципальных образований;

- уточнить вопросы местного значения и полномочия органов местного самоуправления городского округа с целью разделения пересекающихся между собой вопросов местного значения и предметов ведения субъектов Российской Федерации;

- выделить возможные модели организации местного самоуправления в городских округах с обоснованием условий и критериев их эффективной реализации;

- раскрыть основные черты правового положения муниципального образования специального типа вообще и городского округа - наукограда Российской Федерации в частности с предложением мер по совершенствованию статуса последнего.

Теоретическую основу исследования составляют исследования отечественных ученых в области общей теории и истории государства и права С. С. Алексеев-

ва, В. С. Афанасьева, И. А. Исаева, В. М. Корельского, В. В. Лазарева, В. Д. Первалова, З. М. Черниловского и др. Особое значение имеют работы известных исследователей в области конституционного и муниципального права С. А. Авакьяна, М. В. Баглая, Г. В. Барабашева, Н. С. Бондаря, Т. М. Бялкиной, В. И. Васильева, В. И. Выдрина, Е. В. Гриценко, Н. В. Джагарян, С. Д. Князева, Е. И. Козловой, А. Н. Кокотова, Е. И. Колюшина, А. Н. Костюкова, М. А. Краснова, О. Е. Кутафина, В. В. Невинского, Л. А. Нудненко, А. С. Соломаткина, Н. С. Тимофеева, Ю. А. Тихомирова, И. А. Умновой (Конюховой), В. И. Фадеева, Т. Я. Хабриевой, С. Е. Чаннова, Г. Н. Чеботарева, В. Е. Чиркина, Н. А. Шевелевой, К. Ф. Шеремета, Е. С. Шугриной.

Методологическую основу исследования составляют общие и специальные методы научного познания. Среди общенаучных методов использованы традиционные методы анализа, синтеза, дедукции и др. Особое значение придавалось в исследовании специальным методам научного познания, в том числе методам формальной логики, сравнительного правоведения, ретроспекции, конкретно-социологического анализа, статистики, моделирования и др.

Правовая и эмпирическая основы исследования. Нормативную правовую базу исследования составили Конституция РФ, федеральные законы, указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, решения Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ, конституции (уставы) и законы субъектов Федерации, международные правовые акты, уставы и иные нормативные акты городских округов и иных муниципальных образований.

Эмпирическую основу исследования составили практика функционирования городских округов и иных муниципальных образований, материалы судебной практики, социологические и статистические данные.

Научная новизна диссертации определяется комплексным исследованием правового статуса городского округа, системообразующей роли городов и иных поселений в городских округах, соотношения правового статуса города как административно-территориальной единицы и городского округа (на основе города) как муниципального образования. Научно обосновывается необходимость более четкого разграничения вопросов местного значения городского округа и муници-

пального района при выделении городского округа из состава муниципального района, разделении городского округа на два и более городских округов, преобразовании внутригородских территорий с высоким инновационным и научно-техническим потенциалом (технопарки, академгородки) в наукограды.

Научной новизной характеризуется обособленное исследование моделей местного самоуправления применительно к российским городским округам с выделением отдельных, наиболее эффективных из них. При этом, например, обосновывается необходимость упразднения должности главы муниципального образования, избранного местным представительным органом, при возможном введении модели «совет - управляющий».

В части исследования городских округов специального типа (наукоградов, ЗАТО) новизной отличается анализ теоретических основ таких округов, состояния правового регулирования статуса наукограда - городского округа, взаимодействия органов управления высокотехнологичных, компактно располагающихся агломераций и органов местного самоуправления с созданием совместных самоуправленческих, координирующих структур для обеспечения эффективного решения задач соответствующего городского округа, находящихся на его территории высокотехнологичных образований.

Практическая значимость исследования заключается в выработке предложений по совершенствованию регулирования статуса городских округов. Исследование имеет системный характер, решает задачи, актуальные для смежных отраслей права (административного, финансового, земельного и пр.). Содержащиеся в диссертации выводы и предложения могут быть использованы в законодательной и правоприменительной деятельности в целях обеспечения эффективного функционирования муниципальных образований вообще и городских округов в частности, в учебно-методической работе по подготовке специалистов в области юриспруденции, государственного и муниципального управления.

Основные вопросы исследования, выносимые на защиту:

1. Муниципальное устройство Российской Федерации и сохраняющееся административно-территориальное устройство субъектов Федерации являются преимущественно-властными способами обеспечения единой системы управления в

России с учетом местных особенностей и развития самоуправленческих начал населения. Системообразующую роль в городских округах, как одной из разновидностей муниципальных образований, выполняют города и иные поселения, расположенные вне муниципального района. Соответственно, по-прежнему является актуальным исследование соотношения города как административно-территориальной единицы и городского округа (города и иных поселений) как муниципального образования.

2. Статус городского округа требует теоретического и законодательного уточнения с учетом специфики городских округов общего и специального типов.

3. Преобразования муниципальных образований, затрагивающие городские округа, должны осуществляться с учетом обеспечения конституционного права граждан на местное самоуправление, рационального жизнеобеспечения населения и общей системы публичного управления в России. В частности, это касается объединения двух и более городских округов в случае их сращения в одну территорию; разделения двух и более городских округов на два и более муниципальных образования (например, при появлении городов-дублеров), сопоставимых по масштабам инфраструктурного обеспечения и самодостаточности.

4. Отечественный и зарубежный опыт местного самоуправления позволяет определить наиболее оптимальные модели организации местного самоуправления в городских округах: «сильный мэр - слабый совет», «сильный совет - слабый мэр» и «совет - управляющий».

5. Статус городского округа - муниципального образования специального типа (наукограда, ЗАТО) требует развернутого правового регулирования, конкретизации временных пределов действия, совмещения задач регулирования и организационных структур наукограда не только как городского округа с высоким инновационным и научно-техническим потенциалом, но и как муниципального образования в целом.

6. Необходимо законодательно расширить круг муниципальных образований и территорий, не являющихся муниципальными образованиями, но обладающих соответствующим высоким инновационным и научно-техническим потенциалом, для приобретения ими права на получение статуса наукограда - муниципального

образования, либо конкретизировать характер соотношения статуса вышеупомянутых территорий с муниципальными образованиями - городскими округами, в границах которых они расположены.

7. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ требует уточнения статуса главы муниципального образования как выборного должностного лица в части определения социальных и правовых гарантий его деятельности.

8. Точного регламентирования требуют вопросы временного исполнения и основания досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования в период его краткосрочного и длительного отсутствия.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические положения и выводы диссертации изложены на международных, всероссийских и региональных научных конференциях и семинарах. По теме диссертационного исследования опубликовано 14 научных статей, в том числе в трех журналах, включенных в утвержденный Министерством образования и науки РФ Перечень, рекомендованный для публикации результатов диссертаций.

Ряд предложений, изложенных в исследовании, прошли апробацию при подготовке диссертантом официальных документов, обеспечивающих функционирование городского округа - наукограда г. Бийска Алтайского края.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, четырех глав, объединяющих 9 параграфов, заключения и приложения.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** определены актуальность, объект, предмет, цель и задачи исследования, охарактеризовано состояние научной разработанности темы, раскрыты теоретические, методологические, нормативные и эмпирические основы, научная новизна, а также практическая и теоретическая значимость проведенного исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту, раскрыта структура работы.

Первая глава «Теоретико-правовые основы статуса муниципального обра-

зования «городской округ»» включает в себя два параграфа. В первом параграфе исследованы теоретико-правовые подходы к пониманию города как административно-территориальной единицы и муниципального образования. На основании анализа научных и правовых источников раскрыто понятие города, рассмотрена история формирования основных признаков города и правового регулирования местного самоуправления в нем, предложена авторская классификация городов. Определен муниципально-правовой статус города (городского поселения). Содержание данного статуса составляют следующие элементы: 1) территория; 2) население (местное сообщество), обладающее правом на осуществление местного самоуправления; 3) муниципальная власть как разновидность публичной власти; 4) устав города; 5) собственная компетенция и, применительно к городским округам, передаваемые отдельные государственные полномочия; 6) городские собственность и бюджет; 7) гарантии городского самоуправления.

Второй параграф посвящен анализу правового статуса и места городского округа в системе муниципальных образований Российской Федерации. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ впервые признал в качестве самостоятельного муниципального образования городской округ - городское поселение, не входящее в состав муниципального района. Однако данный закон не формулирует признаки городского округа, не конкретизирует условия преобразования городского поселения в городской округ либо лишения его этого статуса. Отсутствие прямых ограничений в численности населения городского округа не позволяет отождествлять городской округ с городами республиканского (краевого, областного, окружного) значения. Кроме того, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ к категории городских округов относит и муниципальные образования специального типа - закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО), города - наукограды, не давая их развернутого определения.

Анализ состояния правового регулирования функционирования городских округов позволил внести следующие предложения. Во-первых, требуется законодательное закрепление преобразования муниципальных образований путем объединения городских округов или объединения муниципального района и всех поселений в его границах в единый городской округ, а также обратного процесса - пре-

образования городского округа путем его разделения на муниципальный район и входящие в него поселения (преобразование городского округа в муниципальный район) или разделения городского округа на два и более городских округов. Для случаев инициирования разделения городского округа на муниципальный район и входящие в него поселения в качестве обязательных условий такой процедуры предлагается дополнить ст. 13 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ пунктом: «Разделение городского округа на муниципальный район и входящие в него поселения осуществляется в случае, если на территории городского округа расположено не менее трех различных населенных пунктов, а также если в самом городе проживает менее 50 % населения муниципального образования либо если территория города составляет менее 50 % территории муниципального образования».

Во-вторых, предлагается дополнить также ст. 13 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ пунктом, учитывающим иные формы преобразования городских округов: 1) объединение двух и более городских округов в случае их сращения в единую территорию (агломерацию); 2) разделение городских округов на два и более муниципальных образований в случае появления городов-дублеров, сопоставимых с существующим городским округом по масштабам, инфраструктурной обеспеченности и самодостаточности.

Вторая глава «Компетенция органов местного самоуправления городских округов» включает два параграфа. В первом параграфе проводится анализ теоретических положений о сущности компетенции, которую составляют вопросы местного значения (сособразные предметы ведения) и полномочия органов местного самоуправления. Интенсивно осуществляемые корректировки законодательства зачастую не позволяют провести четкую грань между вопросами ведения городского округа и иных муниципальных образований. В компетенции городских округов имеются вопросы местного значения, присущие как городским поселениям, так и муниципальным районам, что затрудняет принятие управленческих решений в экономической и социально-культурной сферах жизни населения.

Проведенный анализ уставов городских округов, созданных на обширных территориях, показывает, что решение вопросов местного значения для таких му-

ниципальных образований нередко затруднено в силу недостаточности полномочий их органов самоуправления при решении вопросов местного значения, содержащих государственные требования к безопасности и стандартам обслуживания. Это обусловлено дифференциацией между населенными пунктами, входящими в состав территории городского округа, уровнем бюджетной обеспеченности, доступности инфраструктуры, эффективности затрат на решение вопросов местного значения городского округа в целом, ограничением возможности исполнения программ развития сельских территорий, отсутствием доступности жителей сельских населенных пунктов в составе городского округа к органам местного самоуправления.

Во втором параграфе анализируется отличие полномочий органов местного самоуправления городского округа от полномочий органов местного самоуправления иных муниципальных образований. Отмечается множественное пересечение и дублирование вопросов местного значения, предметов ведения и полномочий в системе местного самоуправления субъектов Российской Федерации. Соответственно предлагается исключить из числа вопросов местного значения несвойственные органам местного самоуправления вопросы и разделить вопросы местного значения поселений, муниципальных районов и городских округов на перечни обязательных и факультативных вопросов. При этом в обязательном перечне необходимо оставить только базовые вопросы ведения муниципальных образований. В факультативный перечень необходимо перевести и значительную часть ныне закрепленных в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ вопросов местного значения, и основные права органов местного самоуправления по участию в исполнении государственных полномочий. Важно, чтобы обязательный перечень был закрытым, а факультативный, с соблюдением законодательных рамок, - открытым.

В третьей главе *«Модели организации местного самоуправления в городских округах»*, включающей три параграфа, исследуется внутриорганизационное построение местного самоуправления в городских округах с системой определенным образом формируемых и взаимодействующих друг с другом и населением органов местной власти. Выделяются три основные модели организации местного само-

управления в городском округе: «сильный мэр - слабый совет»; «сильный совет - слабый мэр»; «совет - управляющий».

В первом параграфе анализируются правовые основы и практика реализации модели «сильный мэр - слабый совет» в организации местного самоуправления городского округа. Эта модель характерна для всех основных видов муниципальных образований и в наибольшей степени отвечает принципам демократии, так как в данном случае председатель представительного органа избирается из числа депутатов, а глава городского округа - напрямую населением и возглавляет на принципах единоначалия местную администрацию. Однако в рамках данной модели существуют серьезные проблемы: 1) возможность возникновения противоречий между главой городского округа, представляющим интересы всего населения, и отдельными депутатами, представляющими интересы определенной части населения городского округа; 2) наделение большим объемом исполнительно-распорядительных полномочий избранного населением главы городского округа, который может не оказаться квалифицированным управленцем местными делами.

Уставы муниципальных образований по-разному определяют полномочия главы городского округа. Здесь имеют значение тип городского округа (городское поселение, ЗАТО, наукоград), местные традиции и условия, по-разному соотносящие объем полномочий главы администрации и самой администрации. В связи с этим надо различать правовой статус главы городского округа (высшего выборного должностного лица), являющегося главой местной администрации, и главы местной администрации, который назначается на свою должность представительным органом. Глава местной администрации, назначаемый представительным органом, не обладает правами главы муниципального образования: объем его полномочий определяется теми задачами и исполнительно-распорядительными функциями, которые призвана осуществлять под его руководством местная администрация.

Вывод о приоритетности позиции и комплексном характере статуса главы городского округа («сильного» мэра) следует принимать во внимание при решении вопросов о временном исполнении полномочий главы городского округа и досрочном прекращении этих полномочий. Практика реализации федерального и

регионального законодательства, уставов городских округов позволяет обратить внимание на недостаточно полное регулирование причин и предельно допустимого срока отсутствия главы муниципального образования при исполнении им своих должностных обязанностей. Соответственно предлагается уточнение ч. 7 ст. 36 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, которое может способствовать более рациональному решению проблемы временного исполнения полномочий главы муниципального образования.

Второй параграф посвящен анализу правовых основ и практики реализации модели «сильный совет - слабый мэр» в организации местного самоуправления городских округов. В частности, отмечается, что в чистом виде эта модель реализуется с известными коррективами: в реальности действует схема «местный представительный орган - глава муниципального образования (мэр) - глава администрации (управляющий, «сити-менеджер»)». Для этой схемы является характерным: 1) избрание главы муниципального образования (мэра) не населением, а самим представительным органом из своего состава; 2) наделение мэра представительскими полномочиями (представляет городской округ как муниципальное образование и местный представительный орган) и полномочиями по координации деятельности местного представительного органа; 3) назначение на должность главы администрации городского округа на контрактной основе решением местного представительного органа в форме заключения контракта с возможным учетом условий, устанавливаемых органами государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации в части выполнения делегированных ими органам местного самоуправления городского округа государственных полномочий; 4) подотчетность местной администрации и ее главы («сити-менеджера») местному представительному органу с возможным досрочным прекращением полномочий главы местной администрации по решению местного представительного органа.

В третьем параграфе исследуются перспективы использования в организации местного самоуправления городских округов модели «совет - управляющий». Если ориентироваться на зарубежный опыт, то данная модель достаточно перспективна. Но в российской государственно-правовой практике она приобретает некоторые особенности, которые требуют дополнительного научного осмысления и

практического решения. В частности, при этой модели организации местного самоуправления очевидно излишней становится должность главы муниципального образования (городского округа) как представителя муниципального образования. Местный представительный орган («совет»), формируемый посредством выборов избирателями, избирает из своей среды руководителя (председателя), представляющего и координирующего деятельность местного представительного органа, который в свою очередь формально-юридически представляет муниципальное образование.

Одновременно, как и в случае реализации модели «сильный совет - слабый мэр», важным звеном в системе местного самоуправления является глава местной администрации, назначаемый по контракту местным представительным органом. К достоинствам введения института главы местной администрации городского округа, нанимаемого по контракту («сити-менеджера»), можно отнести: 1) большую вероятность назначения компетентного управленца; 2) повышенную степень ответственности представительного органа за результаты работы назначенного им главы местной администрации; 3) обеспечение более широкого доступа граждан к муниципальной службе, исходя из их профессиональных качеств; 4) меньшая вероятность коррупционной составляющей в деятельности местной администрации.

Вместе с тем обращается внимание на то, что в современных условиях при передаче органам местного самоуправления городских округов значительных государственных полномочий от органов государственной власти субъектов Российской Федерации возникает опасность непосредственного влияния государства, его органов на назначение главы местной администрации: 1) условия заключения контракта с главой администрации в части осуществления им передаваемых городскому округу государственных полномочий определяются законом субъекта Российской Федерации; 2) представители соответствующих органов государственной власти участвуют в конкурсной комиссии на замещение должности главы местной администрации; 3) органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе инициировать расторжение контракта с главой местной администрации. Подобное вторжение государственной власти в местное самоуправление при определенных обстоятельствах может чрезвычайно усилить централизацию пуб-

лично-властного управления и войти в явное противоречие с конституционным принципом обеспечения местного самоуправления в России.

Действующее законодательство в области муниципального устройства не позволяет сегодня ввести на территории России модель «совет - управляющий» в общепринятом значении. Вместе с тем в конфигурации представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления городских округов обособленная должность главы муниципального образования может и не играть значимой роли в осуществлении самоуправления (если глава избран из числа представителей), в то время как самостоятельный, обладающий оперативными исполнительно-распорядительными полномочиями глава местной администрации является важнейшим звеном в решении текущих социально-экономических задач муниципального образования. Предполагаемые же недостатки института местного управляющего, назначаемого по контракту, могут быть в значительной мере нивелированы его подконтрольностью и подотчетностью местному представительному органу.

Четвертая глава «Наукоград - городской округ» посвящена анализу проблем и путей совершенствования современной законодательной базы, устанавливающей правовое положение наукоградов Российской Федерации. В **первом параграфе** исследуется содержание законодательства, закрепляющего основы правового регулирования организации особой категории городских округов - наукоградов. При этом отмечается, что Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ не содержит преамбулы, в которой по правилам законодательной техники должны определяться предмет регулирования, вид общественных отношений, регулируемых законом, и цели (задачи), которые он призван решать. Отсутствие существенных пояснений в преамбуле позволяет по-разному трактовать отдельные положения Федерального закона от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ.

Определяя наукограды России как особую категорию городских округов, Федеральный закон от 6 октября № 131-ФЗ 2003 г. не вводит дополнительные признаки или критерии, из которых бы вытекали специфические требования осуществления местного самоуправления в наукоградах. Данное обстоятельство не позволяет в полной мере расширить круг не только городских округов, но и иных

муниципальных образований, не наделенных статусом городского округа, а также территорий, имеющих высокий инновационный и научно-технический потенциал, но не являющихся муниципальными образованиями (например, Советский район городского округа Новосибирска - академгородок, академгородок города Томска). В связи с этим предлагается в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ расширить круг муниципальных образований и территорий, не являющихся муниципальными образованиями, но обладающих соответствующим инновационным и высоким научно-техническим потенциалом, для приобретения ими права на статус наукограда и своеобразие осуществления в нем местного самоуправления.

По смыслу федерального законодательства, наукоград имеет двойственную правовую природу: является, с одной стороны, муниципальным образованием - городским округом с присущими ему территориальными, экономическими и организационно-правовыми основами (компетенцией и организационными структурами); а с другой - научно-инновационным центром с профильными приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники, организационно оформленным в виде градообразующего научно-производственного комплекса (ст. 2 Федерального закона от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ). Наукограды отличаются от обычных городских округов высокой концентрацией научно-технического потенциала, имеющего общегосударственное значение; узкой специализацией интеллектуального потенциала, при которой в конкретном наукограде научные исследования и эксплуатация оборудования осуществляются, как правило, не более чем по одному - двум направлениям развития науки, технологий и техники, большая часть работоспособного населения занята на государственных научно-производственных предприятиях. Соответственно, городской округ - наукоград должен иметь отличный от «обычных» городских округов правовой статус. Однако ни Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, ни Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ, ни иные федеральные законы и подзаконные акты таких отличий не устанавливают. Законодательство о городских округах оторвано от законодательства о наукоградах. Региональное законодательство и местное нормотворчество не могут восполнить этот пробел. В таких условиях сохраняется вероятность возникновения конфликтов между органами местного самоуправления и руководящими

структурами градообразующего научно-производственного комплекса либо подмены самоуправления на местах централизованной системой государственного управления. Для устранения очевидного пробела необходимо законодательно закрепить особенности статуса наукограда, делая акцент на координации функционирования органов местного самоуправления и структур научно-производственного комплекса; совместных организационно-правовых, экономических и социально-культурных мероприятиях по реализации программы развития муниципального образования.

Остается неразрешенным вопрос о статусе муниципального образования после утраты им статуса наукограда, так как в случае «возвращения» наукоградов в разряд обычных городских округов первые могут утратить свою специфику и качественную определенность. Целесообразно продлить таким муниципальным образованиям статус наукоградов до тех пор, пока они будут соответствовать критериям, установленным законодательством, и внести соответствующие изменения в Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ.

Второй параграф посвящен анализу основных принципов стратегии управления наукогородами - городскими округами. Анализ опыта первых разработок целевых концепций и результатов реализации программ социально-экономического развития в российских наукогородах (Обнинск Калужской области, Королев и Дубна Московской области, Кольцово Новосибирской области, Бийск Алтайского края и др.) позволяет выделить семь основных принципов стратегии муниципального управления наукоградом: 1) стратегия муниципального управления наукоградом отражает опережающее развитие территориальной социально-экономической системы; 2) достижение общественного партнерства и взаимодействия органов городского самоуправления с наукой, деловыми кругами, жителями города, общественными организациями; 3) деятельность органов городского самоуправления осуществляется в интересах всех слоев населения с одобренными ими целями и задачами; 4) муниципальное хозяйство должно обеспечивать занятость населения, стабильность потока денежных ресурсов в сферу обслуживания, бытовую инфраструктуру, учреждения образования, культуры; 5) равнозначное и равномерное развитие всех сфер - инновационной, экономической, социальной и дру-

гих; 6) единство стратегии и тактики в развитии города осуществляется на основе трансформации миссии стратегии управления в конкретные программы и текущие планы мероприятий; 7) маркетинговая стратегия города обеспечивает выход производимой продукции градообразующих предприятий на новые товарные рынки.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, входящих в Перечень, утвержденный Президиумом ВАК, рекомендованных для публикации научных результатов диссертаций:

1. Докучаев А. Ю. Законодательство о наукоградах Российской Федерации: содержание, пути совершенствования // Российский юридический журнал. - 2010. - № 3(72). - С. 144-152. (0,6 п. л.).
2. Докучаев А. Ю. Проблемы правового статуса наукоградов Российской Федерации в аспекте реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Вестник Томского государственного университета: общенаучный периодический журнал. Томск. - 2010. - № 337. - С.111-114. (0,5 п. л.).
3. Докучаев А. Ю. Стратегия оптимизации муниципального управления наукоградом // Вестник Томского государственного университета: общенаучный периодический журнал. Томск. - 2010. - № 338. - С. 116-119. (0,5 п. л.).

Статьи, опубликованные в иных изданиях:

4. Докучаев А. Ю. Место городского округа в системе муниципальных образований Российской Федерации // Основные права человека в Конституции Российской Федерации: концепция и практика: материалы межрегион. науч.-практ. конф., посвященной 15-летию Конституции РФ и 60-летию Всеобщей декларации

прав человека (Барнаул, 20-21 нояб. 2008 г.); [отв. ред. В. В. Невинский]. Барнаул: Изд-во Алт. гос. ун-та, 2009. С. 81-85 (0,3 п. л.).

5. Докучаев А. Ю. Проблемы и перспективы развития российских городов на современном этапе // Города России: проблемы строительства, инженерного обеспечения, благоустройства и экологии: сб. ст. XI Международ. науч.- практ. конф. (Пенза, 27-28 апреля 2009 г.). Пенза: РИО ПГСХА, 2009. С. 50-53(0,2 п. л.).

6. Докучаев А. Ю. Проблемы развития городских округов//Города России: проблемы строительства, инженерного обеспечения, благоустройства и экологии: сб. ст. XI Междунар. науч.-практ. конф. (Пенза, 27-28 апреля 2009 г.). Пенза: РИО ПГСХА, 2009. С. 54-57 (0,2 п. л.).

7. Докучаев А. Ю. Правовые основы совершенствования элементов статуса наукограда Российской Федерации// Правовые и социально-экономические проблемы современной России: теория и практика: сб. ст. II Всерос. науч.-практ. конф. (Пенза, 16-18 июня 2009 г.). Пенза: РИО ПГСХА, 2009. С. 23-27 (0,2 п. л.).

8. Докучаев А. Ю. Проблемы преобразования муниципальных районов в городские округа// Правовые и социально-экономические проблемы современной России: теория и практика: сб. ст. II Всерос. науч.-практ. конф. (Пенза, 16-18 июня. 2009 г.). Пенза: РИО ПГСХА, 2009. С. 203-206 (0, 2 п. л.).

9. Докучаев А. Ю. Эволюция типологии поселений России в ходе реформы местного самоуправления конца XX - начала XXI веков//XX век в истории России: актуальные проблемы: сб. ст. V Междунар. науч.- практ. конф. (Пенза, 25-28 августа. 2009 г.). Пенза: РИО ПГСХА, 2009. С. 91-96 (0,3 п. л.).

10. Докучаев А. Ю. Организация местного самоуправления в российской исторической традиции //XX век в истории России: актуальные проблемы: сб. ст. V Междунар. науч.-практ. конф. (Пенза, 25-28 августа 2009 г.). Пенза: РИО ПГСХА, 2009. С. 96-101(0,3 п. л.).

11. Докучаев А. Ю. Правовой статус городского округа в системе муниципальных образований Российской Федерации//Актуальные проблемы юридических наук: сб. ст. V Всерос. науч.-практ. конф. (Пенза, 9-11сент. 2009 г.). Пенза: РИО ПГСХА, 2009. С. 46-50 (0,2 п. л.).

12. Докучаев А. Ю. Разграничение предметов ведения и полномочий в системе местного самоуправления Российской Федерации // Актуальные проблемы юридических наук: сб. ст. V Всерос. науч.-практ. конф. (Пенза, 9-11 сент. 2009 г.). Пенза: РИО ПГСХА, 2009. С. 50-54 (0,2 п. л.).

13. Докучаев А. Ю. Предметы ведения и полномочия местного самоуправления, их содержание и правовое регулирование // Юридические науки и современность: сб. ст. Всерос. науч.-практ. конф. (Пенза, 23-25 февр. 2010 г.). Пенза: РИО ПГСХА, 2010. С. 25-31 (0,3 п. л.).

14. Докучаев А. Ю. Особенности правового статуса главы муниципально-образовательного учреждения // Правовые и социально-экономические проблемы современной России: теория и практика: сб. ст. III Всерос. науч.-практ. конф. (Пенза, 14-16 июня 2010 г.). Пенза: РИО ПГСХА, 2010. С. 14-19 (0,4 п. л.).

28

Изд. лиц. ЛР № 020261 от 14.01.1997 г.

Подписано в печать 08.09.2011 г. Формат 60x84/16.

Гарнитура Times NR, Arial. Бумага офсетная. Печать Riso.

Усл.- печ. л. 1,0. Тираж 130 экз. Заказ 286.

Издательство Алтайского государственного университета;

Типография Алтайского государственного университета:

656049, Барнаул, ул. Дмитрова, 66