

примеру, в Уставе Белгородской области¹⁰³ и Регламенте Белгородской областной Думы¹⁰⁴ стати, связанные с данным вопросом, не раскрывают сущность и содержание экспертизы, не указывают на обязательность ее проведения.

Подводя итог сказанному, отметим, что динамика развития национального законодательства в регионах, формирование единого информационного правового пространства во многом определяется функционированием эффективной экспертизы проектов актов местного самоуправления. Становление последней, на наш взгляд, невозможно без принятия детализированного федерального закона «Об экспертизе актов местного самоуправления в Российской Федерации» и экспертирования актов более высокого порядка, с одной стороны, и активной деятельности высококлассных экспертов, итоговые решения которых будут отнюдь не формальными для их адресатов, с другой.

Чалых И.С.,
*аспирант кафедры международного
права и государственного права БелГУ*

О НЕКОТОРЫХ ПРАВОВЫХ АСПЕКТАХ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

На современном этапе развития российского государства в рамках административной реформы происходит широкое реформирование институтов местного самоуправления.

Как отмечает В.В. Пылин, «осуществляемая в стране широкомасштабная работа по реформированию одной из важнейших основ конституционного строя России, какой по праву является местное самоуправление, выдвинула целый ряд актуальных и непростых задач, связанных с преобразованием функционирования местного самоуправления...»¹⁰⁵.

В частности, особое внимание в рамках реформы уделяется разграничению полномочий между государственными и муниципальными органами власти.

¹⁰³ Закон Белгородской области от 31 декабря 2003 г № 108 «Устав Белгородской области» (с учетом изм. на 18 ноября 2005 г.) // http://constitution.garant.ru/DOC_26204800.htm.

¹⁰⁴ Регламент Белгородской областной Думы (с учетом изм. на 17 ноября 2005 г.) // Текст документа официально опубликован не был.

¹⁰⁵ Пылин В.В. Некоторые аспекты реформирования муниципальной службы // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – №7.

Солидаризируемся с мнением некоторых ученых о том, что одной из проблем функционирования современных органов местного самоуправления является «сама модель российской публичной службы, когда государственная и муниципальная службы разделены специальными законодательными актами». По их мнению, «необходимо выравнивание статуса государственных и муниципальных служащих, так как общим сущностным признаком, объединяющим правовое положение государственных и муниципальных служащих, является форма публичной власти, обеспечивающая единство властных полномочий соответствующих органов публичной власти»¹⁰⁶.

Здесь речь идет о том, что в современный период органы местного самоуправления и их должностные лица в большей мере обладают делегированными государственными полномочиями, а не собственными, что предполагает ограничение возможности последних осуществлять полноценное регулирование применительно к конкретному муниципальному образованию.

Отметим что такое положение вещей опосредовано, в частности, особенностями исторического развития институтов местного самоуправления.

Согласно концепции В.В. Цветкова, «превалировавший над местными (общественными) интересами абсолютизм верховной государственной власти в Российской империи обусловил не только дисбаланс компетенции центральных и местных органов законодательной и исполнительной власти, но и оказал негативное влияние на весь ход становления и развития полномочий органов местного самоуправления в целом... Исторически обусловленная в отечественной теории и практике трактовка местного самоуправления как производного от централизованного государственного управления детерминировала ход развития и современное состояние системы органов местного самоуправления...»¹⁰⁷.

Отметим что для ликвидации такой проблемы, как «вторичность» органов местного самоуправления по отношению к органам государственной власти, необходимо укрепление самостоятельности правового статуса органов местного самоуправления путем детальной нормативно-правовой

¹⁰⁶ Козбаненко Е.А. Правовое обеспечение статуса государственных и муниципальных служащих: общее и особенное // Государство и право. – 2003. – 1, Пылин В.В. Указ. соч.. Старилов Ю.Н. Что происходит с институтом российской государственной службы? // Журнал российского права. – 2004 – № 1

¹⁰⁷ Цветков В.В. Полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения правопорядка (на примере муниципальных образований г. Москвы). Автореф. . дис. канд. юрид. наук 12.00.02. – Москва. 2000

регламентации и четкого закрепления в федеральном законодательстве. По нашему мнению, в целях решения указанной проблемы можно дополнить, к примеру, ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» нормами о разграничении предметов ведения и (или) компетенции в рамках основных отраслей управления между государственными органами и органами местного самоуправления.

С другой стороны, немаловажным аспектом рассматриваемой проблемы является вопрос об ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц за использование собственных и делегированных полномочий в нарушение законодательства. К сожалению, органы местного самоуправления далеко не всегда подконтрольны, например, в сфере управления муниципальной собственностью, оказания платных услуг, обеспечения экологической безопасности, осуществления административной юрисдикции и пр.

В частности, имеют место ситуации, когда органы местного самоуправления, основные цели деятельности которых, согласно законодательству, состоят в представлении интересов населения муниципального образования и решении вопросов местного значения, концентрируют свою деятельность в сфере оказания платных услуг якобы в рамках своей компетенции¹⁰⁸. Заметим, что предпринимательская деятельность несовместима, согласно законодательству о муниципальной службе, с целями деятельности органов местного самоуправления. Однако последние, «прикрываясь» такими уставными целями, как материальное обеспечение собственного функционирования, на деле вступают в предпринимательские отношения, зачастую нарушая законодательство о конкуренции¹⁰⁹.

Например, Управление Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области (УФАС) возбудило дело в отношении муниципального учреждения (МУ) «Комитет по экологии и охране окружающей среды Нижнего Новгорода» и администрации города по признакам нарушения закона «О конкуренции». По данным антимонопольщиков, комитет по экологии, являясь органом местного самоуправления, оказывает платные услуги по экспертизе проектов застройки... Деятельность Нижегородского комитета по экологии и охране окружающей среды будет рассмотрена в НУ ФАС 28 июля.

¹⁰⁸ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп. вступающими в силу с 01.01.2008).

¹⁰⁹ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (в ред. от 01.12.2007).

По итогам слушаний МУ может получить предписание об устранении нарушения¹¹⁰.

Считаем, что применительно к вопросу об ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц особую роль играет институт контроля над деятельностью последних со стороны судебных, государственных органов, прокуратуры, граждан.

Как отмечает И. Омельченко, «демократия, власть, управление не могут быть эффективными без контроля. Не будут эффективными без контроля и органы местного самоуправления, и их муниципальные служащие. Эти принципы должны быть гармонично сбалансированы, находиться в диалектической взаимосвязи...»¹¹¹.

Солидаризируемся с мнением В.В. Цветкова о том, что для оптимизации функционирования органов местного самоуправления возможно применение форм контроля за деятельностью последних, таких, как установление «ряда условий и ограничений наделения органов местного самоуправления определенными государственно-властными полномочиями, четкое определение правового статуса органа местного самоуправления, наличие конституционно-правовой основы делегирования органам местного самоуправления государственно-властных полномочий, соответствие контрольных функций государственным органам, по линии которых переданы и реализуются определенные государственные полномочия и т.п.»¹¹².

По нашему мнению, для решения проблемы ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц, в первую очередь необходимо научно разработать и нормативно закрепить особенности контроля над их деятельностью в рамках основных сфер управления со стороны государственных и иных специализированных органов в рамках федерального законодательства. В частности, предлагаем создать такой федеральный нормативно-правовой акт, как Кодекс служебного поведения муниципальных служащих, в котором, в частности, должны быть обозначены принципы управленческого поведения в области муниципальной службы, порядок привлечения к ответственности муниципальных служащих, а также особенности служебного контроля за их деятельностью.

¹¹⁰ Чистый бизнес // Коммерсантъ Нижний Новгород. – 19 июля 2005г.

¹¹¹ Омельченко И. 13-й департамент. Нацпроекты. // Российская газета. – 1 марта 2006г.

¹¹² Цветков В.В. Полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения правопорядка (на примере муниципальных образований г. Москвы). Автореф. ... дис. канд. юрид. наук: 12.00.02. – Москва. 2000.

- разработку пакета нормативных документов, состоящего из специальных законов, необходимых к принятию (если это необходимо, внесение соответствующих изменений в законы общего характера), подзаконных актов, инструкций и методических разъяснений;
- разработку пакета технических и технологических решений, материально-техническое и информационное обеспечение;
- разработку пакета образовательных программ и мероприятий;
- разработку финансового механизма реализации целевой комплексной программы;
- формирование программно-целевой структуры по координации программы.

Предложенные меры помогут развитию банковской инфраструктуры на региональном и местном уровне и снизить «кредитную напряженность» на селе.

Никулина Е.В.,

*зав. кафедрой экономики и статистики БелГУ
кандидат экономических наук*

НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СРЕДСТВ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ

Формирование и использование средств регионального бюджета определяются не только действующей налоговой системой, но и системой нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в бюджеты других уровней. Основопологающим фактором выступает потребность органов государственной власти субъектов Российской Федерации в финансовых ресурсах. Последние во многом определяются уровнем экономического развития страны. Совершенствование экономики страны — ключ к успеху. В центре всех мер по реформированию экономики Российской Федерации находится бюджетная система, которая в максимальной степени должна отражать федеративные принципы финансовых отношений органов государственной власти в центре и на местах – в субъектах Российской Федерации. Наиболее четкие черты российская модель бюджетного федерализма приобрела благодаря законам, принятым в 2003 и 2004 годах. Однако бюджетное устройство Российской Федерации все еще во многом считается унитарным, то есть довлеющим со стороны федерального бюджета. Это факт, который отражает принципиальную невозможность за короткий исторический период создать новую, понятную для всех, бюджетную федеративную систему.