ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ

ГЛАВА 1. Правовое регулирование предметов ведения и полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления

1.1 Понятие, структура и содержание предметов ведения и полномочий государственных и муниципальных органов власти в субъекте РФ

1.2 Делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления и государственный контроль за их исполнением

ГЛАВА 2. Проблемы и пути оптимизации взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации и местного самоуправления

2.1 Проблемы взаимодействия органов государственной власти субъекта и местного самоуправления

2.2 Направления совершенствования взаимосвязи органов государственной и местной власти

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность данной дипломной работы определяется теоретической и практической значимостью вопросов, касающихся отражения особенностей взаимодействия органов государственной властиr субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, происходящих в период становления и развития в современной России местного самоуправления и его институтов.

Согласно статье 12 Конституции 1993 года в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Данная статья является правовым основанием рассмотрения системы органов местного самоуправления как самостоятельного уровня системы публичной власти России. В этой же норме заключается и основная проблема, связанная с построением эффективной модели взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления: насколько независимыми от органов государственной власти являются и насколько должны быть самостоятельными органы местного самоуправления для того, чтобы, с одной стороны, решение задач общегосударственного значения обеспечивалось на всей территории России; с другой стороны, чтобы независимость данных органов при решении вопросов местного значения носила реальный, а не декларативный характер.

Становление и развитие института местного самоуправления в современной России является причиной внимания ученых к проблемам местного самоуправления и различным аспектам взаимоотношений органовs местного самоуправления с органами государственной власти субъекта РФ.

Степень научной разработанности темы. Вопросы взаимодействия и сотрудничества государственной власти и местного самоуправления (земского и городского самоуправления) рассматривались в трудах русских юристов конца XIX – начала XX вв. – И.Н. Батихеева, В.П. Безобразова, А.И. Васильчикова, Л.А. Велихова, А.Д. Градовского и других.

В последние десятилетия интерес к проблематике местного самоуправления существенно возрос, что нашло отражение в растущем числе публикаций отечественных и зарубежных исследователей по данной теме (Р.Драго, Р.Граверт, Г.В. Барабашев, С.И. Кулиева, В.В. Шинкаренко А.И. Коваленко, В.И. Васильев, Н.В. Постовой, А.И. Черкасов, Е.С. Шугрина, Ю.А. Дмитриев, Н.Г. Чеботарев).

Анализу перспектив развития местного самоуправления в России после вступления в силу нового федерального закона посвящены работы Н.Б. Косаревой, Е. Житковой, М.Ю. Каверзина, А.В. Кружкова, В.Я. Гельмана, О.Л. Савранской, С. Михеева; проблемам финансовой автономии муниципальных органов власти в новых условиях – труды В.Д. Нечаева, А. Деменковой, О. Роя.

В то же время, широкий спектр вопросов взаимодействия данных уровней публичной власти по-прежнему недостаточно глубоко и всесторонне исследован в рамках науки конституционного и муниципального права и нуждается в дальнейшей научной разработке.

Объектом данной работы является система правоотношений, возникающих между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органамиu местного самоуправления в сфере разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и местногоr самоуправления; в сфере наделения органов местного самоуправления отдельными государственнымиh полномочиями; в сфере осуществления государственного контроля за местным самоуправлением.

Предметом выступает правовое регулирование местного самоуправления и его отношений с органами государственной власти субъекта Федерации, финансово-экономическая сторона взаимодействия и реальная практика их взаимоотношений.

Цель работы состоит в проведении правового исследования системы взаимодействияq органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местногоr самоуправления, выявлении проблем, возникающих в реализации публичной власти на местном уровне и поиске оптимальных направлений их решения.

Поставленная цель достигается путем решения следующих задач:

1) уточнение базовых понятий исследования (местное самоуправление, предметы ведения, полномочия, делегирование полномочий);

2) проведение анализа взаимодействия региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления, возникающего при разграничении предметовi ведения и полномочий между ними;

3) рассмотрение особенности взаимоотношений указанных органов власти, возникающих при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;

4) анализ системы взаимоотношений региональных и муниципальных органов власти в одном из регионов России (в частности в Рязанской области);

5) выработка рекомендаций по оптимизации процесса взаимодействия государственной и муниципальной публичной власти на уровне субъекта Российской Федерации.

Методологическую основу настоящей работы составляют следующие методы:

- метод системного анализа (раскрытие целостности объекта исследования и выявление различных типов связей в изучаемом объекте);

- функциональный метод (объяснение функций государственных органовw субъекта Российской Федерации и органовy местного самоуправления в их взаимодействии);

- сравнительный метод (сравнительно-правовой анализ федерального законодательства, законодательства субъектов Федерации и нормативных правовых актовq органов местного самоуправления);

Научная новизна работы заключается:

- в рассмотрении политики региональных органов власти в России по отношению к органам местного самоуправления. Его результаты свидетельствуют о том, что в отсутствии возможности влиять на нормативно-правовую основу организации органов местного самоуправления, органы государственной власти многих субъектов Федерации целенаправленно осуществляют политику по ограничению местной автономии;

- в доказывании того, что местное самоуправление не выполняет в полной мере функций самостоятельного уровня публичной власти, основанного на самоорганизации территориальных сообществ в силу его фактического слияния с системой органов государственной власти. Это обусловлено как отсутствием необходимого ресурсного обеспечения работы муниципальных органов власти, так и пассивным отношением самих жителей к решению вопросов местного значения;

- в выявлении возможности косвенного влияния органов региональной власти на местное самоуправление (через систему межмуниципального сотрудничества).

ГЛАВА 1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1.1 Понятие, структура и содержание предметов ведения и полномочий государственных и муниципальных органов власти в субъекте Российской Федерации

Эффективность местного самоуправления в значительной мере определяется политикой государства по отношению к нему, системой взаимоотношений между государственными органами власти и органами власти местного самоуправления. Государственное регулирование местного самоуправления охватывает широкий спектр воздействий:

- законодательное регулирование;

- экономическое регулирование;

- государственная поддержка;

- контроль и надзор;

- государственные гарантии прав.

Одна из главных задач такого регулирования – это определение предметов ведения и полномочий местного самоуправления. От того, решение каких вопросов возлагает государство на местное самоуправление и какими полномочиями наделяет органы местного самоуправления, зависит эффективность их деятельности.

Применительно к органам публичной власти предметы ведения – это тот круг вопросов, решение которых закреплено за данным уровнем власти. Совместным ведением является отнесение определенных вопросов к компетенции в равной степени как Федерации, так и ее субъектов.

К предметами совместного ведения Федерации и ее субъектов относятся такие сферы общественных отношений, по регулированию и (или) управлению которыми властные полномочия принадлежат и федеральным органам, и органам субъектов Российской Федерации. Вопросы совместного ведения не требуют жесткой централизации, а лишь регулирования в определенной части со стороны федеральных органов государственной власти. Но на практике это очень сложный вопрос.

Предsметы совместного ведения и полномочия органов Федерации и ееz субъектов, закрепленные в ст. 72 Конституции РФ, можно условно разделить на несколько групп.

Вопросы государственного строительства и защиты прав и свобод:

- обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции РФ и федеральным законам;

- защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, общественной безопасности, защита прав национальных меньшинств, правопорядка, режим пограничных зон;

- защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;

- определение общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

2. Вопросы регулирования экономики и социального развития:

- разграничение государственной собственности, вопросыw владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;

- природопользование, охранаr окружающей среды, обеспечение экологической безопасности, регулирование деятельности на особо охраняемых природных территориях, охрана памятников историиc и культуры;

- общие вопросы образования, науки, культуры, воспитания, физической культуры и спорта;

- координация вопросов здравоохранения, защита семьи, материнства, отцовства и детства, социальная защита, в том числе социальное обеспечение;

- осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, а также ликвидация их последствий;

- установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации.

3. Вопросы деятельности правоохранительных органов и правовой системы:

- кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатура, нотариат;

- административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательствоn, законодательство о недрах, об охране окружающей среды.

4. Осуществление координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.

Предметы ведения субъектов Федерации составляют такие сферы общественных отношений, по регулированию и управлению которыми только органы государственной власти субъектов Федерации (а также органы местного самоуправления в установленном законодательством объеме) обладают и осуществляют все властные полномочия, что также не исключает возможности делегирования ими осуществления отдельных полномочий федеральным органам или органам местного самоуправления.

Органы власти каждого уровня осуществляют по закрепленным за ним предметам ведения соответствующие виды деятельности – функции. Иногда понятия предмета ведения и функций трудноразличимы. Например, содержание дорог одновременно предмет ведения и функция (вид деятельности) какого-либо органа. А такой предмет ведения, как местные финансы, не содержит в своем названии какой-то функции (применительно к местному самоуправлению).

Предметы ведения местного самоуправления – это круг определяемых Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов Федерации, уставами муниципальных образований вопросов, обусловленных осуществлением местного самоуправления, его задачами и целями, местом и ролью в осуществлении власти народа, решение по которым принимается непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления самостоятельно.

Предметы ведения местного самоуправления являются необходимым элементом правового статуса каждого муниципального образования. Предметы ведения местного самоуправления, установленные нормами муниципального права, прежде всего определяют те области жизнедеятельности населения муниципального образования, на которые распространяется его юрисдикция.

Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ (далее – ФЗ № 131) используют для характеристики предметов ведения местного самоуправления понятие «вопросы местного значения». Вместе с тем Конституцией Российской Федерации и названным выше Законом в круг предметов ведения включены также и отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться местные органы. Таким образом, предметы ведения местного самоуправления состоят из: а) вопросов местного значения; б) отдельных государственных полномочий.

Согласно ФЗ № 131 вопросы местного значения – вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ, указанным Законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

В ФЗ № 131 отсутствует указание на устав муниципального образования и на законы субъектов Федерации. Таким образом, субъекты Федерации лишились права относить своими законами к вопросам местного значения иные вопросы (не вошедшие в федеральный перечень), которое им предоставлял Федеральный закон 1995г. «Об общих gпринципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а муниципальные образования – права принимать к своему рассмотрению данные вопросы, основываясь на законах субъектов Федерации.

В соответствии с Конституцией Российской федерации и ФЗ № 131 к вопросам местного значения относятся:

1. Организация местного самоуправления и ее правовое закрепление в уставе муниципального образования. Каждое муниципальное образование, в процессе решения вопросов организации и структуры местного самоуправления, самостоятельно разрабатывает и принимает свойf устав, вносит в него изменения, а также осуществляет контрольd за его соблюдением.

2. Правовое регулирование муниципальных отношений в рамках полномочий местного самоуправления. Значительная часть норм, которая регулирует муниципальные отношения, содержится в уставах муниципальных образований. Кроме того, муниципальные образования принимают общеобязательные правила по предметам своего ведения; устанавливают порядок управления и распоряжения муниципальной собственностью; осуществляют регулирование по планировке и застройке территории муниципального образования; регулирование по использованию водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения, решают другие вопросы правового регулирования муниципальных отношений.

3. Управление муниципальной собственностью и местными финансами, обеспечение комплексного социально-экономического развития муниципального образования. Муниципальные образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальной собственностью; формируют, утверждают и исполняют местный бюджет; устанавливают местные налоги и сборы, решают другие финансовые вопросы местного значения. При осуществлении этой деятельности необходимо учитывать задачи комплексного социально-экономического развития территории муниципального образования. Наряду с этим, органы местного самоуправления разрабатывают и принимают планы и программы развития муниципального образования, предусматривая рациональные пропорции в развитии производственной и социальной инфраструктур, осуществляют координацию при участии предприятий, учреждений и организаций, независимо от форм собственности, в комплексном социально-экономическом развитии территории муниципального образования.

4. Организация, содержание и развитие муниципальных служб: предприятий и учреждений, связанных с обеспечением жизнедеятельности населения в различных сферах местной жизни, создание условий для удовлетворения потребностей населения в различного рода услугах. Муниципалитеты организуют, содержат и развивают муниципальные учреждения образования, здравоохранения. К их ведению относятся вопросы по созданию условий для деятельности учреждений культуры, сохранению памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собственности. Муниципальные образования создают условия для организации зрелищных мероприятий, развития физической культуры и спорта в муниципальном образовании.

5. Осуществление контроля за соблюдением правовых актов муниципального образования, участие в контроле за соблюдением законодательства на территории муниципального образования. Муниципальные образования осуществляют контроль за соблюдением своих уставов, общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования. В ведении муниципальных образований находятся также вопросы контроля за использованием земель на территории муниципального образования. Муниципалитеты участвуют в охране окружающей среды на территории муниципального образования, а также осуществляют иную контрольную деятельность в соответствии с федеральным законодательством, уставами муниципальных образований.

6. В круг предметов ведения местного самоуправления входят также вопросы, связанные с формированием и организацией работы органов и должностных лиц местного самоуправления.

В ведении муниципальных образований находятся также иные вопросы местного значения, предусмотренные законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Для муниципальных образований каждого вида ФЗ № 131 закрепляет свой перечень вопросов местного значения:

- для городских и сельских поселений;

- для муниципальных районов;

- для городских округов.

Применительно к Рязанской области следует отметить, что существует Закон Рязанской области «О порядке решения на территории Рязанской области вопросов местного значения поселений в 2008 году», в котором перечислен перечень вопросов местного значения, решаемых органами местного самоуправления городских и сельских поселений; но с 1 января 2009 года он утрачивает силу, а новый закон, регулирующий данные отношения еще не принят.

Полномочия – это права, которыми наделен каждый уровень власти и управления для выполнения возложенных на него функций. Но одновременно это и обязанность выполнять данные функции. Таким образом, полномочия – это права, совмещенные с обязанностями. Что касается компетенции, то под ней понимается сочетание предметов ведения и полномочий.

По предметам исключительного ведения субъекты Российской Федерации реализуют всю полноту регулятивных, исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий, которые должны осуществляться исключительно за счет бюджетов субъектов Российской Федерации. Основные полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта, а также высшего исполнительного государственного органа власти субъекта Российской Федерации закреплены в федеральном законодательстве.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществление отдельных полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации может быть передано на основе соглашения федеральным органам исполнительной власти. Однако следует установить, что случаи, когда исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации могут передать осуществление своих полномочий федеральным органам исполнительной власти, должны регулироваться законами субъектов Российской Федерации. Органы государственной властиe субъектов Российской Федерации не должны снимать с себя ответственность за осуществление принадлежащих им полномочий без объективных причин (например, стихийное бедствие). В федеральном законе должны быть закреплены обстоятельства, когда федеральные органы могут взять на себя полностью или частично осуществление полномочий региональных органовf власти. Основания и процедуры такого "федерального вмешательства" должны быть тщательно сформулированы в федеральном законе с целью исключения возможности злоупотребления этим правом. Аналогичные нормы необходимо также установить и в отношении полномочий муниципальных органов власти. В рамках данной работы необходимо отметить полномочия органов государственной власти субъектов Федерации в области местного самоуправления, а именно:

правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, установленных федеральным законом;

правовое регулирование прав, обязанностей и ответственностиk региональных органов власти Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральным законодательством;

правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности местных органов власти и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов Российской Федерации, а также в пределах полномочий региональных органов государственной власти по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены законами субъектов Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законодательством.

В соответствии с Уставом (Основным законом) Рязанской области систему органов государственной власти Рязанской области составляют:

1) Рязанская областная Дума - законодательный (представительный) орган государственной власти Рязанской области;

2) Правительство Рязанской области - высший исполнительный орган государственной власти Рязанской области, возглавляемый Губернатором Рязанской области;

3) иные исполнительные органы государственной власти Рязанской области, образуемые в соответствии с настоящим Уставом (Основным Законом) и законами Рязанской области.

Данные органы государственной власти наделены полномочиями, которые закреплены в Уставе Рязанской области.

Один из ключевых вопросов конституционного правового регулирования местного самоуправления - определение его компетенций и полномочий. Никакие меры по совершенствованию структур местного самоуправления не дадут результатов, если муниципальному образованию не будет предоставлен обширный перечень прав, реализация которых может существенно влиять на положение дел соответствующей территории.

Полномочия местного самоуправления - это строго очерченный и закрепленный нормами муниципального права (Конституцией РФ, федеральным законодательством, правовыми актами субъектов РФ и органов местного самоуправления) за населением, выборными и иными органами местного самоуправления перечень конкретных прав и обязанностей, необходимых для реализации задач и функций местного самоуправления на территории муниципальных образований. Компетенция органа местного самоуправления – сложная правовая категория, структура которой складывается из предметов ведения, прав и обязанностей.

В Европейской Хартии местного самоуправления провозглашены основные принципы установления компетенции органов местного самоуправления.

Полномочия, предоставляемые местным органам власти, должны быть целостными и всеобъемлющими. Пределы полномочий органов местного самоуправления могут быть расширены по их инициативе и с их согласия. В случае передачи или ограничения полномочий органов местного самоуправления для выполнения государственных функций местные сообщества должны пользоваться, насколько это возможно, правом контроля и свободой адаптировать их осуществление к местным условиям. Ключевая проблема - распределение полномочий между представительными и исполнительными органами местного самоуправления. В России решение этой задачи в настоящее время «спущено на места» в виде права определять структуру (уставами, положениями) местного самоуправления. Исчерпывающий перечень полномочий представительных и исполнительных органов, главы администрации и (или) главы муниципального образования закрепляется в уставе муниципального образования, выносимом на референдум.

К исключительным полномочиям представительных органов власти в соответствии с федеральным законом относятся:

1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;

2) утверждение бюджета муниципального образования и отчета о его исполнении;

3) принятие планов (в том числе и градостроительных) и программ социально- экономического развития муниципалитета, утверждение отчетов об их исполнении;

4) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов;

5) установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью;

6) контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставами муниципальных образований;

7) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на их услуги;

8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности местных органов власти;

9) определение порядка участия муниципалитета в организациях межмуниципального сотрудничества.

Иные полномочия представительных органов муниципальных образований определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Федеральный закон №131 обязывает муниципальные образования формировать свой исполнительно-распорядительный орган (местную администрацию), который также наделен полномочиями по решению вопросов местного значения и осуществлению отдельных государственных полномочий.

Таким образом, каждому уровню власти соответствует определенный уровень правового регулирования. Поэтому можно выделить три уровня правового регулирования, составляющих правовую систему государства:

1) федеральный уровеньw правового регулирования включает в себя Конституцию РФ, федеральные конституционные законы и федеральные законыw, имеющие прямое действие на всей территории РФ.

2) региональный уровень включает в себя Уставы (Конституции) субъектов РФ и нормативные правовые акты, имеющие действие на территории соответствующих субъектов РФ.

3) местный (муниципальный) уровень правового регулирования включает в себя Уставы муниципальных образований и нормативно-правовые акты местных органов власти, имеющие действие на территории соответствующего муниципального образования.

В целом трехуровневая правовая система построена по принципу верховенства правовых актов более высокого уровня, но не по всем вопросам, а только по вопросам, входящим в исключительную компетенцию соответствующего уровня власти, либо по вопросам совместного ведения разных уровней власти. В остальных случаях уполномоченные органы соответствующего уровня власти осуществляют собственное правовое регулирование.

В настоящее время на уровне РФ и субъектов РФ предметы ведения и полномочия соответствующих государственных органов довольно четко разграничены. Конституцией РФ определены предметы исключительного ведения РФ и субъектов РФ и предметы совместного ведения. Вне пределов ведения РФ и полномочий по предметам совsместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ региональные органы обладают всей полнотой государственной власти.

На наш взгляд, подобный принцип разграничения предметов ведения и соответственно полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления должен применяться и на уровне региональная - муниципальная власть. В Конституции РФ нет конкретизации порядка разграничения полномочий на этом уровне. Разрешение отмеченrной правовой проблемы в разграничении полномочий между региональными и муниципальными органами власти позволит снять напряженность во взаимоотношениях данных органов и обеспечит их эффективное взаимодействие.

1.2 Делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления и государственный контроль за их исполнением

Проблема разделения власти по вертикали в федеративном государстве не ограничивается исключительно вопросами такого разделения между федеральным центром и субъектами Российской Федерации. Логическим продолжением ее являются проблемные вопросы разграничения властных полномочий между региональными органами власти Российской Федерации и находящимися на их территории органами местного самоуправления.

Несмотря на то, что органы местного самоуправления согласно статье 12 Конституции Российской Федерации не входят в систему органов государственной власти, они в любом случае осуществляют публичную власть со всеми присущими власти признаками (свойствами). Более того в соответствии с нормами пункта 5 статьи 4, пункта 6 статьи 5 и частью 4 статьи 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местные органы власти помимо законодательно закрепленных за ними на федеральном уровне субъектов Российской Федерации предметов ведения могут наделяться также и отдельными государственными полномочиями.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется только федеральными законами, законами субъектов РФ с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления - это предоставление органами государственной властиw Российской Федерации или субъекта федерации принадлежащих им полномочий органам и должностным лицам местного самоуправления.

Делегирование органами государственной властиr своих полномочий местным органам власти осуществляется на основе следующих принципов:

- законности и целесообразности;

- социально-экономической обоснованности;

- реальности и гласности осуществления делегированных полномочий;

- материально-финансовой обеспеченности делегируемых полномочий;

- подконтрольности осуществления делегируемых полномочий.

Делегирование отдельных государственных полномочий производится в интересах социально-экономического развития муниципального образования и территории субъекта Российской Федерации, с учетом возможности и реальности их осуществления органамиt местного самоуправления. Делегируемые государственные полномочия не могут создавать препятствия для решения органами местного самоуправления вопросов местного значения и ухудшать социально-экономическое положение муниципального образования. В процессе делегирования государственных полномочий должен соблюдаться принцип гласности, информированности населения об объеме делегированных полномочий и их финансовой обеспеченности.

Наделение органовr местного самоуправления отдельными государственными полномочиями обусловлено рядом факторов:

- данные органы власти входят в качестве составного элемента в общую систему публичной власти в государстве, что предполагает их тесное взаимодействие и сотрудничество с органами государственной власти при решении вопросов местного значения.

- в силу наибольшей приближенности к населению органы местного самоуправления могут осуществлять отдельные государственные полномочия с большей эффективностью, нежели государственные органы.

Органыw местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями:

1) в области регистрации актов гражданского состояния (регистрация актов гражданского состояния на территории муниципального образования);

2) в области социальной защиты населения (социальная поддержка ветеранов труда, социальная поддержка многодетных семей и др.);

3) в области сельского хозяйства (полномочия по поддержке сельскохозяйственного производства в форме субсидий на животноводческую продукцию);

4) по образованию и организации деятельности административных комиссий, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (органы местного самоуправления образуют эти комиссии, обеспечивают их деятельность).

Органы местного самоуправления наделяются отдельными государственными полномочиями и по иным вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации и её субъектов.

Органы государственной власти при делегировании своих полномочий в полном объеме компенсируют органам местного самоуправления расходы на их осуществление и представляют реальные гарантии материально-финансовой обеспеченности при решении вопроса о такой передаче. Местные органы власти осуществляют переданные им государственные полномочия в той мере, в какой эти полномочия обеспечены материальными и финансовыми ресурсами. При неполном обеспечении материальными и финансовыми ресурсами делегированных полномочий глава муниципального образования вносит представление государственным органам власти о невозможности осуществления переданных полномочий в полном объеме и дает свои предложения о пределах и степени их выполнения. Органы государственной власти принимают решение по поводу внесенных предложений либо рассматривают спорные вопросы в суде.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями органов государственной власти осуществляется в таких организационно-правовых формах, как:

- делегирование по закону Российской Федерации;

- делегирование по закону субъекта федерации;

-делегирование на основе договоров и соглашений между исполнительными органами государственной власти субъекта РФ и местного самоуправления (при обязательной ратификации всех договоров и соглашений законодательным органом субъекта РФ и представительным органом местного самоуправления).

Делегирование государственных полномочий может быть разовым, на определенный срок или бессрочным. Например, к разовому следует отнести предоставление муниципального жилья военнослужащим, работникам налоговых служб и другим категориям государственных служащих; к срочному - предоставление бесплатного проезда на муниципальном транспорте отдельным категориям граждан, обеспечение выплаты пособий гражданам, имеющим детей; к бессрочному - государственную регистрацию актов гражданского состояния, выполнение задач паспортно-визовой службы, военный учет граждан и др. Государственные полномочия могут делегироваться всем муниципальным образованиям или только отдельным муниципалитетам.

Основной формой делегирования государственных полномочий является делегирование по закону. При этом не допускается делегирование полномочий, относящихся к исключительной компетенции законодательного и исполнительного органов государственной власти и изменяющих устав субъекта РФ, а также обеспечивающих защиту прав и свобод граждан. При делегировании государственных полномочий органам местного самоуправления по закону проект данного закона заблаговременно направляется представительным органам соответствующих муниципальных образований для согласования и мотивированного заключения. Возражения органов местного самоуправления относительно характера, объема делегируемых полномочий и порядка их финансирования подлежат рассмотрению в комиссиях законодательных органов государственной власти.

Существует практика делегирования полномочий на основе договоров, которая применяется в ряде субъектов Российской Федерации, хотя она отчасти противоречит федеральному законодательству. Договор в обязательном порядке должен отражать:

- цели, объем и характер делегируемых полномочий;

- порядок их осуществления и срок действия договора;

- взаимные права и обязанности по реализации делегированных полномочий;

- объем и порядок материально-финансового обеспечения делегированных полномочий;

- формы и меры ответственности сторон за нарушение условий договора;

- условия расторжения договора и возможности возврата делегированных полномочий.

Указанный договор подписывается высшим должностным лицом субъекта РФ и главой администрации соответствующего муниципального образования и вступает в силу после его утверждения законом субъекта федерации и решением представительного органа местного самоуправления. Договор может предусматривать заключение на его основе соглашений между региональными органами исполнительной власти и соответствующего муниципального образования о делегировании и принятии государственных полномочий.

Осуществление делегированных государственных полномочий органами местного самоуправления строится на соответствии федеральному законодательству и законодательству субъектов РФ. Органы местного самоуправления свободны в выборе форм и методов реализации переданных государственных полномочий. Вместе с тем они несут ответственность за осуществление переданных им государственных полномочий в той мере, в какой данные полномочия обеспечены органами государственной власти материально-финансовыми ресурсами, а также насколько выполнимы иные обязательства, необходимые для реализации этих полномочий.

Возвращение государственных полномочий, делегированных органамc местного самоуправления, возможно по собственной инициативе делегировавших государственных органов, если при сложившихся условиях эти полномочия могут быть наиболее эффективно выполнены государственными органами власти. Такое возвращение оформляется законом с обязательным заблаговременным извещением об этом органов местного самоуправления.

Возвращение делегированных полномочий по инициативе органов местного самоуправления допускается в том случае, если выполнение переданных полномочий становится невозможным по причинам, не зависящим от органов местного самоуправления. Мотивированное представление об этом представительный орган местного самоуправления вносит в законодательный орган государственной власти; при установлении достоверности указанных причин невыполнения или невозможности их оперативного устранения исполнительный орган государственной власти вносит в законодательный орган проект закона о возвращении государственных полномочий.

Возвращение государственных полномочий, делегированных по договору, возможно в случае нарушений условий договора одной из сторон и если эти нарушения привели к ненадлежащему выполнению или создали условия, затрудняющие исполнение государственных полномочий органами местного самоуправления. При не достижении соглашения сторон по спорным вопросам решение о возвращении делегированных полномочий рассматривается в суде.

Федеральный закон № 131 устанавливает формы государственного контроля:

- за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий;

- за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Органы государcтвенной власти, делегировавшие полномочия органам местного самоуправления, вправе осуществлять контроль за их реализацией, проверять законность и целесообразность решений муниципальных органов власти, принимаемых для осуществления переданных полномочий. Органы государственной власти для осуществления контроля за делегированными государственными полномочиями вправе:

1) производить проверки деятельности органов местного самоуправления и целевого использования средств, передаваемых на реализацию государственных полномочий;

2) запрашивать и получать в срок информацию, необходимые документы от органов и должностных лиц местного самоуправления о выполнении переданных полномочий;

3) назначать уполномоченных представителей государственной власти для оперативного контроля за осуществлением делегированных полномочий и целевым использованием выделенных на эти цели ресурсов;

4) проводить методическую работу и координацию деятельности органов местного самоуправления по вопросам осуществления переданных государственных полномочий.

Органы и должностные лица местного самоуправления обязаны предоставлять уполномоченным государственным органам документы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий.

Субъекты Федерации регулируют вопросы, связанные с передачей, финансированием отдельных государственных полномочий и осуществлением контроля за тем, как они осуществляются муниципальными органами власти, принимая в пределах своих полномочий соответствующие законы.

В отношении Рязанской области необходимо отметить, что существуют нарушения законодательства в сфере делегирования отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления. В частности проектом Закона области "О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Рязанской области отдельными государственными полномочиями" в нарушение требований ст. 26.3 ФЗ от 6 октября 1999 г. "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" органам местного самоуправления передавались отдельные государственные полномочия, отнесенные к полномочиям органов государственной власти субъекта Федерации и осуществляемые ими самостоятельно.

Также при изучении законопроекта, предусматривавшего наделение органовb местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Рязанской области государственными полномочиями по образованию и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, было установлено, что в нарушение ст. 19 ФЗ от 6 октября 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в нем не было перечня подлежащих передаче в пользование или управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, а также не определялся порядок отчетности муниципальных органов власти об осуществлении переданных им полномочий. Кроме того, законопроект не содержал норм, регулирующих ответственность органов местного самоуправления за нарушения при осуществлении государственных полномочий по образованию и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. При принятии Закона указанные правоотношения в связи с вмешательством прокуратуры области были урегулированы в соответствии с требованиями законодательства.

В связи с перечисленным необходимо отметить, что передача государственных полномочий на уровень местного самоуправления является одним из способов укрепления сотрудничества органов государственной власти и местного самоуправления в их взаимодействии по осуществлению государственного и муниципального управления.

Однако вопросы наделения муниципальных органов власти государственными полномочиями, несмотря на их важное место в системе местного самоуправления, остаются до сих пор мало изученными и разработанными, следовательно, и достаточно проблематичными. Как показывает практика, целый рад проблем в деле передачи региональными органами власти Российской Федерации органам местного самоуправления государственных полномочий вызвано не только отсутствием законодательного акта по указанным вопросам, но и существующими несовершенствами положений действующего Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Вместе с тем, необходимость в скорейшем урегулировании данных вопросов федеральным законодателем, посредством принятия федерального закона о порядке и принципах наделения органов муниципальной власти отдельными государственными.

ГЛАВА 2. Проблемы и пути оптимизации взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления

2.1 Проблемы взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации и местного самоуправления

Институт местного самоуправления играет значительную роль в процессе формирования гражданского общества, так как все гражданские права и массовые виды активности, различные негосударственные проявления общественной жизни людей зарождаются и в конечном итоге реализуются в местных сообществах, образующих базу гражданского общества. Особенно актуальное значение и звучание приобретает сегодня проблема взаимодействия государства и местного самоуправления, осмысление теоретических и правовых аспектов взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления с позиций научного анализа, соотношения государства и общества, правового государства и гражданского общества.

В процессе своей деятельности органы местного самоуправления тесно взаимодействуют с органами государственной власти, и, прежде всего, с органами регионального управления, которыми в РФ являются в первую очередь государственные органы власти субъектов федерации.

Необходимо сказать о проблеме разграничения полномочий между региональными органами власти и органами местного самоуправления. В Конституции Российской Федерации порядок разграничения полномочий между ними не конкретизируются. Содержание предметов ведения и полномочий органов местного самоуправления в Конституции РФ раскрывается через определения «вопросы местного значения» и «отдельные государственные полномочия», которыми могут наделяться муниципальные органы власти. Тем самым в Конституции РФ определены два концептуальных подхода. Через понятие «вопросы местного значения» подчеркивается самостоятельность местного самоуправления и его отделенность от государства, через понятие «отдельные государственные полномочия» определяется возможность привлечения местного самоуправления к управлению государственными делами.

Однако, в дальнейшем в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который призван конкретизировать конституционные нормы о местном самоуправлении, была принята такая юридическая конструкция определения предметов ведения местного самоуправления, которая значительно усложнила проблему разграничения полномочий между региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Можно выделить следующие основные правовые проблемы, которые требуют своего законодательного разрешения.

Первая проблема состоит в том, что Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» содержит перечень вопросов местного значения, отнесенных к ведению муниципальных образований. Этот перечень вопросов местного значения нуждается в уточнении, в связи с тем, что многие из них с достаточным на то основанием могут быть отнесены к государственным. Например, такие как обеспечение санитарного благополучия населения, охрана общественного порядка, создание условий для жилищного и социально-культурного строительства, содержание дорог, организация транспортного обслуживания населения, социальная поддержка населения, содействие занятости населения, охрана окружающей среды. Очевидно, что все эти вопросы имеют и государственное значение, поэтому точнее было бы назвать эти вопросы предметами совместного ведения органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления.

Необходимо в ближайшее время определить порядок реализации полномочий муниципальных органов власти и органов государственной власти по вопросам совместного ведения и совместного финансирования. Без такого разграничения полномочий при реализации полномочий при решении вопросов, находящихся в исключительном ведении органов местного самоуправления, и вопросов, находящихся в совместном ведении, возникнут споры, в первую очередь, межбюджетные. Кроме этого органы государственной власти и местного самоуправления могут вторгаться в компетенцию друг друга. Все это не способствует стабильности и эффективности во взаимоотношениях между органами государственной власти и местного самоуправления.

Вторая проблема - правовое обеспечение условий для действия органов местного самоуправления в пределах собственной компетенции. Муниципалитеты не могут наделять себя дополнительной компетенцией, кроме предусмотренной законодательством. В этом смысле формулировка, предусмотренная в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», о том, что муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению иные вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и государственных органов власти должна быть исключена, в связи с тем, что здесь также возможно вмешательство в компетенцию других органов власти. Механизм разрешения споров в этих случаях не предусмотрен, а действующий судебный порядок недостаточно оперативен.

Также надо сказать, что ряд вопросов местного значения, которыми дополнены статьи 14-16 Федерального закона № 131-ФЗ, фактически не вносят реального правового регулирования, так как органы местного самоуправления решают их в рамках иных полномочий, установленных федеральными законами. Например, в перечни вопросов местного значения муниципальных образований включены вопросы содействия в развитии сельскохозяйственного производства и создания условий для развития малого предпринимательства. Сами эти определения крайне расплывчаты, непонятно, чем эти полномочия отличаются от полномочий субъектов Российской Федерации по поддержке сельскохозяйственного производства.

Надо отметить, что в различных положениях Федерального закона № 131-ФЗ имеется более 30 отсылок к законам субъектов Российской Федерации и предписаний, возлагающих регулирование тех или иных вопросов на законодательные акты субъектов Федерации. При этом в Федеральном законе не указывается (и не может указываться), какими именно законами субъектов Федерации должны регулироваться эти вопросы и как должны называться данные законы. Следовательно, отсутствие в Федеральном законе прямого предписания о необходимости или о праве принятия субъектами Российской Федерации законов, регулирующих вопросы организации местного самоуправления в части, не отнесенной к ведению Российской Федерации, не может трактоваться как запрет на правовое регулирование этих вопросов субъектами Федерации.

Полномочия должны определяться точно. Либо это – право, тогда органы публичной власти самостоятельно принимают решения и самостоятельно их финансируют. Либо это – обязанность; тогда тот, кто установил обязанность, а именно государство, должен нести ответственность за обеспечение финансирования.

Наконец следует отметить, что сегодня очень важна позиция федеральных органов власти в вопросах совершенствования нормативно-правовой базы для дальнейшего разграничения полномочий между государственными и муниципальными органами власти. На законодательном уровне большинства субъектов Российской Федерации этот вопрос не может быть решен в силу двух основных причин. Первая состоит в том, что в большинстве субъектов Российской Федерации слишком силен аппарат, направленный на ограничение прав муниципалитетов. Вторая - это противоречия и недостатки правового регулирования вопросов разграничения полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в федеральном законодательстве и, прежде всего, при определении собственных полномочий органов местного самоуправления; которые не позволяют совершенствовать законодательство субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении.

Существуют проблемы и в сфере передачи субъектами Российской Федерации органам местного самоуправления государственных полномочий. Представляется целесообразным остановиться на следующих проблемных моментах:

1. До настоящего времени остается открытым вопрос о пределах делегирования государственных полномочий. Очевидно, что существуют отдельные государственные полномочия, которые не могут быть делегированы органам местного самоуправления, ни при каких обстоятельствах.

2. Также не имеется единого мнения по вопросу, касающемуся объема переvдаваемых муниципальным образованиям полномочий – осуществлять передачу равного объема полномочий одновременно всем органам местного самоуправления либо, используя механизм постепенной поэтапной передачи, наделять полномочиями конкретные муниципалитеты.

3. Существует необходимость законодательного разрешения вопросов, касающихся оснований и порядка возвращения (отзыва) делегированных муниципальным органам государственных полномочий.

4. Не имеет логической и правовой завершенности также вопрос, касающийся формы передачи муниципальным образованиям для выполнения государственных полномочий необходимых материальных и финансовых средств. Это связано с тем, что наделить материальными и финансовыми средствами разные по своим масштабам и специфике муниципальные образования и определить размеры таких средств на неограниченный срок, закрепив это в нормах одного конкретного закона, регламентирующего общие положения передачи государственных полномочий, практически невозможно.

5. Нечеткость и неясность при определении субъекта, которому передается осуществление государственных полномочий, порождает теоретическую возможность наделения такими полномочиями в соответствии с абзацем 5 части 1 статьи 1 и частью 1 статьи 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» выборных и других органов местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставом муниципального образования. Чтобы избежать нарушения статуса органов местного самоуправления наиболее оптимальным и юридически верным представляется передача полномочий представительному органу с указанием на возможность либо невозможность вторичного делегирования.

6. Неоднозначность в понимании вызывают также и положения последнего абзаца части 2 статьи 6 во взаимосвязи с нормами части 4 данной статьи, поскольку, если принятие к своему рассмотрению муниципалитетами иных вопросов местного значения, установленных законами субъектов Российской Федерации является их правом, предполагающим добровольность такого принятия, то представляется неясным характер делегирования муниципальным органам власти государственных полномочий.

Рязанская область не является исключением и в ней также как и в других субъектах Российской Федерации существуют проблемы в данной сфере. Так, при изучении прокуратурой области законопроекта "О внесении изменений в Закон Рязанской области "О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Рязанской области в сфере социальной поддержки и социального обслуживания населения до 2008 года" выяснилось, что предлагается передать органам местного самоуправления не государственные полномочия, а функции должностных лиц управления труда и социальной защиты области по соблюдению установленного постановлением правительства области порядка оформления документов и выдачи средств инвалидам.

Кроме того, передавались полномочия по приему и оформлению пакета документов для назначения компенсации страховой премии по договору обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств, полученных инвалидами через органы социальной защиты населения, в том числе через Федеральное агентство по здравоохранению и социальному развитию. Однако субъект Федерации не вправе расширять предоставленные ему федеральным законом полномочия, а также без прямого указания на то федерального закона самостоятельно, на основе собственного решения делегировать реализацию предоставленных ему полномочий другим органам власти.

Необходимо также отметить наиболее существенную проблему – финансовое и материальное обеспечение местного самоуправления. Наличие у муниципальных образований собственных финансовых средств является важной гарантией и условием самостоятельности местного самоуправления. Уже на подготовительном этапе реформы обозначилось нежелание региональных властей обеспечивать право граждан на самоуправление: многие субъекты Федерации попытались обойти гарантии, предусмотренные населению, и не учитывать его мнение при изменении статуса муниципальных образований.

Региональные власти воспользовались ситуацией переходного периода с целью максимального сокращения самостоятельности муниципалитетов. При этом фактическое лишение органов местного самоуправления возможностей самостоятельно устанавливать местные налоги жестко ограничило их свободу действия в финансовой сфере. Реформа налогового законодательства оставила за муниципалитетами только два местных налога – налог на землю и налог на имущество физических лиц, которые не могут обеспечить расходные обязательства местного самоуправления даже в городах, а на уровне большинства мелких сельских поселений наполняют бюджеты максимум на 8 –10%. При этом в регионах по-прежнему сохраняется практика недофинансирования передаваемых государственных полномочий.

Местные налоги и сборы не покрывают большей части расходов, связанных с реализацией вопросов местного значения, что нарушает конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления. Одной из самых главных причин такой ситуации является неадекватность доходов муниципальных образований их расходным полномочиям.

В вопросах финансово-экономической составляющей взаимодействия муниципальных и региональных органов власти, также следует отметить, что в последние годы наблюдается четкая тенденция снижения доли налоговых поступлений в бюджетах всех муниципальных образований. В настоящее время областные дотации в местных бюджетах составляет 40 - 60 % для городских округов и 60 - 80% для муниципальных районов. О высокой степени финансовой зависимости муниципалитетов свидетельствует и тот факт, что распределение дополнительной помощи муниципальным образованиям осуществляется областными властями по собственному усмотрению. В целом же проблема соответствия доходов муниципальных образований их расходам может быть связана с неопределенностью вопросов местного значения, наличием так называемых нефинансируемых мандатов, недостаточным разграничением предметов ведения, полномочий и ответственности между государством и муниципальными образованиями.

Необходимо также отметить, что стремление регионального центра самостоятельно распоряжаться налоговыми поступлениями, собираемыми на его территории, приводит к борьбе за доходы между региональными и городскими органами власти и выступает постоянным источником напряженности в их отношениях.

Таким образом, можно сделать вывод, что политика регионального руководства явно направлена на сокращение автономии муниципальных образований. С этим связаны как попытки областного правительства присвоить некоторые полномочия муниципалитетов (в частности, в сфере распоряжения землей), так и законодательные инициативы, ставящие целью усилить контроль над городскими округами и муниципальными районами, в том числе и органами власти областного центра.

Позиция населения также рассматривается как немаловажный фактор, оказывающий существенное влияние на развитие муниципальной автономии в области. Пассивное отношение жителей к решению местных проблем выступают одной из главных причин слабости местного самоуправления. Следует отметить, что проблема взаимодействия - это проблема взаимоувязывания процессов, происходящих в муниципальных образованиях, с региональными процессами и динамикой развития региона, прямым следствием которого должна стать вовлеченность населения в процессы нормотворческой деятельности и исполнения правовых норм, т.е. развития социальной и экономической инициативы населения.

В разных странах реформы местного самоуправления имеют свои особенности, но в целом они выражаются в двух взаимосвязанных тенденциях – укреплении и укрупнении муниципалитетов. В развитии местного самоуправления в России формируются иные тенденции. По итогам анализа результатов муниципальной реформы в России, можно выделить особенности формирующейся российской модели местного самоуправления:

• тенденция к унификации системы местного самоуправления на всей территории страны;

• сохранение практики передачи муниципалитетам государственных полномочий, финансируемых не в полном объеме;

• перегруженность многих территорий неэффективными органами местной власти (карликовые муниципалитеты);

• радикальное сокращение местных налоговых источников доходов.

Необходимо отметить, что состояние местного самоуправления в российских регионах не соответствует современным требованиям и усугубляется множеством проблем, существенно снижающих возможности укрепления муниципальной автономии:

* низкая эффективность управления со стороны местных органов власти как следствие проводимой реорганизации;
* слабый уровень профессиональной подготовки кадров;
* недостаток финансовых средств, выделяемых для исполнения закрепленных полномочий;
* отсутствие необходимых организационных и материально- технических условий для функционирования муниципальных органов власти.

Законодательное решение перечисленных проблем, несомненно, привнесет необходимую сбалансированность в систему взаимных прав, обязанностей, полномочий и ответственности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

2.2 Направления совершенствования взаимосвязи органов государственной и местной власти

Местное самоуправление является одним из ключевых элементов государственного устройства не только Российской Федерации, но и любого демократического государства. Значение местного самоуправления в государственном устройстве России трудно переоценить, поскольку оно в силу своей природы выступает связующим звеном между населением и государственными структурами. Самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий и негосударственный статус его органов требуют последовательного перехода от централизованного руководства их деятельностью со стороны органов государственной власти к законодательному регулированию, методической поддержке местного самоуправления и формированию органами власти субъектов Федерации эффективной системы контроля над соответствием законодательству решений, принимаемых органами местного самоуправления.

Что касается проблемы регулирования предметов ведения и полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления необходимо сказать, что при законодательном решении данных вопросов необходимо учитывать четыре основных фактора:

1. какой уровень публичной власти за какие функции отвечает;

2) каким объемом ресурсов располагает каждый уровень публичной власти, чтобы выполнять возложенные на него Конституцией Российской Федерацией и законом полномочия;

3) какие механизмы обеспечивают выполнение органами государственной власти, местного самоуправления возложенных на них функций с целевым использованием средств налогоплательщиков;

4) какие органы являются носителями этих полномочий, распорядителями финансовых ресурсов.

Кроме того, в Федеральном законе следует выделить вопросы, находящиеся в исключительном ведении местного самоуправления, и вопросы совместного ведения субъекта РФ и местного самоуправления. Определенные шаги в этом направлении законодателем уже сделаны. Статьями 84, 85, 86, 87 Бюджетного кодекса РФ определены виды расходов, финансирование которых происходит либо исключительно и отдельно из федерального бюджета, бюджета субъекта РФ или местного бюджета, либо совместно из бюджетов всех уровней. Эти расходы уже не совпадают с перечнем вопросов местного значения, предусмотренным ст.7 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Необходимо в ближайшее время определить порядок реализации полномочий органов местного самоуправления и региональных государственных органов власти по вопросам совместного ведения и совnместного финансирования. Без такого разграничения полномочий при реализации полномочий при решении вопросов, находящихся в исключительном ведении органов местного самоуправления, и вопросов, находящихся в совместном ведении, возникнут споры, в первую очередь, межбюджетные. Кроме этого органы государственной власти и местного самоуправления могут вторгаться в компетенцию друг друга. Эти обстоятельства явно не способствует стабильности и эффективности во взаимоотношениях между органами государственной власти и местного самоуправления.

Представляется, что до законодательного уточнения вопросов, относящихся к совместному ведению, совместному правовому регулированию, совместному финансированию возможно заключение соглашений (договоров) между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и муниципальными органами власти соответствующего муниципального образования на определенный срок, например, на время действия бюджета субъекта Российской Федерации и соответствующего муниципалитета. Это может стать одним из вариантов для нахождения компромисса и дальнейшей работы по разграничению полномочий между региональными и муниципальными органами власти в Российской Федерации.

В качестве правового инструмента оптимизации процесса взаимодействия органов государственной власти субъекта следует рассматривать регламентацию взаимоотношений органов исполнительной власти субъекта Федерации и органов местного самоуправления отдельным федеральным законом либо внесением соответствующих поправок в действующий Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления». Регламентация взаимоотношений по вопросам реализации собственных полномочий местного самоуправления и при осуществлении государственных полномочий создаст прочный механизм соотношения органов местного самоуправления. Это поможет, с одной стороны, решить и существующие правовые проблемы в организации местного самоуправления в регионах, а с другой – заставить субъект Федерации при определении уровней, типов и видов своих взаимоотношений с органами местного самоуправления соблюдать соотношение органов исполнительной власти с органами местного самоуправления.

В отношении делегирования отдельных государственных полномочий необходимо в федеральном законодательстве отделить правовое регулирование вопросов местного значения от иных вопросов, связанных с осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Также необходимо уточнить понятие отдельных государственных полномочий, выделяя из них те, которые должны быть переданы органам местного самоуправления под контролем государства с точки зрения более эффективной их реализации и оптимизации процесса управления, и те, которые относятся к исключительному ведению органов государственной власти и не могут быть переданы для выполнения на другой уровень. И, конечно, крайне важно, чтобы передаваемые на уровень местного самоуправления государственные полномочия были обеспечены необходимыми для их выполнения материальными и финансовыми ресурсами.

В части финансовых основ местного самоуправления можно выделить следующие основные направления их совершенствования, которые одновременно являются и частью государственной политики в этой сфере:

- совершенствование механизмов распределения предметов ведения, полномочий и ответственности между уровнями публичной власти;

- реформирование налоговой системы России в части перераспределения существующих налогов и сборов между уровнями бюджетной системы. Одним из главных требований налоговой системы здесь является сбалансированность финансовых ресурсов всех уровней бюджетной системы. Также особое место следует уделить федеральным региональным местным целевым программам поддержки местного самоуправления;

- расширение возможностей влияния муниципальных образований на решения, принимаемые государством по вопросам, отнесенным к компетенции органов местного самоуправления;

- повышение эффективности методов бюджетного планирования на всех уровнях. Самым перспективным может являться переход к программно-целевым методам планирования финансового обеспечения деятельности муниципалитетов.

В Рязанской области, в зависимости от той или иной ветви власти, созданы органы и учреждения, которые направлены на эффективное взаимодействие с органами местного самоуправления, оказание им содействия, методических рекомендаций при решении возникающих вопросов.

Так, например, при Рязанской Областной Думе создан Совет председателей представительных органов муниципальных образований (муниципальных районов и городских округов) Рязанской области, который является коллегиальным консультативно-совещательным органом, обеспечивающим взаимодействие представительных органов государственной власти Рязанской области с представительными органами местного самоуправления по важнейшим вопросам правовой и социально-экономической деятельности региона, совершенствования регионального законодательства и нормативно-правовой базы развития местного самоуправления.

Основными задачами, которые решает данный Совет являются:

1) разработка планов законотворческой деятельности по реализации государственной политики в области социально-экономического развития области, отдельных территорий и реформы местного самоуправления и контроль за их выполнением;

2) обеспечение взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления области при реализации государственной политики в сфере социально-экономических преобразований и реформы местного самоуправления;

3) рассмотрение проектов федеральных законов и законов Рязанской области по вопросам местного самоуправления и социально-экономических преобразований в регионе;

4) выработка рекомендаций по вопросам регулирования межбюджетных отношений, установления порядка предоставления межбюджетных трансфертов из областного бюджета и местных бюджетов, методики формирования бюджетов вновь образованных муниципальных образований;

5) участие в формировании политики регулирования имущественных и земельных отношений, отношений в сфере лесного и водного хозяйств, рационального использования и охраны природных ресурсов, охраны окружающей среды, обеспечения экономической безопасности;

6) использование согласительных процедур при решении проблем, возникающих в процессе взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления Рязанской области и другие.

В пределах исполнительной власти Правительством Рязанской области образовано Министерство по делам территориальных образований Рязанской области, которое является центральным исполнительным органом государственной власти Рязанской области специальной компетенции, осуществляющим исполнительно-распорядительную деятельность на территории Рязанской области, направленную на развитие местного самоуправления, рассмотрение и решение вопросов административно-территориального устройства Рязанской области, прогнозирование развития политических процессов и обеспечение общественно-политической стабильности на территории Рязанской области, взаимодействия органов государственной власти с политическими партиями, общественными объединениями и иными структурами гражданского общества, проводящим государственную политику, осуществляющим межотраслевое управление и координирующим деятельность в указанной сфере иных центральных и территориальных исполнительных органов.

Необходимо также выделить основные задачи Министерства:

1) развитие местного самоуправления;

2) участие в проведении единой государственной политики по обеспечению государственных гарантий населения на осуществление местного самоуправления;

3) представление интересов Губернатора и Правительства Рязанской области в Рязанской областной Думе при решении вопросов, связанных с проведением реформы местного самоуправления, созданием органов местного самоуправления и организацией их деятельности;

4) обеспечение конструктивного взаимодействия органов государственной власти Рязанской области с политическими партиями, профессиональными и творческими союзами (ассоциациями), национально-культурными, религиозными и иными общественными объединениями (далее - политические партии, иные общественные объединения);

5) мониторинг общественно-политической обстановки, прогнозирование развития политических процессов на территории Рязанской области, подготовка предложений по поддержанию общественно-политической стабильности в регионе.

На основании изложенного можно сделать вывод, что в Рязанской области созданы определенные условия для дальнейшего взаимодействия региональных органов власти и местного самоуправления. Однако в Рязанской области, также как и в других субъектах Российской Федерации существуют проблемы и трудности в данной сфере, которые невозможно будет разрешить без законодательного регулирования.

Также, при законодательном решении вопросов взаимодействия всех уровней публичной власти в Российской Федерации, на наш взгляд, необходимо четко определить функции каждого уровня публичной власти; механизмы обеспечения выполнения данных функций; объем материальных и финансовых ресурсов для исполнения возложенных на конкретный орган полномочий; а также орган, осуществляющий распоряжение этими ресурсами.

В целом, хочется отметить, что перечисленные в данном параграфе направления совершенствования взаимосвязи органов государственной и местной власти помогут создать взаимовыгодное, а самое главное, эффективное сотрудничество данных органов публичной власти.

Заключение

От эффективного взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления зависит не только успешная реализация муниципальной реформы, но и решение многих вопросов развития Российского государства. Хотя в соответствии с Конституцией Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, на практике они тесно связаны и взаимодействуют по всем направлениям деятельности муниципальных образований (от бюджетных до организационно-правовых). От того насколько последовательно и целенаправленно будет осуществлено это взаимодействие, зависит действенность и эффективность решения задач государственного и муниципального управления.

В обобщении можно выделить четыре основных способа организации эффективного взаимодействия органов местного самоуправления и государственной власти:

1) представительство муниципального образования в законодательном (представительном) органеt субъекта Российской Федерации;

2) среди организационно-правовых способов взаимодействия региональных органов власти и органов местного самоуправления не менее важное место занимают договорные способы взаимодействия;

3) совместно создаваемые государственно-муниципальные организации, выполняющие общекоординационные задачи и функции;

4) практика правового регулирования вопросов местного значения на региональном уровне обращает внимание на использование понятия «совместное ведение органов государственной власти и местного самоуправления», которое также является способом обеспечения взаимодействия.

Однако необходимо отметить, что состояние местного самоуправления во многих регионах не соответствует современным требованиям и усугубляется множеством проблем, существенно снижающих возможности укрепления муниципальной автономии, а именно:

- низкая эффективность управления со стороны местных органов власти как следствие проводимой реорганизации;

- слабый уровень профессиональной подготовки кадров;

- недостаток финансовых средств, выделяемых для исполнения закрепленных полномочий;

- отсутствие необходимых организационных и материально- технических условий для функционирования муниципальных органов власти.

В большинстве муниципальных образований действия субъекта Федерации не встречают сопротивления, что, возможно, подтверждает их зависимое положение по отношению к региональной власти. Эффективное выполнение муниципальными органами власти своих функций возможно только в том случае, если они будут иметь в своем распоряжении достаточный объем ресурсов для осуществления собственных и делегированных полномочий. К сожалению, на сегодняшний день большинство органов местного самоуправления вынуждены работать в рамках единых стандартов, задаваемых федеральным центром, и ограниченных объемов финансирования, предоставляемых субъектом Федерации. Это способствует формированию «иждивенческой модели» отношений с государственной властью, а не развитию местной автономии.

Предпринятый анализ взаимоотношений региональных органов власти и органов местного самоуправления позволяет сформулировать предложения, по разрешению противоречий и оптимизации взаимодействия двух уровней публичной власти, а именно:

1. Отменить строгую регламентацию структуры органов местного самоуправления на уровне федерального законодательства, чтобы дать возможность субъектам Федерации и населению муниципальных образований самостоятельно определять специфику организации местного самоуправления, отражающие особенности региона и местных традиций.

2. Провести корректировку существующей системы распределения налоговых поступлений, закрепив за органами местного самоуправления дополнительные налоговые отчисления, чтобы повысить их заинтересованность в экономическом развитии территорий и снизить степень зависимости от региональных дотаций.

3. Провести экспертизу государственных полномочий, исполняемых органами местного самоуправления на предмет их обеспечения финансовыми ресурсами, исключить в дальнейшем возможность передачи «не финансируемых мандатов».

4. Необходимо восполнить пробелы федерального законодательства в области судебной защиты местного самоуправления, особенно в том, что касается межбюджетных отношений, предусмотреть меру ответственности за невыполнение обязательств по финансированию расходов на государственные полномочия.

5. Принять в качестве основных критериев формирования границ муниципальных образований (при отсутствии непосредственной инициативы населения) объем ресурсов, имеющихся в их распоряжении и позволяющих обеспечить определенный уровень экономической самостоятельности.

В целом же, предстоит еще большая работа по завершению реформирования системы местного самоуправления. Успешное воплощение этого на практике возможно только в тесном и скоординированном взаимодействии органов государственной власти и местного самоуправления.

Список использованных источников и литературы

1. Нормативные правовые акты и иные официальные документы

1. Конституция Российской Федерации, 1993 // «Российская газета», № 237, 25.12.1993.

2. Европейская Хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // «Собрание законодательства РФ», 07.09.1998, № 36, ст. 4466.

3. Бюджетный Кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 01.12.2007, с изм. от 06.12.2007) // «Собрание законодательства РФ», 03.08.1998, № 31, ст. 3823.

4. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 10.06.2008) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

5. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184- ФЗ (ред. от 29.03.2008) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 18.10.1999, № 42, ст. 5005.

6. Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // «Собрание законодательства РФ», 05.05.2008, № 18, ст. 2003.

7. Устав (Основной закон) Рязанской области от 18.11.2005 № 115-ОЗ (ред. от 18.04.2008) // «Рязанские ведомости», NN 251-252, 22.11.2005.

8. Закон Рязанской области от 28.09.2007 № 131-ОЗ «О порядке решения на территории Рязанской области вопросов местного значения поселений в 2008 году» // «Рязанские ведомости», 2007.

9. Закон Рязанской области от 02.12.2005 № 131-ОЗ (ред. от 08.10.2008, с изм. от 04.12.2008) «О межбюджетных отношениях в Рязанской области» // «Рязанские ведомости», 2005.

10. Постановление Рязанской областной Думы от 27.04.2005 № 42-IV РОД «Об утверждении Положения «О совете председателей представительных органов муниципальных образований (муниципальных районов и городских округов) Рязанской области при Рязанской областной Думе» // «Рязанские ведомости», 2005.

11. Постановление Правительства Рязанской области от 11.06.2008 № 97 «Об утверждении Положения «О министерстве по делам территориальных образований Рязанской области» // «Рязанские ведомости», 2008.

2. Учебная литература

12. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации : учеб. для вузов / М.В. Баглай. – 6-е изд., изм. и доп.- М.: Норма, 2007. – 784 с.

13. Васильев В.И. Муниципальное право России : учеб. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2008. – 848 с.

14. Выдрин И.В. Муниципальное право России : учеб. для вузов. – 3-е изд., перераб. – М.: Норма, 2008. – 320 с.

15. Дмитриев Ю.А. Муниципальное право Российской Федерации : учебное пособие. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Эксмо, 2006. – 272 с.

16. Зотов В.Б. Система муниципального управления: Учебник для вузов. / Под редакцией В.Б. Зотова. / - СПб.: Лидер, 2005. – 493 с.

17 Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации : учеб. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – 672 с.

18. Чеботарев Г.Н. Муниципальное право России: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2006. – 382 с.

19. Юшина Е.А. Муниципальное управление: Учебник. – М.: ФГНУ «Российский научный центр государственного и муниципального управления», 2003. – 220 с.

3. Научная литература

20. Абзалова Л.Ф. Делегированное законодательство // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 1.

21. Барышников О. Правовые аспекты организации взаимодействия региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления при проведении муниципальной реформы в Чувашской республике // Муниципальная власть. 2008. № 1.

22. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Государственная власть и (или) местное самоуправление: в поиске оптимальной модели взаимоотношений // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 24.

23. Бялкина Т.М. Проблемы правового регулирования компетенции местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 3.

24. Дементьева О. Проблемы формирования местных бюджетов // Муниципальное право. 2003. № 4.

25. Колкнева Т.Ф. Взаимоотношения государства и муниципальных образований в финансовой сфере: пути совершенствования. Государственная власть и местное самоуправления. 2004. № 5.

26. Курманов М.М. Проблемы реализации отдельных полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации в области местного самоуправления // Местное право. 2004. № 11-12.

27. Трофимова И.Н. Некоторые аспекты развития местного самоуправления в условиях регионализации Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 5.

28. Фасеев И. Проблемы эффективности правового регулирования разграничения полномочий между органами публичной власти // Муниципальная власть. 2008. №1.

29. Шугрина Е.С. Формы и пределы вмешательства органов государственной власти в деятельность местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 7.

30. Ярошенко А.А. Местное самоуправление в системе власти в государстве // Государственная власть и местное самоуправление. 2002. № 4.