Курсовой проект

на тему:

«Деятельность местной власти по исполнению переданных государственных полномочий в области социальной политики на примере Нерюнгринского района»

**Содержание**

Введение

Глава 1. Теоретические и правовые аспекты осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

1.1 Историческое развитие делегирования государственных полномочий в России

1.2 Основные принципы и порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями

1.3 Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных обязанностей

Глава 2. Исполнение переданных государственных полномочий в области социальной политики органами местного самоуправления Нерюнгринского района

2.1 Взаимодействие органов государственного управления и органов местного самоуправления в социальной сфере

2.2 Выполнение государственных полномочий органами местного самоуправления Нерюнгринского района в области социальной политики в 2008 году

Заключение

Список литературы

**Введение**

Общие процессы демократизации государства поставили на повестку дня вопрос о децентрализации государственной власти, которая может быть достигнута путем передачи части функций государства на местный уровень, наиболее приближенный к гражданам.

Конституция Российской Федерации 1993 года закрепила местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя, важнейшей формой осуществления народовластия. Современные исследователи отмечают отсутствие в российском обществе однозначного понимания и правильной оценки сути местного самоуправления, его природы, исторических корней и роли этого властного института в процессе укрепления взаимодействия местного самоуправления с государственными структурами.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями – вид делегирования полномочий с одного уровня власти на другой. Предметом наделения являются любые публично-властные полномочия, не относящиеся к вопросам местного значения и к исключительным полномочиям Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Объектом исследования является совокупность правоотношений, складывающихся в сфере взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, по делегированию полномочий, в частности, связанных с социальной политикой.

Предметом исследования являются правовые нормы, регламентирующие формирование и функционирование органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации, а также нормы права, регулирующие делегирование полномочий в сфере взаимодействия этих органов.

Целью исследования является комплексный, на основе норм и принципов конституционного и муниципального права, анализ института делегирования полномочий в современных условиях реформирования государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации, анализ осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий в области социальной политики на примере Нерюнгринского района, рассмотрение сущности взаимодействия государственного и муниципального управления в социальной сфере, экономическая и правовая целесообразность политики делегирования государственных полномочий, связанных с социальной средой Нерюнгринского района.

В соответствии с объектом, предметом и целью исследования были поставлены следующие задачи:

- исследовать состояние нормативно - правовой базы института делегирования полномочий в сфере взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации, дать историческую оценку этого института;

- рассмотреть на примере Нерюнгринского района порядок и принципы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в области социальной политики и их осуществление.

**Глава 1. Теоретические и правовые аспекты осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий**

**1.1 Историческое развитие делегирования государственных полномочий в России**

Выполнение местными сообществами и их органами не только собственных вопросов местного значения, но и определенной части государственных полномочий исторически было всегда. Процесс этот объективно необходимый и большей частью взаимовыгодный как для населения, так и для государства. Обусловлен он экономической, управленческой и организационно-технической целесообразностью.

В России органы местного самоуправления всегда исполняли определенный объем государственных полномочий и государственных обязанностей. К ведению земских учреждений, согласно Положению о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г., подлежали раскладка государственных денежных сборов, исполнение возложенных на земство потребностей воинского и гражданского управлений, участие в делах почтовой повинности и другие дела, которые вверялись на основании особых уставов, положений или постановлений.[[1]](#footnote-1)

Местные советы и их исполнительные комитеты решали не только все вопросы местного значения в интересах своих граждан, но и руководили на своей территории государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством; осуществляли руководство подчиненными им государственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями; обеспечивали соблюдение законов, прав граждан, государственного и общественного порядка; содействовали обороноспособности страны.[[2]](#footnote-2)

Подобный подход к осуществлению государственных полномочий и обязанностей в основном сохранялся и после преобразования местных Советов в органы местного самоуправления в 1990-1993 гг. В соответствии с Законом РФ от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в Российской Федерации» местные Советы и местные администрации были наделены широкими полномочиями в области: планирования, бюджета, финансов и учета; ценообразования; материально-технического обеспечения; сельского хозяйства, использования земли и других природных ресурсов; строительства, транспорта, связи; жилищного хозяйства, коммунально-бытового, торгового и социально-культурного обслуживания населения; обеспечения законности и правопорядка, охраны прав и свобод граждан.[[3]](#footnote-3)

Таким образом, местными Советами и их исполкомами решались все необходимые вопросы без юридического и фактического разделения их на государственные и местные. К тому же как тогда, так и сегодня невозможно дать точного разграничения местных дел и дел государственных, решаемых на местах в интересах населения.

В мире, в том числе и в России, по мере развития урбанизации и индустриализации, становления и развития государства, всеобщего благополучия местные сообщества становились все более зависимыми от общенациональных и государственных интересов, а вместе с этим возрастал и объем государственных дел, выполняемых на местах. В настоящее время во многих государствах с развитым местным самоуправлением доля коммунальных дел имеет тенденцию к сокращению, а доля государственных полномочий, уже превысившая 50% в структуре общественных задач, осуществляемых в муниципалитетах, продолжает увеличиваться.

По мнению А.И. Черкасова, общая для большинства стран современного мира тенденция заключается в сокращении собственно коммунальных дел и расширении обязательных и порученных. Такая ситуация отражает возрастающую интеграцию местных органов в государственный механизм, их приспособление к решению прежде всего задач, имеющих государственное значение.[[4]](#footnote-4)

Подобная эволюция местного самоуправления, как справедливо отмечал Г.В. Барабашев, «многократно усилила государственную природу муниципальных институтов, срастив местные дела с общегосударственными и поставив выборные муниципальные учреждения в сильнейшую административную и финансовую зависимость от правительства и министров… Окончательно оттеснило элементы местного самоуправления в муниципальной организации на второй план», превратив муниципальное управление в «разновидность исполнительной деятельности, осуществляемой в рамках общей государственной политики».[[5]](#footnote-5)

Аналогичных позиций придерживаются многие западные ученые. Так, Р. Граверт (Германия) отмечает, что «чем полнее втягиваются местные территориальные единицы в осуществление конституционно-правовых принципов социальной государственности, тем больше они вынуждены абстрагироваться от местных особенностей и следовать единым для всей страны принципам государственной политики».[[6]](#footnote-6)

При рассмотрении исторического развития осуществления отдельных государственных полномочий в России, можно позволить себе не согласиться с западными позициями чрезмерной зависимости местного самоуправления от государственной власти. В условиях страны такого масштаба как Российская Федерация невозможно предусмотреть все возникающие региональные и муниципальные проблемы населения на местах, поэтому наделение государственными полномочиями органов местного самоуправления можно считать не только легитимным и целесообразным решением сложившихся экономических и социальных противоречий, но и в некоторых случаях просто необходимым.

**1.2 Основные принципы и порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями**

В ведении муниципальных образований наряду с вопросами местного значения находятся и отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта федерации.

Государственные полномочия – это государственные полномочия Российской Федерации и государственные полномочия субъектов Российской Федерации. Государственные полномочия Российской Федерации представляют собой права и обязанности органов государственной власти РФ по решению вопросов, отнесенных к ведению Российской Федерации Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, а также иными нормативными правовыми актами, принятыми в соответствии с Конституцией РФ. Государственные полномочия субъекта Российской Федерации представляют собой права и обязанности органов государственной власти субъекта Российской Федерации по решению вопросов, отнесенных к ведению субъекта Федерации Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, конституцией (уставом) субъекта Федерации, законами субъекта Федерации, а также иными нормативными правовыми актами, принятыми в соответствии с Конституцией РФ.

Европейская хартия местного самоуправления определяет местное самоуправление как право и способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения (п. 1 ст. 3), а также устанавливает, что публичная власть, как правило, должна преимущественно осуществляться органами власти, наиболее близкими к гражданину. Предоставление полномочий иному органу власти должно производиться с учетом объема и характера поставленной задачи, а также требований эффективности и экономии (п. 3 ст. 4).

Эти принципиальные установления во многом отражают общность государственных дел и местных дел, их диалектическую взаимосвязь и взаимообусловленность в современном социальном государстве. Подтверждением этого являются и минимальные государственные социальные стандарты, устанавливаемые законодательством РФ, представляющие собой государственные услуги , предоставление которых гражданам на безвозмездной и безвозвратной основах за счет финансирования из бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов гарантируется государством на определенном минимально допустимом уровне на всей территории РФ. Эти стандарты являются по существу обязательством государства перед гражданами. Их выполнение обеспечивается в основном на местном уровне и гарантируется государством путем закрепления в доходы местных бюджетов отчислений от государственных налогов.

С принятием Конституции РФ 1993 г., установившей в ст. 12, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, а также закрепившей в ст. 132, что органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств, а реализация переданных полномочий подконтрольна государству, возникла необходимость в коренном пересмотре многих аспектов в организации местного самоуправления. Во-первых, потребовалось четко разграничить полномочия и предметы ведения между государственными органами и органами местного самоуправления, а во-вторых, создать систему наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и организации их осуществления на местах.

К сожалению, ряд важных аспектов, заложенных в данную позицию, не соответствует в полной мере социально-экономическим и политическим реалиям, в которых мы сегодня находимся, поэтому решение проблем затягивается, идет противоречиво и неэффективно.

В результате этот процесс затянулся на многие годы, вследствие чего значительная часть государственных полномочий как выполнялась ранее на местах, так и продолжала исполняться органами местного самоуправления, но часто без надлежащего правового оформления.

В настоящее время законодательное регулирование вопросов, связанных с наделением органов местного самоуправления определенными государственными полномочиями, в отсутствие специального Федерального закона по этим вопросам осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным законом от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами, отдельными государственными полномочиями субъектов Федерации - законами субъектов Федерации. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации законами субъектов Федерации допускается, если это не противоречит федеральным законам.

Отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления, осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов и органами местного самоуправления городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта Федерации.

Не допускается Конституцией наделение органов местного самоуправления полномочиями, относящимися к исключительному ведению государственных органов власти. Не допустимо наделение органов местного самоуправления полномочиями органов судебной власти и прокуратуры, а также иными государственными полномочиями, связанными с обеспечением государственной целостности и безопасности Российской Федерации.

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий.

Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. В местных бюджетах раздельно предусматриваются доходы, направляемые на решение вопросов местного значения, и субвенции, предоставляемые для обеспечения осуществления отдельных государственных полномочий.

Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

Федеральный закон, закон субъекта Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должны содержать:

1) вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями;

2) перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;

З) способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Федерации для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные cтандарты;

4) перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня;

5) порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;

6) порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименования органов, осуществляющих указанный контроль;

7) условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

Положения федеральных законов, законов субъектов Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вводятся в действие ежегодно соответственно федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, законом субъекта Федерации о бюджете субъекта Федерации на очередной финансовый год при условии, если федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год или законом субъекта Федерации о бюджете субъекта Федерации на соответствующий финансовый год предусмотрено предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий.

Общий размер субвенций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Федерации местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий, определяется федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и законом субъекта Федерации о бюджете субъекта Федерации на очередной финансовый год раздельно по каждому из указанных государственных полномочий. Указанные субвенции предоставляются местным бюджетам из создаваемого в составе бюджета субъекта Федерации регионального фонда компенсаций. Указанный фонд формируется за счет:

• субвенций из федерального фонда компенсаций на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами;

• иных доходов бюджета субъекта Федерации в объеме, необходимом для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им законами субъектов Федерации.

Субвенции из регионального фонда компенсаций распределяются между всеми муниципальными образованиями субъекта Федерации, органы местного самоуправления которых осуществляют переданные им отдельные государственные полномочия, пропорционально численности населения (отдельных групп населения) или потребителей соответствующих бюджетных услуг муниципального образования с учетом объективных условий, влияющих на стоимость этих бюджетных услуг (объем выплат), и утверждаются законом субъекта Федерации о бюджете субъекта Федерации на очередной финансовый год по каждому муниципальному образованию и виду субвенции.

Формирование, распределение, перечисление и учет субвенций, предоставляемых из регионального фонда компенсаций, производятся в порядке, установленном Бюджетным кодексом РФ.

Субвенции, предоставляемые из федерального фонда компенсаций на осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами, распределяются между всеми субъектами Федерации в порядке, установленном Бюджетным кодексом РФ, пропорционально численности населения (отдельных групп населения) или потребителей соответствующих бюджетных услуг субъекта Федерации с учетом объективных условий, влияющих на стоимость этих бюджетных услуг (объем выплат), и утверждаются Федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год по каждому субъекту Федерации и виду субвенции.

По вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий федеральные органы, исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Федерации, в пределах своей компетенции вправе издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением.

Признанное в судебном порядке несоответствие федеральных законов, законов субъектов Федерации, иных нормативных правовых актов РФ, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, требованиям, предусмотренным Федеральным законом, является основанием для отказа от исполнения указанных полномочий.

Органы государственной власти осуществляют контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

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

В случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами и должностными лицами местного самоуправления. Муниципальные правовые акты в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственныx полномочий, могут быть отменены, или их действие может быть приостановлено уполномоченным органом государственной власти. Указанные предписания и действия могут быть обжалованы в судебном порядке.

Органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

В случае нецелевого расходования субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта Федерации, если это установлено судом, а глава муниципального образования или глава местной администрации не приняли в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, то высшее должностное лицо субъекта Федерации издает правовой акт об отрешении их от должности.

Если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции РФ, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом, то отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов Федерации.

В этом случае решение о временном осуществлении органами исполнительной власти субъекта Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления принимается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации с одновременным изъятием соответствующих субвенций. Такие решения органов государственной власти субъектов Федерации могут быть обжалованы в судебном порядке. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

В порядке и случаях, установленных федеральными законами, отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться федеральными органами государственной власти.

С учетом того, что местная администрация, которой руководит глава местной администрации на принципах единоначалия, наделяется полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, то в решении ряда вопросов, связанных с замещением должности главы местной администрации, принимают участие органы государственной власти субъекта Федерации. Так, условия контракта для главы местной администрации муниципального района и городского округа в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, утверждаются законом субъекта Федерации. В связи с этим одна треть членов конкурсной комиссии назначается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Федерации. Контpaкт с главой местной администрации может быть расторгнут по соглашению сторон или в судебном порядке на основании заявления высшего должностного лица субъекта Федерации в связи с нарушением условии контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий.

Органы местного самоуправления и вышестоящие органы управления не обязательно должны строить взаимодействие только на основе четкого разделения полномочий. По целому ряду текущих вопросов целесообразно использовать иные, более оперативные формы. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления без взаимной передачи полномочии друг другу должно строиться на принципах добровольности, законности, а также принципе повышения эффективности управления. Основными формами такого взаимодействия являются договоры, соглашения, а также участие в совместных комиссиях, комитетах, организациях, выполняющих общие задачи.

**1.3 Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных обязанностей**

Органы местного самоуправления кроме отдельных государственных полномочий, которыми они наделяются федеральными законами и законами субъектов Федерации и которые они исполняют за счет федеральных и региональных материальных и финансовых средств, осуществляют также на безвозмездной основе государственные обязанности, закрепленные в федеральных законах.

Так было во все времена. Целесообразность и необходимость этого вытекает из логики общественных отношений при осуществлении особо важных общенациональных задач. По сути дела и в на стоящее время выполнение некоторых государственных полномочий законодательством возложено на органы местного самоуправления в качестве государственных обязанностей.

Так, в соответствии с Федеральным законом от 31 мая 1996 г. «Об обороне» органы местного самоуправления обеспечивают ы пределах своих территорий выполнение мероприятий по реализации Федеральной государственной программы оперативного оборудования территории РФ и подготовке коммуникаций в целях обороны, обеспечивают в целях обороны учет и мобилизационную подготовку транспортных и других технических средств.

В соответствии с Федеральным законом от 26 февраля 1997 г. «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации органы местного самоуправления должны создавать мобилизационныe органы, разрабатывать мобилизационные планы, оказывать содействие военным комиссариатам в их мобилизационной работе в мирное время и при объявлении мобилизации и т.д.

В соответствии с Федеральным законом от 18 апреля 1991 г. «О милиции» за счет местного бюджета финансируется численность милиции общественной безопасности, которая устанавливается органами местного самоуправления и не должна быть ниже нормативов, утвержденных министром внутренних дел РФ.

В соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» органы местного самоуправления при проведении федеральных и региональных выборов и референдумов обязаны осуществлять регистрацию (учет) избирателей и участников референдума, образовывать избирательные участки и участки референдума, на безвозмездной основе предоставлять необходимые помещения, транспортные средства, средства связи, техническое оборудование.

Однако отсутствие в законодательстве понятия «государственная обязанность» по отношению к муниципальным образованиям и возведение в принцип обязательности передачи на места финансовых и материальных средств для осуществления всех без исключения государственных полномочий порождают подчас различные коллизии. Некоторые муниципальные образования начинают требовать оплаты исполнения вышеназванных государственных дел и им аналогичных. С точки зрения действующего законодательства эти муниципальные образования правы. А с точки зрения содержащегося в таких государственных полномочиях четко выраженного общего интереса народа, а также с учетом организационной сложности и нерентабельности определения и обеспечения при этом соответствующих расчетов, тем более что органы государственной власти обеспечивают выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований, целесообразно подобные полномочия закрепить в законодательстве в качестве го су дарственных обязанностей, которые должны выполняться органами местного самоуправления безвозмездно на базе использования муниципальной собственности или за счет местных финансов.

**Глава 2. Исполнение переданных государственных полномочий в области социальной политики органами местного самоуправления Нерюнгринского района**

**2.1 Взаимодействие органов государственного управления и органов местного самоуправления в социальной сфере**

Нормативно-правовую базу исследования составляют конституционные акты (Конституция Российской Федерации 1993 г., Конституции зарубежных государств, Конституции (Уставы) субъектов Российской Федерации), Европейская хартия о местном самоуправлении, Федеральные Конституционные законы и Федеральные законы, Указы Президента Российской Федерации, постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, решения и определения Верховного Суда Российской Федерации и судов общей юрисдикции, Уставы муниципальных образований.

Современный период развития человеческого общества принес понимание того, что демократическое, правовое государство может решать основные задачи только при наличии развитой системы самоуправления. Составляя одну из основ конституционного строя правового государства, местное самоуправление позволяет демократизировать аппарат управления, эффективно решать местные вопросы и обеспечивать учет интересов местных сообществ при проведении государственной политики, оптимально сочетать интересы и права человека и интересы государства.

Местному самоуправлению принадлежит важная роль в реализации одной из главных задач современности - соединение в единое целое интересов государства, общества и личности, поскольку главный смысл, сущность местного самоуправления состоит в том, чтобы на уровне каждой отдельно взятой личности осуществлять гармонизацию прав и свобод человека и гражданина с интересами государства и общества.

Местное самоуправление необходимо рассматривать как многогранное, многоаспектное и многостороннее социальное явление. Современное местное самоуправление следует рассматривать как механизм взаимодействия территориальных сообществ и государства, главной задачей которого является согласование соответствующих интересов.

Говоря о взаимоотношении местного самоуправления с институтами государства, необходимо также подчеркнуть, что местное самоуправление есть одна из форм демократии - как непосредственной, так и представительной. Общественные начала в местном самоуправлении имеют своим назначением повышение активности населения в решении вопросов управления государственно-общественными делами. Сочетание государственного и общественного в местном самоуправлении очень важно в практическом плане. С помощью единства этих двух начал решаются важнейшие общественно-государственные задачи.

Таким образом, если широко смотреть на обозначенную проблему взаимодействия государства и местного самоуправления, то можно трактовать органы государственного управления и органы местного самоуправления как элементы единой системы социального управления, публичной власти, обеспечивающей жизнедеятельность общества как единого целого. Чем больше государство, тем труднее ограничиться централизованным чиновничьим управлением, тем с большей необходимостью элементы самоуправления включаются в общее управление.

Государство - это сложная система, имеющая в своем составе социально-экономические и территориально-государственные формирования (субъекты Федерации), в пределах которых существуют более мелкие организационные образования (районы, города и др.). Государство воплощает в себе интеграцию интересов, норм и потребностей граждан и социальных групп, обусловленных проживанием на определенной территории.

В настоящее время организация самоуправления стала одной из важнейших политических задач.

Становление местного самоуправления нуждается в разработке института осуществления им государственных полномочий прежде всего в социальной сфере - наиболее близкой и болезненной для населения.

Социальная сфера - это то, где должно быть четкое и интенсивное взаимодействие государственной власти и местного самоуправления во имя интересов населения, каждого человека.

Социальная политика должна строится на основе следующих принципов: единства экономической эффективности и социальной справедливости; органической взаимосвязи социальной защиты и самозащиты, помощи и самопомощи; субсидиарности.

Задача местного самоуправления - обеспечить социальный комфорт каждому члену общества, воплотить в жизнь основной лозунг социального государства - о создании достойного уровня жизни человека.

Именно в этом социальный смысл, предназначение местного самоуправления в сегодняшних условиях.

В отсутствие четкой правовой базы регламентирования разделения полномочий между государственной и муниципальной властью в такой сложной области как социальная политика и социальная защита институт делегирования государственных полномочий является одним из решений сложившейся проблемной социально-экономической ситуации на местах.

**2.2 Выполнение государственных полномочий органами местного самоуправления Нерюнгринского района в области социальной политики в 2008 году**

Одним из наиболее проблемных направлений социальной политики района является решения вопроса создания комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Так, постановлением № 1965 от 24.11.2008г. «О выполнении органами местного самоуправления муниципального образования «Нерюнгринский район» отдельных государственных полномочий по исполнению функций комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав» на основании Федерального закона от 06 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Закона Республики Саха (Якутия) от 26 декабря 2007 года 538-З №1079-III «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Республики Саха (Якутия) отдельными государственными полномочиями по исполнению функций комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав», руководствуясь Уставом муниципального образования «Нерюнгринский район» Нерюнгринский городской Совет решил принять эти полномочия и создал при администрации района комиссию по делам несовершеннолетних (отдел районной администрации), функции которой ранее исполнялись органами государственной власти, контролируемую лично главой администрации и финансируемую за счет субвенций из государственного бюджета республики Саха (Якутия). В это направление можно также добавить создание отдела по опеке и попечительству постановлением главы муниципального образования «Нерюнгринский район» от 1 октября 2008 года «О порядке реализации Нерюнгринской районной администрацией отдельных государственных полномочий по осуществлению деятельности по опеке и попечительству». Осуществление полномочия также финансируется за счет субвенций из государственного бюджета Республики Саха (Якутия), контролируется заместителем главы администрации по социальным вопросам.

Можно предположить, что эти меры значительно улучшат качество оперативного муниципального контроля за такой сложной социальной категорией граждан, как несовершеннолетние, позволит обеспечить защиту прав детей и подростков в области образования, обучения и социального обеспечения, профилактику роста детской преступности в районе и выявление детской беспризорности и безнадзорности, а также усилить контроль за усилившейся в кризисный период в стране и республике проблемой детской наркозависимости и наркооборота.

Проблема обеспечения отдельных категорий граждан бесплатными лекарственными препаратами в Нерюнгринском районе также очень актуальна. В 2008 году, как и в предыдущем, в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Законом Республики Саха (Якутия) от 25.01.2006г. 313-З № 635-III «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Республики Саха (Якутия) отдельными государственными полномочиями по социальной поддержке отдельных категорий населения на территории Республики Саха (Якутия) в части бесплатного обеспечения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения», постановления Правительства Республики Саха (Якутия) от 18.03.2006 № 96 «Об утверждении Положения о порядке реализации органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Республики Саха (Якутия) отдельных государственных полномочий по социальной поддержке отдельных категорий населения Республики Саха (Якутия) в части бесплатного обеспечения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения», руководствуясь уставом муниципального образования «Нерюнгринский район», решением Нерюнгринского районного совета от 27.06.2006 г № 5-26 «Об осуществлении органами местного самоуправления муниципального образования «Нерюнгринский район» отдельных государственных полномочий по социальной поддержке отдельных категорий населения в части бесплатного обеспечения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения», было принято постановление главы муниципального образования «Нерюнгринский район» от 22 мая 2008 года №764 «Об утверждении Положения о порядке реализации на территории Нерюнгринского района отдельных государственных полномочий по социальной поддержке отдельных категорий населения Республики Саха (Якутия) в части бесплатного обеспечения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения», и положение о реализации этих полномочий, которое определяет порядок осуществления полномочий (перечень категорий лиц, обеспечивающихся всеми необходимыми бесплатными медицинскими препаратами, лекарственных средств для отдельных категорий граждан с различными заболеваниями, организация обеспечения лекарственными средствами, а также формы ведения муниципального регистра). Эта мера является частью осуществления государственной поддержки регионам в рамках региональных программ социальной помощи населению.

Жилищные программы и предоставление субсидий гражданам таким же образом осуществляются органами местного самоуправления с помощью делегирования полномочий.

Так, постановлением главы муниципального образования «Нерюнгринский район» № 1574 от 29 сентября 2008 г. «О порядке реализации на территории Нерюнгринского района отдельных государственных полномочий по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг на основании Жилищного Кодекса Российской Федерации, Закона Республики Саха (Якутия) от 19.06.2008 г. 575-3 №41-IV «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов РС (Якутия) отдельными государственными полномочиями по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг», постановления Правительства Российской Федерации от 14.12.2005 № 761 «О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг», приказа Министерства жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Республики Саха (Якутия) от 18.07.2008г. № 210-п «О порядке перечисления (выплаты) субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг», во исполнении решения Нерюнгринского районного Совета от 16.09.2008г. № 9-44 «Об осуществлении органами местного самоуправления муниципального образования «Нерюнгринский район» отдельных государственных полномочий по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг», было утверждено Положение о порядке реализации на территории Нерюнгринского района отдельных государственных полномочий по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг, в котором регламентируется порядок предоставления и выплат субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг, сроки и механизмы выплаты. Социальная политика по предоставлению жилищных субсидий практикуется в муниципальных образованиях посредством делегирования государственных полномочий уже не первый год. Такая практика позволяет обеспечить надлежащий контроль и профилактику нецелевого расхода бюджетных средств, а также облегчает работу с гражданами по сбору информации, подтверждающей право на жилищную субсидию.

На основании Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федерального закона от 25 октября 2002 года №125-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», Закона Республики Саха (Якутия) от 22.03.2006 321 № 655-III «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Республики Саха (Якутия) отдельными государственными полномочиями по реализации Федерального закона от 25 октября 2002 г. №125-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», постановления Правительства РС(Я) от 31 августа 2006 г. № 397 «Об утверждении порядка расходования и учета средств, предоставляемых в виде субвенций из государственного бюджета Республики Саха (Якутия) местным бюджетам для осуществления органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Республики Саха (Якутия) отдельными государственными полномочиями по реализации Федерального закона от 25 октября 2002 г. №125-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», и объемов финансирования на 2006 г.», руководствуясь Уставом муниципального образования «Нерюнгринский район», Нерюнгринским районным Советом было решено принять отдельные государственные полномочия в части:

- регистрации и учета граждан, имеющих право на получение жилищных субсидий;

- заключения с гражданами соглашений о расторжении договоров социального найма занимаемых ими жилых помещений или договоров мены принадлежащих им жилых помещений на государственные жилищные сертификаты.

По данным устных опросов и газетных источников, данная политика пока имеет небольшое распространение на территории Нерюнгринского района (в некоторых случаях это происходит от неосведомленности граждан в части государственной жилищной политики, однако одной из наиважнейших причин является несовершенный механизм делегирования полномочий в России). В 2008-2009 году в Нерюнгринском районе очень остро встала проблема труда и занятости на фоне общероссийского кризиса, поэтому хочется предположить, что программа предоставления жилищных субсидий в рамках осуществления государственной и региональной социальной программы, станет доступным выходом для граждан, проживающих на территории района, а также желающих покинуть регион Крайнего севера.

**Заключение**

В рамках проведенного исследования можно сделать следующие выводы, касающиеся правового регулирования института делегирования государственных полномочий органам местного самоуправления: необходимо провести четкое разграничение деятельности органов местного самоуправления по осуществлению делегированных государственных полномочий и их деятельности в пределах полномочий, предоставленных им законодательством Российской Федерации и законодательством ее субъектов, с учетом ст. 133 Конституции Российской Федерации, которая предусматривает право органов местного самоуправления на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений органов государственной власти. Для этого необходимо законодательно установить:

а) механизм наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;

б) механизм участия органов местного самоуправления в реализации решений, принятых органами государственной власти;

- модель взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, установленная Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Правовая логика требует в ближайшей перспективе либо внесения некоторых изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ с тем, чтобы привести его в соответствие с конституционными нормами, либо уточнения некоторых норм Конституции с учетом реальных социально-политических условий;

- по мнению автора работы, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в части, касающейся делегирования полномочий в сфере взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, нуждается в дополнении правовыми нормами:

а) определяющими содержание понятий «наделение», «передача» и «делегирование» государственных полномочий с целью их классификации;

б) предусматривающими процедуру, при которой изданию закона субъекта Российской Федерации о наделении отдельными государственными полномочиями должно предшествовать заключение предварительного соглашения между органами государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления о возможности и условиях такого наделения;

в) предусматривающими наряду с принципом обязательности исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий принцип дополнительности указанных полномочий по отношению к вопросам местного значения, а также регулирующие оптимальную меру и допустимый объем государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления;

г) закрепляющими принцип договорного оформления передачи государственных полномочий органам местного самоуправления, а также регламентирующими их взаимоотношения с органами государственной власти в процессе делегирования и реализации государственных полномочий;

д) регулирующими институт делегирования отдельных полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти на основе принципа «взаимного делегирования полномочий» как общего принципа организации местного самоуправления;

Законы субъектов Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должны содержать следующие основные принципы и положения, направленные на реализацию новой концепции делегирования государственных полномочий:

а)принцип целесообразности, социально-экономической обоснованности, учета интересов населения муниципального образования при передаче соответствующих полномочий;

б) поэтапный порядок мер, принимаемых при осуществлении рассматриваемой процедуры, согласно которому должен быть предусмотрен переходный, подготовительный период, включающий ревизию фактически осуществляемых органами местного самоуправления, но не переданных в установленном порядке государственных полномочий, установление объемов и сроков компенсации средств местных бюджетов, использованных на их финансирование, а также методическое обеспечение органов местного самоуправления и повышение квалификации муниципальных служащих;

в) перечень финансовых ресурсов и материальных средств, необходимых для обеспечения реализации органами местного самоуправления переданных государственных полномочий в полном объеме;

г) нормативы, на основании которых будет определяться объем финансовых средств, предаваемых органам местного самоуправления, или порядок исчисления этих нормативов.

д) порядок прекращения исполнения соответствующих государственных полномочий;

Конституцией Российской Федерации и федеральными законами не предусмотрена возможность делегирования отдельных полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти. Позиция Конституционного Суда Российской Федерации и судов общей юрисдикции о невозможности делегирования органами местного самоуправления своих полномочий государственным органам, поскольку это ограничивает права граждан на осуществление местного самоуправления, указывает на аргументы, которые могут обосновывать и противоположную точку зрения. А именно - такое делегирование в ряде случаев способствует укреплению гарантий прав человека, особенно в экономической и социальной сферах. Конституционные принципы равноправия и организационного единства органов государственной власти и местного самоуправления приводят к выводу о теоретической возможности взаимного делегирования полномочий между ними.

В практической части проведенного исследования делегирования полномочий на примере социальной политики Нерюнгринского района была исследована правовая и практическая база осуществления государственных полномочий местными органами власти.

**Список литературы**

1. Муниципальное право: Конспект лекций / Составит. Ю.А. Дмитриев, Л.Ю. Грудцина. – М.: Эксмо, 2006. – 160 с. – (Экзамен в кармане).

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

3. Кокотов А.Н., Соломаткин А.С. Муниципальное право России: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2006. – 383 с.

4. Муниципальное право: Учебник для высших учебных заведений, изд. 3-е, перераб., доп. / Под ред. Ю.А. Дмитриева. – М.: Изд-во Эксмо, 2005. – 1200 с. – (Российское юридическое образование).

5. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 29.12.2004 № 199-ФЗ, с изм. от 12.04.2002 № 9-П);

6. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 29.06.2005 № 69-ФЗ с изм. от 30.12.2004 № 211-ФЗ);

7. Конституция Российской Федерации.

8. Конституция (Основной закон) Республики Саха (Якутия).

9. Закон Республики Саха (Якутия) от 10 июля 2002 года 41-З № 417-II «О порядке наделения органов местного самоуправления в Республике Саха (Якутия) отдельными государственными полномочиями».

10. Закона Республики Саха (Якутия) от 22 июля 2008 года 588-З № 67-IV «О внесении изменений в Закон Республики Саха (Якутия) «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Республике Саха (Якутия)».

11. Устав муниципального образования «Нерюнгринский район».

12. Закон Республики Саха (Якутия) от 26 декабря 2007 года 538-З №1079-III «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Республики Саха (Якутия) отдельными государственными полномочиями по исполнению функций комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав»

13. Федеральный закон от 25 октября 2002 года №125-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей».

14. Закон Республики Саха (Якутия) от 22.03.2006 321 № 655-III «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Республики Саха (Якутия) отдельными государственными полномочиями по реализации Федерального закона от 25 октября 2002 г. №125-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей».

1. Полное собрание законов Российской Империи. Собр. 2. Т. 39. Отд. 1. №40457. С.2. [↑](#footnote-ref-1)
2. Конституция РСФСР 1978 г. Ст. 138. [↑](#footnote-ref-2)
3. ВСНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010. Главы 6-9. [↑](#footnote-ref-3)
4. Черкасов А.И. Сравнительное местное самоуправление: теория и практика. М., 1998. С.106-115. [↑](#footnote-ref-4)
5. Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного государства (США, Великобритания). М., 1971. С.13, 104. [↑](#footnote-ref-5)
6. Граверт Р. Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ // Государство и право. 1992. №10. С.107. [↑](#footnote-ref-6)