Федеральное государственное образовательное учреждение

высшего профессионального образования

«ПОВОЛЖСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

имени П.А. Столыпина»

Кафедра государственного и муниципального управления

**КУРСОВАЯ РАБОТА**

по дисциплине: «Государственная политика и управление»

на тему: «Проблемы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями»

Выполнил: студент III курса,

310 группы очной формы обучения,

специальности 030201.65 «Политология»

Екушева Кристина Валерьевна

Проверил: к.с.н., доц. каф. ГМУ

Гегедюш Наталья Сергеевна

2010

**Оглавление**

Введение

Глава 1. Институт местного самоуправления

1.1 Местное самоуправление в РФ: понятие и принципы

1.2 Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления

Глава 2. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями

2.1 Наделение полномочиями: сущность, формы, принципы

2.2 Проблемы наделения полномочиями

Вывод

Список использованной литературы

Приложение

**Введение**

Местное самоуправление представляет собой один из важнейших институтов современного общества. Сегодня оно является одновременно формой самоорганизации граждан и инструментом демократического участия граждан в управлении общими делами. Президент России Д.А.Медведев обозначил работу по развитию местного самоуправления в качестве одной из приоритетных задач государства – «местное самоуправление должно открывать гражданам возможность самостоятельно решать свои локальные проблемы без указаний и распоряжений сверху».

Конституция Российской Федерации 1993 года признала и гарантировала местное самоуправление, за прошедшее с тех пор время были созданы законодательные основы местного самоуправления (принятие федеральных законов в 1995 и 2003 гг.), сформирована его финансово-экономическая база, накоплен огромный общественно-политический опыт работы муниципальных образований.

Принципиально новый подход к государственному устройству России поставил и значительное число новых вопросов. Недостаточная урегулированность взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления относится к числу наиболее острых проблем формирования государственного устройства Российской Федерации, соответствующего требованиям действующей Конституции РФ. В рамках названной проблемы одним из самых серьезных и актуальных является вопрос реализации органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий, которые, наряду с вопросами местного значения, и формируют компетенцию муниципальной власти в Российской Федерации.

Степень разработанности проблемы. Теоретической основой для исследования стали работы российских ученых в области муниципального права, а именно: В.И.Васильева, Н.А.Емельянова, А.И.Коваленко, О.Е.Кутафина, В.В.Лазарева, А.А.Подсумковой, Н.В.Постового, В.И.Фадеева, Е.С.Шугриной, В.А.Ясюнаса.

Проблемы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, несмотря на свою актуальность, редко анализируются в научной литературе и до настоящего времени не были предметом специального исследования в правовой науке. Отдельные аспекты обозначенной проблемы рассматриваются в работах И.Горфинкеля, А.Г.Воронина, А.А.Замотаева, А.Н.Кубаркова, И.Мачульской, В.В.Нехаева, В.В.Пылина, О.Л.Савранской, С.Г.Соловьева, А.И.Черкасова, А.Н.Широкова.

Объект исследования. Объектом являются общественные отношения, складывающиеся в области наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, а также нормы, регулирующие данные отношения.

Предмет исследования. Предметом является практика реализации норм о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Цель работы. Целью выступает выявление проблем в деятельности института наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

1. выявить понятие, принципы и функции МСУ в России
2. рассмотреть взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления
3. дать общий анализ правовых основ наделения полномочиями
4. выявить проблемы наделения полномочиями

**Глава 1 Институт местного самоуправления**

**1.1 Местное самоуправление в РФ: понятие и принципы**

Термин «местное самоуправление» впервые получил юридическое закрепление в Законе СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» 1990г. Согласно данному Закону местное самоуправление должно было осуществляться в границах административно-территориальных единиц, а в качестве основы местного хозяйства закреплялась коммунальная собственность.

До Конституции 1993г. органы местного самоуправления рассматривались в качестве органической части системы государственной власти. С принятием Конституции РФ, определившей роль местного самоуправления в системе управления делами государства как способа и формы народовластия на муниципальном уровне, утвердились современные конституционные основы местного самоуправления.

Федеральный закон от 6 октября 2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» приводит следующее определение: «Местное самоуправление в Российской Федерации — форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций».1

Органы местного самоуправления осуществляют ту разновидность публичной власти, которая носит название местной или муниципальной. Муниципальная власть имеет ряд признаков, присущих государственной власти. Эти признаки не столько подчеркивают государственные начала местной власти, сколько отражают ее публичный характер. Тем не менее, муниципальная власть — отнюдь не разновидность публичной власти. Муниципальная власть — это власть особого рода, которая от государственной власти отличается следующими признаками:1

1. территориальной ограниченностью;
2. более широким спектром форм непосредственной демократии;
3. более мягкой системой принуждения в местном самоуправлении;
4. законодательным ограничением прав местной власти со стороны государства;
5. подконтрольностью государству реализации передаваемых ОМСУ отдельных государственных полномочий;
6. преобладанием в сфере полномочий МСУ хозяйственной составляющей, а не властной.

Так как местное самоуправление является одним из способов реализации публичной власти в Российской Федерации, нельзя говорить о том, что местное самоуправление — это лишь разновидность государственной власти. Местное самоуправление функционирует на основе определенных принципов, характерных только для системы местного самоуправления, позволяющие говорить о ее единстве и уникальности:2

1. самостоятельности;
2. ответственности органов и должностных лиц МСУ перед населением муниципального образования, государством и юридическими лицами;

Принцип самостоятельности. Под самостоятельностью в российском законодательстве понимается, во-первых, организационная самостоятельностьорганов местного самоуправления. Данное положение закреплено в конституционном требовании: «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Во-вторых, население муниципального образования самостоятельно в определении структуры собственных органов местного самоуправления. В-третьих, местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. В-четвертых, понятие самостоятельности предполагает экономическую самостоятельность.Она обеспечивается прежде всего наличием муниципальной собственности. Финансовую самостоятельностьместного самоуправления обусловливает наличие местного бюджета, внебюджетных фондов, местные налоги и сборы, право органов местного самоуправления на участие в кредитных отношениях.

Принцип ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.Ответственность— неблагоприятные последствия, наступающие в случае принятия органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления противоправных решений, неосуществление или ненадлежащее осуществление своих задач и функций, выраженные в санкциях правовых норм. Выделяют ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, государством, физическими и юридическими лицами. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством— один из видов ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, который, в свою очередь, подразделяется на следующие виды:

1. ответственность органов и должностных лиц МСУ в случае нарушения ими Конституции РФ, федеральных законов, законов субъекта РФ, уставов муниципального образования. Формой проявления данного вида ответственности является досрочный роспуск представительного органа МСУ, досрочное прекращение полномочий главы муниципального образования;
2. ответственность органов и должностных лиц МСУ за невыполнение или ненадлежащее исполнение отдельных государственных полномочий, которыми они были наделены в соответствии с законодательством. Формой проявления данного вида ответственности может быть лишение ОМСУ отдельных государственных полномочий, наложение на должностных лиц МСУ мер дисциплинарного взыскания.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением наступает в результате утраты доверия населения. Формой проявления данного вида ответственности может быть отзыв депутата представительного органа местного самоуправления или выборного должностного лица; досрочное прекращение полномочий представительного органа местного самоуправления.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами наступает в случае совершения органами и должностными лицами местного самоуправления действий, причиняющих имущественный или иной ущерб физическим и юридическим лицам. Формой проявления данного вида ответственности может быть признание судом недействительности решений, принятых органами и должностными лицами местного самоуправления и возложение на них обязанности возместить причиненный ущерб.

В процессе осуществления органами государственной власти и органами местного самоуправления своей компетенции между ними неизбежно происходит взаимодействие. Взаимодействие между органами государственной власти и органами местного самоуправления, как правило, определяют как совокупность организационно-правовых форм и методов, направленных на совместное решение как общегосударственных, так и местных задач.

**1.2 Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления**

Взаимоотношения между государственными органами и органами местного самоуправления строятся на следующих принципах:1

1. принцип единства целей и задач в обеспечении прав исвобод человека и гражданина, в реализации общегосударственных интересов;
2. принцип всесторонней государственной поддержки осуществления и развития МСУ;
3. принцип разграничения предметов ведения и полномочий между ОГВ и МСУ;
4. принцип самостоятельности осуществления своих полномочий в области МСУ населением, органами и должностными лицами муниципальных образований;
5. принцип невмешательства ОГВ в компетенцию ОМСУ;
6. принцип солидарности, взаимодействия и сотрудничества при обеспечении прав и свобод человека и гражданина; при реализации общегосударственных интересов;
7. принцип субсидиарности при осуществлении ОМСУ минимальных государственных социальных стандартов и переданных им отдельных государственных полномочий;
8. принцип взаимной гласности и информированности;
9. принцип взаимного контроля;
10. принцип разрешения коллизий путем согласительных процедур либо обжалования в судебном порядке;
11. принцип взаимной ответственности;
12. принцип детальной правовой регламентации общественных отношений, возникающих в процессе взаимодействия;
13. принцип гласности;
14. принцип целесообразности и соблюдения общегосударственных интересов;
15. принцип равноправия муниципальных образований;
16. принцип недопустимости ущемления интересов других муниципальных образований;
17. принцип обеспеченности ресурсами при реализации собственных функций и отдельных переданных государственных полномочий.

Данные принципы при применении их в совокупности признаны способствовать эффективной реализации государственной политики в области местного самоуправления и развитию демократических основ государства.

Органы государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ наделены полномочиями в сфере местного самоуправления. К ним относятся:

1. определение общих принципов организации МСУ;
2. правовое регулирование по предметам ведения РФ и в пределах полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов прав, обязанностей и ответственности ФОГВ и их должностных лиц, ОГВ субъектов и их должностных лиц в области МСУ;
3. правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, ОМСУ и должностных лиц МСУ по решению вопросов местного значения;
4. правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности ОМСУ и должностных лиц МСУ при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми ОМСУ наделены федеральными законами;

Осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий федеральными органами государственной власти в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных Конституцией, федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Полномочия органов государственной власти субъектов в области местного самоуправленияв целом аналогичны полномочиям федеральных органов государственной власти, в частности, к ним относятся:1

1. правовое регулирование вопросов организации МСУ в субъектах в случаях и порядке, установленных федеральным законом;
2. правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности ОГВ субъектов иих должностных лиц в области МСУ в случаях и порядке, установленных федеральными законами;
3. правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности ОМСУ и должностных лиц МСУ по предметам ведения субъектов, а также в пределах полномочий ОГВ субъектов по предметам совместного ведения РФ и субъектов;
4. правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности ОМСУ и должностных лиц МСУ при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми ОМСУ наделены законами субъектов.

Кроме указанных основных полномочий органов государственной власти в области местного самоуправления №131-ФЗ закрепил за органами государственной власти субъекта РФ целый комплекс иных функций.

В реальности взаимодействие между государством и местным самоуправлением осуществляется одновременно по многим направлениям. Поэтому структурно-функциональные связи между органами государственной власти и местного самоуправления носят многосторонний характер. В частности, взаимодействие органов государственной власти с органами местного самоуправления осуществляется в следующих основных

1. государственная поддержка МСУ;
2. создание в субъекте совета муниципальных образований;
3. реализация представительными органами муниципальных образований права законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта РФ;
4. создание совместных координационных, консультационных, совещательных и других рабочих органов (как временных, так и постоянно действующих);
5. контроль в надзор органов государственной власти за деятельностью ОМСУ.
6. наделение ОМСУ отдельными государственными полномочиями;

Разберемся в сущности каждой из форм взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

Государственная поддержка местного самоуправления— это система мер, обеспечивающих укрепление и стимулирование развития местного самоуправления федеральными и региональными органами государственной власти.

В целях реализации государственной политики в области местного самоуправления 15 декабря 1999г. была принята Федеральная целевая программа государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления.2Предусмотрено два этапа исполненияпрограммы государственной поддержки местного самоуправления:

1. этап (2000—2002 гг.): создание базовых условий для комплексного социально-экономического развития муниципальных образований;

2. этап (2002—2014 гг.): выполнение программных мероприятий, направленных на кодификацию законодательства о местном самоуправлении, а также на решение задач инвестиционного характера, способных обеспечить устойчивое развитие муниципалитетов и существенное повышение жизненного уровня населения.

В Программе были определены две основные цели:

1. формирование условий для устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований;
2. содействие эффективной реализации конституционных полномочий ОМСУ.

Финансирование программы государственной поддержки местного самоуправления осуществляется из средств федерального бюджета и, по согласованию, из средств бюджетов субъектов РФ, а также местных бюджетов и средств союзов и ассоциаций муниципальных образований.

Таким образом, с учетом роли местного самоуправления в системе властных отношений Российской Федерации, в экономической, социальной и политической системах российского общества, программы государственной поддержки местного самоуправления призваны способствовать осуществлению государственной политики в отношении местного самоуправления проведению реформ на местном уровне и устойчивому социально-экономическому развитию муниципальных образований.

Сотрудничество через ассоциации и союзы муниципальных образований.В рамках ассоциации органы местного самоуправления могут более точно сформулировать и довести до сведения государственных органов общие проблемы. Для государственной власти ассоциация муниципальных образований — это та организация, через которую можно обратиться одновременно ко всем ее членам и выработать согласованную политику в отношении местного самоуправления.

Объединения создаются не только для повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления, но и в целях координации и объединения усилий при решении совместных проблем. Соответственно муниципальные образования самостоятельно рассматривают и решают вопрос о необходимости объединения друг с другом и о формах данного объединения. В каждом субъекте образуется совет муниципальных образований. Их организация и деятельность осуществляется в соответствии с требованиями Федерального закона «О некоммерческих организациях». Регистрация советов муниципальных образований будет производиться органами юстиции субъекта. Статус и полномочия объединений муниципальных образований будет определяться учредительными документами, советы муниципальных образований не смогут самостоятельно расширять свою компетенцию или получать полномочия от органов местного самоуправления. В сфере своей компетенции съезд совета муниципальных образованийсубъекта РФ:

1. утверждает устав совета муниципальных образований субъекта
2. определяет размеры и порядок уплаты членских взносов на осуществление деятельности совета муниципальных образований субъекта РФ и содержание органов управления совета муниципальных образований;
3. избирает органы управления совета муниципальных образований субъекта РФ;
4. осуществляет иные полномочия, определенные уставом совета муниципальных образований субъекта РФ.

Совет муниципальных образований не вправе вмешиваться в деятельность муниципальных образований и ограничивать ее, призван осуществлять межмуниципальное сотрудничество на территории субъекта, представлять и защищать интересы муниципальных образований в органах государственной власти субъекта, участвовать в законопроектной работе на региональном уровне, организовывать совместную хозяйственную деятельность, обмениваться опытом и информацией, участвовать в реализации региональных программ и т. п.

Текущее руководство советом муниципальных образований осуществляет исполнительный орган(коллегиальный или единоличный), а контроль за предпринимательской деятельностью — ревизионная комиссия.В случае ликвидации совета муниципальных образований создается ликвидационная комиссия.

Право законодательной инициативы.Представительный орган любого типа муниципального образования вправе вносить в законодательный орган государственной власти субъекта РФ проекты новых законов, предложения по совершенствованию норм уже существующих законов, замечания по законопроектам. При принятии законов, затрагивающих интересы местного самоуправления или жителей муниципальных образований, органы государственной власти субъектов РФ обязаны проводить консультации с органами местного самоуправления, учитывать их мнение, В свою очередь, органы местного самоуправления обеспечивают исполнение законов и иных нормативных правовых актов на территории своего муниципального образования. Таким образом, органы местного самоуправления и органы государственной власти взаимодействуют между собой в законотворческом процессе.

Создание согласительных, координационных, консультационных, совещательных временных и постоянных рабочих групп и комиссий для совместной разработки и реализации планов и программ.

Таким образом, местное самоуправление и государственная власть реализуют свое социальное назначение. Во взаимоотношениях между государственной и муниципальной властью основная задача государственной власти заключается в установлении правовых основ организации местного самоуправления. Все остальные виды регулирующего воздействия государственной власти на местное самоуправление являются необязательными. При этом государство не теряет возможности косвенно, путем влияния на других участников социальных взаимоотношений, оказывать свое управляющее воздействие. Чаще всего оно даже более эффективно, чем прямое администрирование.

Осуществление надзора за законностью деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления.Надзор за соблюдением органами местного самоуправления законодательства осуществляют различные государственные органы, в первую очередь - прокуратура. Надзор за соблюдением органами местного самоуправления законности в отдельных сферах могут осуществлять и другие государственные органы.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями— это исключение какого-либо полномочия из компетенции государственного органа и включение его в компетенцию органа местного самоуправления. Рассмотрим подробнее особенности и проблемы этой формы организации взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

**Глава 2. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями**

**2.1 Наделение** полномочиями: сущность, формы, принципы

В процессе осуществления органами государственной власти своей деятельности неизбежно возникает необходимость реализации ими полномочий на более низком территориальном уровне, чем уровень субъектов Федерации. Этот вопрос решается путем наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления на основе договоров или законодательных актов.

Реализация органами местного самоуправления полномочий государства имеет под собой определенные исторические основы.В России органы местного самоуправления всегда исполняли некоторый объем государственных полномочий и государственных обязанностей. Так, к ведению земских учреждений согласно Положению о губернских и уездных земских учреждениях от января 1864г. 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

В мировой практике существуют два основных способа пре доставления полномочий органам местного самоуправления. Для стран англосаксонской системы характерен принцип «позитивного регулирования» Данный принцип закрепляет за муниципальными органами право осуществлять лишь те полномочия, которые прямо закрепил закон. Действия, непосредственно не предусмотренные законом, могут быть признаны совершенными с превышением полномочий и отменены. Страны континентального права опираются на противоположный принцип «негативного регулирования», в соответствии с которым местные органы могут осуществлять все действия, прямо не запрещенные законом и не относящиеся к компетенции иных органов.

В современной теории муниципального управления предусматривается две основные формы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: передача полномочий и делегирование полномочий.1 Под передачей полномочийпонимается способ регулирования полномочий органа местного самоуправления, при котором какое-либо полномочие органа государственной власти исключается из его компетенции и включается в компетенцию органов местного самоуправления. При этом срок такой передачи, как правило, не оговаривается. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, как правило, происходит в форме передачи полномочий. Делегирование полномочий— это предоставление органам государственной власти принадлежащего ему права решения какого-либо вопроса органам местного самоуправления на один раз, на определенный срок или бессрочно. Исходя из этого, следует обратить внимание на различия в содержании понятия «передача полномочий», которая происходит на постоянной и безусловной основе, расширяя перечень вопросов ведения муниципального образования, и «делегирования полномочий», которое осуществляется на временной основе с соблюдением определенных требований, расширяя лишь компетенцию отдельных муниципальных органов.

Возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственным и полномочиями закрепляется в Конституции. В соответствии с ней в компетенцию органов местного самоуправления помимо вопросов местного значения могут входить и отдельные государственные полномочия, которые им передаются государством. До сих пор на федеральном уровне вопрос о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями практически не регулировался. Закреплялось только, что передача отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления должна осуществляться с передачей денежных средств, необходимых для их осуществления.

Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями может производиться только законом: федеральным и региональным. Закон также содержит перечень требований, предъявляемых к законам о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями:1

1. вид или наименование муниципального образования;
2. перечень прав и обязанностей ОМСУ, а также прав и обязанностей ОГВ при осуществлении соответствующих полномочий;
3. способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из государственных бюджетов для осуществления переданных полномочий;
4. перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных переданных государственных полномочий;
5. порядок отчетности ОМСУ об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;
6. порядок осуществления ОГВ контроля за осуществлением отдельных переданных государственных полномочий;
7. условия и порядок прекращения осуществления ОМСУ переданных им отдельных государственных полномочий.

Если в законе о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями о сроке наделения ничего не сказано и иное не вытекает из действующего законодательства, то следует понимать, что полномочия передаются бессрочно. Если полномочие входит в перечень вопросов местного значения для данного типа муниципального образования, то оно является муниципальным, в противном случае это государственное полномочие, которое требует отдельного финансирования.

Наиболее часто на практике органы государственной власти субъектов РФ передают органам местного самоуправления полномочия в следующих областях:1

1. государственной регистрации актов гражданского состояния;
2. лицензирования розничной продажи алкогольной продукции;
3. лицензирования деятельности по заготовке, переработке и реализации лома цветных и черных металлов;
4. лицензирования образовательной деятельности муниципальных образовательных учреждений;
5. назначения и выплаты компенсационных выплат;
6. ведения государственного градостроительного кадастра и мониторинга объектов градостроительной деятельности;
7. медико-социальной экспертизы;
8. установления значений отдельных корректирующих коэффициентов для расчета единого налога на вмененный доход для определенных видов деятельности;
9. порядка пользования отдельными природными ресурсами;
10. формирования и организации деятельности административных комиссий на территориях субъектов и т. д.

Передача отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления допустима в тех случаях, когда последние способны более эффективно их реализовать. В законах субъектов РФ чаще всего указывают следующие основания прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий:1

1. истечение срока, на который были переданы указанные полномочия;
2. признание ОГВ субъекта Федерации нецелесообразности дальнейшего осуществления полномочий ОМСУ, в том числе из-за невыполнения или ненадлежащего выполнения ОМСУ отдельных государственных полномочий;
3. невозможность обеспечения ранее переданных государственных полномочий необходимыми материальными и финансовыми средствами;
4. систематическое нарушение законодательства ОМСУ при реализации переданных государственных полномочий;
5. неоднократные обращения и жалобы физических и юридических лиц на ненадлежащее осуществление ОМСУ переданных государственных полномочий;
6. принятие федерального нормативного акта, изменяющего правовое регулирование в данной сфере;
7. отказ ОМСУ от дальнейшей реализации полномочий2.

Таким образом, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется на основе следующих принципов:

1. осуществление данной процедуры только посредством закона;
2. соразмерность передаваемых государственных полномочий возможностям муниципального образования;
3. материально-финансовая обеспеченность передаваемых государственных полномочий;

4. контроль со стороны государства за осуществлением ОМСУ отдельных переданных государственных полномочий.

Передача отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления позволяет решить ряд задач, актуальных не только для муниципальных образований, но и для региона, государства в целом:1

1. содействие децентрализации государственной власти, развитию самоуправленческих начал в жизни общества;
2. обеспечение участия народа в осуществлении властных полномочий и отношений;
3. повышение эффективного реагирования на разнообразные интересы и устремления местных сообществ, отдельных граждан;
4. осуществление более качественного и компетентного руководства социальными процессами, процессами принятия и осуществления управленческих решений, реализации задач местного значения;
5. создание рычагов более гибкого реагирования на требования, формулируемые характером переходного этапа в стране.

**2.2 Проблемы наделения полномочиями**

Федеральный закон № 131 определил компетенцию местного самоуправления через понятия «вопросы местного значения» и «полномочия по вопросам местного значения». Чтобы придать этим понятиям единообразное значение, законодатель пошел путем установления исчерпывающих перечней для поселений, муниципальных районов и городских округов. На практике же такого четкого разграничения компетенций не произошло. **Вопросы местного значения зачастую обозначены в законе лишь в общей форме, не дают основы для прояснения практического содержания отношений муниципальных органов к объектам управления.** Если бы обозначенные вопросы не пересекались с предметами ведения Российской Федерации и ее субъектов, такой подход означал бы предоставление муниципальным образованиям свободы действий в отношении собственных предметов ведения. Однако **четкую грань часто невозможно провести между вопросами местного значения и полномочиями субъектов Федерации. Сравнение собственных полномочий субъектов РФ по предметам их совместного с Российской Федерацией ведения и вопросов местного значения свидетельствует о дублировании функций (Приложение 1).**

Федеральный закон №131 в первоначальной редакции 2003 года исходил их принципа закрытости перечня вопросов местного значения. Органы местного самоуправления были не вправе включаться в решение вопросов за рамками установленного перечня и переданных им в законном порядке отдельных государственных полномочий. Это не только прямо противоречило принципу субсидиарности, но и пресекало для муниципальных образований возможность принимать на себя решение тех вопросов, которые актуальны для населения, но не предусмотрены в списках предметов ведения государства и муниципалитетов.1

Указанный недостаток был устранен Федеральным законом от 29.12.2006 №258-ФЗ путем введения списка «прав органов местного самоуправления поселения на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения поселений».1 Такое решение приоткрывало перечень решаемых муниципалитетами задач, но усугубило следующие проблемные моменты:

1. Побудило государственные органы рассматривать вопросы местного значения как обязанности органов местного самоуправления, даже безотносительно к практической возможности их осуществления. Встает вопрос об установлении организационных и финансовых критериев, определяющих максимальный объем отдельных государственных полномочий, которые могут передаваться органам местного самоуправления для осуществления, определение видов отдельных государственных полномочий по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации, которые не могут передаваться для исполнения органам местного самоуправления.
2. Окончательное стирание грани между вопросами местного значения, полномочиями по их осуществлению, государственными предметами ведения и некими новыми правами государственных и муниципальных органов на практике привело к тому, что контролирующие органы стали требовать от муниципальных образований и выполнения государственных полномочий, но уже без необходимости соблюдения процедур, установленных статьями 19-21 №131-ФЗ, т.е. без государственного финансирования. Зачастую по целому ряду государственных полномочий субвенции из соответствующих бюджетов на их исполнение поступают уже после начала их осуществления. Соответствующие компенсации зачастую не покрывают реальных расходов органов местного самоуправления на осуществление переданных государственных полномочий. В этой связи встает вопрос о необходимости совершенствования правового регулирования реализации органами местного самоуправления своего конституционного права, установленного статьей 133 Конституции, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти. Это приводит к отвлечению средств местного бюджета от решения вопросов местного значения.
3. В условиях ненадлежащего финансирования переданных полномочий ставится под сомнение возможность надлежащего контроля и надзора за осуществлением органами местного самоуправления переданных полномочий, поскольку последние несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств. Статьей 49 №131-ФЗ предусмотрена возможность досрочного прекращения полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления законом субъекта Федерации в связи с нарушениями ими законов. Однако реализация указанной возможности требует длительного времени. Механизмов же оперативного воздействия на органы муниципальной власти со стороны органов государственной власти, передавших органам местного самоуправления свои полномочия, действующим федеральным законодательством не предусмотрено.

В таких условиях остро стоит вопрос об эффективности и надлежащем качестве как исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, так и решения ими вопросов местного значения.

**Вывод**

Основываясь на проведенном исследовании, можно сделать следующие выводы.

В процессе осуществления органами государственной власти своей деятельности неизбежно возникает необходимость реализации ими полномочий на более низком территориальном уровне, чем уровень субъектов Федерации. В частности, взаимодействие органов государственной власти с органами местного самоуправления осуществляется в форме наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, то есть исключения какого-либо полномочия из компетенции государственного органа и включение его в компетенцию органа местного самоуправления.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями регулируется Федеральным законом от 6 октября 2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», однако реализация его на практике показала его несостоятельность в сферах:

1. Установления организационных и финансовых критериев, определяющих максимальный объем отдельных государственных полномочий, которые могут и не могут передаваться органам местного самоуправления для осуществления.
2. Отвлечения средств местного бюджета от решения вопросов местного значения по причине проблем финансирования делегированных полномочий.
3. Невозможность надлежащего контроля и надзора за осуществлением органами местного самоуправления переданных полномочий.

Учитывая, что вопросы разграничения предметов ведения и обеспечения гарантий реализации отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления относятся к числу наиболее значимых проблем, в целях решения проблемы реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий представляется необходимым принятие следующих мер:

1. установление общих принципов реализации переданных полномочий и порядка осуществления государственного контроля за реализацией переданных полномочий;
2. разграничение и уточнение полномочий различных уровней власти,
3. определение нормативных расходов по реализации данных полномочий и источников покрытия дополнительных расходов местных бюджетов или упущенной выгоды, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, а также уточнение концепции межбюджетных отношений;
4. создание методики по определению нормативов и бюджетных ассигнований, необходимых для реализации отдельных государственных полномочий, а также идущих на обеспечение реализации решений, принятых органами государственной власти;
5. создание эффективной системы определения оптимального объема переданных полномочий.

Проблема передачи и реализации отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления является актуальной и требует дальнейшего исследования. От эффективного решения, в конечном итоге, будет зависеть не только совершенствования механизма передачи и исполнения отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления, но реформа местного самоуправления в целом.

**Список использованной литературы**

1. Федеральный закон от 6 октября 2003г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». // «Российская газета» - 2003. – 8 окт.
2. Подсумкова А.А., Чанов С.Е. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». – М.: 2007
3. Наумов С.Ю., Подсумкова А.А. Основы организации муниципального управления. – М.: 2005
4. Подсумкова А.А., Чанов С.Е. Оптимизация воздействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в современных условиях / Государственное и муниципальное управление в России: реформы и перспективы развития. – Волгоград: Русский мир, 2005
5. Об обеспечении гарантий реализации государственных полномочий органами местного самоуправления. Информационно-аналитическая записка. // Государство и право.-№9.-2006
6. Гетманская М. Нельзя быть «немножко ответственным». //Муниципальная власть.-2005.-№6
7. Деменкова А. О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. //Муниципальное право.-2005.-№1
8. Кодина Е. Готовность №131. //Муниципальная власть.-2005.-№6
9. Кокин И. Последние (?) поправки в ФЗ-131. //Муниципальное право.-2005.-№1
10. Мирошников С. Новые полномочия – это хорошо забытые предметы совместного ведения. //Муниципальная власть.-2005.-№6
11. Уриханян А. Прикованные к обязательствам. //Муниципальная власть.-2005.-№6
12. Фасеев И.И. Изменения и дополнения в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». //Муниципальное право.-2005.-№1
13. Гущин В.З. Предмет ведения и полномочия местного самоуправления. [wwww.samoupravlenie.ru/publikations/guschin/1.htm]
14. Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003-2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития. [wwww.riocenter.ru/insor/analit/itogi.htm]

**Приложение**

|  |  |
| --- | --- |
| **Полномочие, предусмотренное ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»** | **Вопрос местного значения, предусмотренный ст.ст. 14, 15, 16 Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»** |
| организация транспортного обслуживания населения автомобильным, железнодорожным, внутренним водным, воздушным транспортом (пригородное и межмуниципальное сообщение) | создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района |
| организация и осуществление на территории субъекта РФ мероприятий по предупреждению терроризма и экстремизма, минимизации их последствий, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации | участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма на территории муниципального образования |
| предупреждение чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидация их последствий | участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах муниципального образования |
| организация и осуществление на межмуниципальном и региональном уровне мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории субъекта РФ, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств | организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории муниципального района (городского округа) от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств |
| создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований | создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения, городского округа |
| осуществление поиска и спасения людей во внутренних водах и в территориальном море РФ | осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья |
| создание мобилизационных органов… координация и контроль за проведением органами местного самоуправления и организациями, деятельность которых связана с деятельностью указанных органов или которые находятся в сфере их ведения, мероприятий по мобилизационной подготовке, а также осуществление методического обеспечения этих мероприятий | организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории поселения, межселенных территориях (для района), территории городского округа |
| организация библиотечного обслуживания населения библиотеками субъекта РФ, комплектование и обеспечение сохранности их библиотечных фондов | организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек - поселений, межпоселенческих, городских округов |
| организация и поддержка учреждений культуры и искусства (за исключением федеральных государственных учреждений культуры и искусства, перечень которых утверждается Правительством РФ) | создание условий для организации досуга и обеспечения услугами организаций культуры |
| поддержка народных художественных промыслов (за исключением организаций народных художественных промыслов, перечень которых утверждается Правительством РФ) | создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов |
| сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности субъекта РФ, государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) регионального значения | сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории поселения, городского округа |
| осуществление региональных и межмуниципальных программ и проектов в области физической культуры и спорта, организации и проведения официальных региональных и межмуниципальных физкультурных, физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий, обеспечение подготовки спортивных сборных команд субъекта РФ. | обеспечение условий для развития на территории поселения (муниципального района, городского округа) физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения, района, городского округа |
| осуществление региональных и межмуниципальных программ и мероприятий по работе с детьми и молодежью | организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в городском округе |
| поддержка сельскохозяйственного производства (за исключением мероприятий, предусмотренных федеральными целевыми программами), организация и осуществление региональных и межмуниципальных программ и проектов в области развития субъектов малого и среднего предпринимательства | содействие в развитии сельскохозяйственного производства, расширению рынка продовольствия, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства |
| организация и осуществление региональных и межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности | организация мероприятий по охране окружающей среды – межпоселенческого характера и в границах городского округа |