

На правах рукописи

Казанцева Олеся Леонидовна

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ
ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ**

Специальность 12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Барнаул-2011

Работа выполнена на кафедре конституционного и международного права Алтайского государственного университета

Научный руководитель: заслуженный юрист РФ
доктор юридических наук, профессор
Невинский Валерий Валентинович

Официальные оппоненты: заслуженный юрист РФ
доктор юридических наук, профессор
Костюков Александр Николаевич

кандидат юридических наук
Шишкин Антон Александрович

Ведущая организация: Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Южно-Уральский государственный университет»

Защита состоится «03» июня 2011 года в «16.00» часов на заседании диссертационного совета Д 212. 274. 06 в Тюменском государственном университете по адресу: 625000, г. Тюмень, ул. Ленина, 38, зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Тюменского государственного университета.

Автореферат разослан «_____» _____ 2011 года.

Ученый секретарь диссертационного совета
доктор юридических наук, профессор

В.Д.Плесовских

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Взаимодействие органов публичной власти различного территориального уровня является важнейшим условием развития местных территориальных коллективов, общества и государства. Последнее десятилетие знаменует новый этап в развитии публичной власти в России. В результате реформы органов государственной власти и местного самоуправления формируются обновленные векторы взаимодействия федеральных, региональных и местных институтов власти. Особое значение имеет совершенствование деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, условий и порядка их взаимодействия. При этом надо иметь в виду, что в 83 субъектах РФ, по состоянию на 1 января 2010 года, в государственный реестр муниципальных образований включено 23907 муниципальных образований, из них 1829 муниципальных районов, 512 городских округов, 1739 городских поселений, 19591 сельское поселение, 236 внутригородских территорий городов федерального значения, в которых осуществляется местное самоуправление.¹

Правовой статус упомянутых органов публичной власти, условия и порядок их взаимодействия подчинены общим принципам и тенденциям развития российского общества и государства, в которых воплощены, во-первых, стремление к обновлению основ государственного строя посредством привития конституционных принципов верховенства российской конституции, прав и свобод личности, разделения государственной власти, реального федерализма и местного самоуправления, субсидиарности, политического плюрализма; во-вторых, исторически застарелые проблемы культивирования роли государственных авторитетов, сверхцентрализации и мелочной унификации, отделения бюрократического слоя управляющих от народа. К тому же оба направления наблюдаются на фоне обострения социально-экономических и политических кризисов, межэтнических и межконфессиональных

¹ См.: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst.htm>

противоречий, природных и техногенных катастроф в мире. В этих условиях, конечно, сложно выбрать ориентиры для устойчивого развития российского государства, но это необходимо. Правильно понятые и прагматически выстроенные взаимоотношения между различными уровнями публичной власти на основе учета интересов граждан, всего общества и правопорядка, единого для всех, безусловно, могут способствовать устойчивому демократическому развитию России.

В Послании Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 ноября 2010 года отмечалось, что для совершенствования политической системы России «на федеральном и региональном уровнях был принят целый ряд решений... Однако на уровне местного самоуправления нам требуются дополнительные шаги. Местное самоуправление является важнейшим элементом любого демократического государства».²

Озабоченность федеральной власти вопросом формирования эффективной политической системы на всех трех уровнях созвучна с оценкой современного экономического положения в России, призывом к обеспечению «макроэкономической стабильности», предусматривающей среди прочего «сбалансированный бюджет, расширение финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, возможностей их влияния на укрепление доходной базы региональных и местных бюджетов», повышение «уровня финансового обеспечения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления за счет собственных доходов», содержащимся в Бюджетном послании Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2011-2013 годах».³

К сожалению, стремление отойти от модели моноцентричной организации публичной власти в постсоветской России на основе провозглашенных Конституцией РФ 1993 года и первыми базовыми федеральными законами принципов классического федерализма и местного самоуправления с известной организационно-функциональной автономией регионального и местного уровней

² Послание Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 ноября 2010 года // Российская газета. 2010. 1 декабря.

³ Российская газета. 2010. 30 июня.

публичной власти натолкнулось на проблемы внутреннего и внешнего характера, обусловившие направление государственно-правовой жизни России по исторически знакомому пути бюрократически централизованного государственного устройства. Сегодня важно исследовать возможности реализации в полном объеме провозглашенных конституционных принципов устройства публичной власти, характера и перспектив взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Степень научной разработанности темы. Вопросы конституционно-правового регулирования взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления являются предметом исследования в отечественной юридической науке при рассмотрении общих вопросов сущности, принципов и содержания публичной власти в России, специальных вопросов федеративного государственно-территориального устройства России, правового статуса субъектов РФ, муниципальных образований и их органов, финансовых отношений различных уровней публичной власти.

Непосредственно отдельным проблемам взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления посвящены диссертации Н.А. Шевчик «Государственная власть и местное самоуправление: правовые проблемы взаимодействия» (2001), Е.Н. Селютиной «Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: правовой и политический аспекты» (2003), С.И. Попова «Особенности механизмов взаимодействия институтов государственной власти и органов местного самоуправления в городе Москве» (2003), В.А. Воронкова «Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в условиях муниципальной реформы» (2007), отражающие основные черты такого взаимодействия до вступления в полную силу Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный Закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ).

Цель и задачи исследования. Целью настоящей работы является выявление основных черт и особенностей взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления в условиях продолжающейся их реформы, усиления централистских тенденций в государственной жизни страны. Достижение указанной цели предполагает постановку и решение следующих задач:

- раскрытие общих и особенных черт правового статуса органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления;

- обобщение и анализ источников конституционно-правового регулирования взаимодействия между органами государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления, вносимых в них на протяжении последнего десятилетия изменений и дополнений;

- обоснование наличия расхождений между положениями учредительных правовых актов (Конституции РФ, отдельных федеральных законов в первоначальной редакции) и юридической практикой в части регулирования статуса региональных органов законодательной (представительной) и исполнительной власти, органов местного самоуправления и разграничения компетенции между ними;

- обобщение и анализ юридической практики, включая решения Конституционного Суда РФ, по вопросам реализации принципов и форм взаимодействия между органами государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления;

- выявление особой значимости финансовых отношений между органами государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления для обеспечения устойчивого развития российского федеративного государства;

- внесение предложений по совершенствованию российского законодательства в части обеспечения эффективного взаимодействия между региональными и местными органами публичной власти.

Объект и предмет исследования. Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе определения статуса органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления, условий,

принципов и порядка взаимодействия их между собой. Предмет исследования составляют нормативные правовые акты федерального, регионального и муниципального уровней, юридическая доктрина и практика, социологические и статистические материалы, относящиеся к теме исследования.

Теоретические основы исследования. Теоретические основы исследования составляют научные труды известных дореволюционных и советских исследователей по вопросам организации государственной власти, своеобразия правового статуса субъектов РФ и местных территориальных сообществ, взаимоотношений между их органами по вертикали (Г.В. Барабашев, Л.А. Велихов, В.М. Гессен, Д.Л. Златопольский, И.П. Ильинский, Н.М. Коркунов, А.И. Ким, С.А. Котляревский, М.И. Кукушкин, А.И. Лепешкин, А.А. Мишин, Н.Н. Палиенко, С.И. Русинова, В.А. Ржевский, А.С. Яценко).

Обновление российского конституционализма, принципов и механизма государственной власти в начале 90-х годов 20-го века потребовало переосмысление теоретических основ реформирования системы публичной власти, характера взаимоотношений между ними в условиях упрочения суверенной российской государственности, официального признания приоритета прав и свобод личности в ряду иных общественных ценностей и необходимости укоренения устоявшихся в мире к концу 20-го столетия стандартов демократического общества и государства. На этом фоне особое значение для формирования доктрины развития российского государства, интегрирующего в себе различные уровни осуществления государственной власти, имеют работы известных российских юристов С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, Г.В. Барабашева, А.А. Белкина, Н.С. Бондаря, Н.А. Богдановой, Г.А. Гаджиева, В.Д. Зорькина, Т.Д. Зражевской, В.Т. Кабышева, В.В. Киреева, Е.И. Козловой, А.Н. Кокотова, Г.Н. Комковой, А.Н. Костюкова, И.А. Кравца, В.И. Крусса, Б.С. Крылова, О.Е. Кутафина, В.А. Лебедева, А.А. Ливеровского, М.А. Митюкова, В.И. Майорова, С.В. Нарутто, В.В. Невинского, П.И.Савицкого, В.Е. Севрюгина, Ю.Н. Старилова, Б.А. Страшуна, Ю.А. Тихомирова, В.А. Туманова, Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина, Б.С. Эбзеева.

Особое значение для науки конституционного права имеет всестороннее исследование теории и практики российского федерализма и местного самоуправления с учетом отечественного исторического опыта и опыта зарубежных стран. Анализируя различные аспекты непрерывно формируемых в последние десятилетия федеративного государственного устройства и местного самоуправления, российские исследователи затрагивают также вопросы организационного и функционального взаимодействия законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, с одной стороны, и органов местного самоуправления, с другой стороны (К.К. Баранова, И.В. Выдрин, Н.Н. Добрынин, И.А. Конюхова (Умнова), В.А. Кряжков, Ю.В. Ким, М.С. Саликов, Н.А. Филиппова; Т.М. Бялкина, Е.В. Гриценко, А.Н. Костюков, С.Д. Князев, М.А. Краснов, О.Е. Кутафин, Л.А. Нудненко, А.Е. Постников, А.С. Соломаткина, А.П. Сунцов, В.И. Фадеев, Г.Н. Чеботарев, Е.С. Шугрина, Э.С. Юсубов).

Наряду со специальными конституционно-правовыми исследованиями важное значение для раскрытия своеобразия взаимодействия между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления имеют теоретические изыскания в области финансового, бюджетного и налогового права. В частности, в работах М.В. Карасевой, Ю.А. Крохиной, Н.И. Химичевой, Н.А. Шевелевой и других авторов прослеживается строго иерархически выстраиваемая связь бюджетов различных уровней, централизация межбюджетных отношений.

Методологическая основа исследования. Методологическую основу исследования составляет система общенаучных и частнонаучных методов научного познания. Среди общенаучных методов важное значение отводится методам анализа, обобщения, систематизации, сравнения. Широко применяются и частнонаучные методы познания – исторический, сравнительного правоведения, конкретно-социологический, статистический, синергетический и др.

Нормативная и эмпирическая основы исследования. Нормативную основу диссертации составляют федеральное, региональное конституционное и текущее законодательство, федеральные и региональные подзаконные акты, муниципальные правовые акты, международные правовые акты. В качестве эмпирической основы

исследования выступают материалы судебной и иной юридической практики, социологические и статистические данные, концепции и программы государственного, муниципального и социально-культурного развития субъектов РФ и муниципальных образований.

Научная новизна. Научная новизна работы определяется постановкой цели и задач исследования, содержащимися в диссертации положениями, выводами и конкретными предложениями по совершенствованию конституционно-правового регулирования взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в современный период. Впервые комплексно исследованы происходящие изменения конституционно-правового статуса органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления в сочетании с изменениями содержания принципов, форм и порядка их взаимодействия. Среди прочего:

1) на основе анализа различных теоретических взглядов, юридических норм раскрыты общие и особенные черты конституционно-правовой природы органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления;

2) выявлено своеобразие взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления в условиях формально-юридического сохранения децентралистских начал и усиления централизации осуществления публичной власти в России;

3) на основе обобщения и анализа различных принципов взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления предложен авторский перечень принципов такого взаимодействия с указанием на необходимость его закрепления в базовых федеральных законах и конституциях (уставах) субъектов РФ;

4) осуществлен анализ традиционных форм взаимодействия законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в условиях непрерывного реформирования институтов публичной власти;

5) обоснована роль финансовых отношений региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления как фактора обеспечения устойчивого развития российского государства с учетом интересов граждан и упрочения его державности;

6) предложено в условиях неустойчивого экономического развития России удерживать сбалансирование доходов бюджетов посредством установления долговременных фиксированных налогов для муниципальных образований с предоставлением их органам полномочий по осуществлению администрирования этих налогов; предоставления большей самостоятельности субъектам РФ в отношении формирования доходной базы местных бюджетов с правом перераспределения региональных доходов между муниципальными образованиями, в определении направлений и состава расходов муниципальных образований; увеличения размеров единых (постоянных) нормативов отчислений от существующих федеральных налогов в местные и региональные бюджеты.

Научная и практическая значимость результатов исследования. Научная значимость исследования состоит в том, что сформулированные в ней положения, выводы и предложения развивают теоретические положения об условиях и порядке взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления при решении местных вопросов и передаваемых муниципальным образованиям государственных полномочий в современный период. Исследуемые в диссертации проблемы относятся к числу фундаментальных проблем современной конституционно- и муниципально-правовой науки.

Практическая значимость исследования состоит в нацеленности ее основных положений на совершенствование соответствующего федерального и регионального законодательства, муниципального правотворчества, практики взаимодействия региональных государственных органов и органов местного самоуправления. Эти же положения могут быть использованы при подготовке и повышении квалификации государственных и муниципальных служащих, выработке рекомендаций для программ и концепций муниципального и регионального развития.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту.

1. Конституционно-правовая природа органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления имеет общие и особенные черты. Среди общих черт - представление этих органов как неотъемлемой части публичной власти, механизма государства, единство базовых источников конституционно-правового регулирования, подчинение их организации и деятельности единым принципам, наличие установленной нормами права государственно-правовой ответственности. К отличительным чертам можно отнести сочетание у органов местного самоуправления государственно-властной и общественной природы в отличие от органов государственной власти субъектов РФ, имеющих исключительно государственную природу; самостоятельное осуществление органами местного самоуправления полномочий по вопросам местного значения, а также переданных им государственных полномочий соответствующего субъекта РФ, в то время как органы государственной власти субъектов РФ осуществляют государственные полномочия без права непосредственного самостоятельного решения вопросов местного значения; органы местного самоуправления не включены в систему органов государственной власти России в отличие от органов государственной власти субъектов РФ, хотя и могут быть наделены отдельными государственными полномочиями и субъектов РФ, и Федерации в целом; отсутствие иерархической соподчиненности исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления с органами исполнительной власти субъектов РФ, кроме случаев выполнения ими отдельных государственных полномочий.

2. Усиление централизации правового регулирования взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления проявляется в расширении полномочий федеральных органов власти в области местного самоуправления при ограничении полномочий органов государственной власти субъектов РФ в этой области; постепенном фактическом включении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти Российской Федерации; непризнании права субъекта РФ на распределение вопросов местного значения между муниципальными образованиями.

3. Нечеткость пределов полномочий по вопросам местного значения органов государственной власти субъектов РФ, с одной стороны, и органов местного самоуправления, с другой стороны, обуславливают фиктивность принципа остаточного характера отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления. В частности, возложение на органы местного самоуправления отдельных полномочий по осуществлению государственных функций по предотвращению терроризма, чрезвычайных ситуаций, мобилизационной подготовке без должного обеспечения и конкретизации полномочий создает недопустимые риски снижения уровня безопасности.

4. В целях обеспечения синхронного регулирования полномочий органов местного самоуправления в вопросах местного значения Федеральным законом от 6 октября 2003 года №131-ФЗ с иными федеральными законами необходимо предусмотреть в отраслевом законодательстве (земельном, жилищном, градостроительном и т.д.) перечень полномочий соответствующих органов местного самоуправления, отдельно по каждому вопросу.

5. В результате обобщения конституционного и обычного законодательства, доктринальных положений в области установления основных начал взаимодействия органов публичной власти предлагается включить в Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ и конституции (уставы) субъектов РФ систему принципов взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

6. Содержание основных форм взаимодействия организационного, правового и социально-экономического характера должно находить типовое закрепление в принимаемых государственными органами субъектов РФ документах рекомендательного характера (письмах, рекомендациях и пр.)

7. В целях повышения эффективности взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления требуют уточнения основание и виды конституционной ответственности соответствующих органов публичной власти, последствия которой не должны разрушать конституционно-правовую сущность организационной и функциональной

самостоятельности органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления.

8. Условия и порядок взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления, устанавливаемые законодательством и корректируемые юридической практикой, находят отчетливое выражение в условиях и порядке осуществления финансовых отношений между ними. Они пронизывают принципы, формы и содержание таких взаимоотношений. Соответственно достаточно тонко реагируют на существующие тенденции государственно-правовых, социально-экономических и политических процессов как в целом государстве, так и в его составных частях.

9. В последнее десятилетие внутренние и внешние факторы обусловили выстраивание централизованной иерархически увязанной системы финансовых отношений между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями. Строгая централизация финансовых отношений объективно способствует усилению централизации, унификации конституционно-правового регулирования взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления.

10. В сложившихся условиях для обеспечения установленной российской конституцией известной государственно-правовой самостоятельности субъектов РФ и организационно-функциональной автономии муниципальных образований необходимо принятие определенных мер, повышающих самостоятельность субъектов РФ в регулировании финансовых отношений на территории соответствующего региона и устанавливающих долговременные фиксированные доходные источники местных бюджетов, стимулирующие население муниципальных образований к формированию самодостаточной бюджетной базы.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертации апробированы в восьми публикациях по теме исследования, выступлениях на общероссийских и региональных научно-практических конференциях, использованы в практической деятельности автора в качестве главного специалиста правового комитета администрации г.Барнаула при подготовке муниципальных

правовых актов, проектов программ взаимодействия муниципальных образований с субъектами Федерации, проведении занятий с муниципальными и государственными служащими по программам повышения квалификации.

Диссертация прошла обсуждение и рецензирование на кафедре конституционного и международного права Алтайского государственного университета.

Структура и объем диссертации. Структура работы определяется целью, задачами, постановкой ключевых вопросов и содержанием исследования. Соответственно диссертация состоит из введения, трех глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы, приложения.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновываются актуальность и степень научной разработанности темы диссертационного исследования, определяются цель, задачи, объект, предмет, теоретико-методологические основы, научная новизна и практическая значимость исследования, а также сформулированы основные положения, выносимые на защиту.

Первая глава «Конституционно - правовая природа органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления: общее и особенное» посвящена исследованию правовой природы органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления, выявлению их роли и места в общей системе государственной власти, общих и отличительных черт. Исходя из понимания органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления как элементов единой системы публичной власти, обеспечивающей жизнедеятельность общества, сделан вывод об единстве конституционно-правовой природы органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления. Органы местного самоуправления (как и органы государственной власти субъектов РФ) являются неотъемлемой частью публично-

властного механизма государства. Они решают задачи государства и с этой точки зрения имеют общую с государственными органами конституционно-правовую природу.

Органы государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления объединяет единство базовых источников конституционно-правового регулирования, подчиненность их организации и деятельности единым принципам, принятие представительными и исполнительными органами схожих по правовой природе актов и пр. Однако в соответствии с Конституцией РФ органы местного самоуправления обладают определенной организационно-функциональной обособленностью от органов государственной власти субъектов РФ (и федеральных органов государственной власти). Эта обособленность формально-юридически обеспечивается наличием у муниципального образования муниципальной собственности, местного бюджета, представительных, исполнительных и иных органов местного самоуправления, не находящихся в иерархическом соподчинении с соответствующими органами государственной власти субъектов РФ (кроме случаев осуществления переданных им государственных полномочий). Кроме того, органы местного самоуправления выступают от имени конкретного муниципального образования, а органы государственной власти субъектов РФ от имени соответствующего государственно-территориального образования; органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют полномочия по решению вопросов местного значения, а также переданных им государственных полномочий соответствующего субъекта РФ, а органы государственной власти субъектов РФ не вправе непосредственно и самостоятельно решать вопросы местного значения.

В работе обращается внимание на то, что происходящие процессы централизации и унификации конституционно-правового регулирования статуса органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления, содержания их взаимодействия усиливают конституционно-правовую идентичность их, нарушая конституционные принципы федерализма и местного самоуправления.

Во второй главе «Компетенционные основы, принципы и формы взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и местного

самоуправления в условиях государственно-правовой централизации» исследуются конституционно-правовые основы разграничения компетенции между органами государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления, реализации принципов и форм их взаимодействия в современных условиях. В первом параграфе **«Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления (конституционно-правовые коллизии, пути их преодоления)»** исследуются конституционно-правовые основы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления. Особое значение отводится исходным правовым позициям федерального законодательства и Конституционного Суда РФ в части определения понятия и соотношения категорий «компетенция», «предметы ведения» и «полномочия» органов государственной власти субъектов РФ, «предметы ведения муниципальных образований» и «вопросы местного значения». Предложено законодательно закрепить «предметы ведения муниципальных образований», включив в них вопросы местного значения, установленные федеральным законом; вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований; полномочия органов государственной власти, не исключенные из компетенции муниципальных образований федеральными законами и законами субъектов РФ.

Обращается внимание на превалирование федерального правового регулирования разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления. При этом отмечается нечеткость законодательного регулирования пределов полномочий по вопросам местного значения, которая предопределяет фиктивность принципа «остаточного характера» отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления. В частности, возложение на органы местного самоуправления отдельных государственных полномочий по осуществлению государственных функций по предотвращению терроризма, чрезвычайных ситуаций, мобилизационной подготовке без должного обеспечения и конкретизации полномочий создает недопустимые риски снижения уровня безопасности граждан.

Предлагается установить в отраслевом федеральном законодательстве (жилищном, земельном, градостроительном и др.) перечень полномочий местных органов отдельно по каждому вопросу местного значения с формулировками «участие...», «содействие», обеспечив при этом точное соответствие наименования вопроса и определения полномочий конкретного типа муниципальных образований; рассчитывать потребности органов местного самоуправления в финансовых средствах, исходя из перечня закрепленных за ними вопросов местного значения, а не полномочий; исключить из перечня прав органов местного самоуправления права на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, включив их в число государственных полномочий.

Во втором параграфе «Принципы взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления (содержание, проблемы трансформации)» анализируется системный ряд конституционных принципов взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления, среди которых выделяются универсальные конституционные принципы (верховенство Конституции РФ и федерального законодательства, законность) и специальные конституционные принципы (организационная обособленность органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления; самостоятельность органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления в пределах своей компетенции; взаимная ответственность органов государственной власти и местного самоуправления; субсидиарность; обеспеченность ресурсами; согласование интересов субъектов РФ и муниципальных образований).

Четкое определение системы конституционных принципов взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления в вопросах организации и функционирования этих органов является основой упорядочения взаимоотношений и повышения эффективности их деятельности. В связи с этим возникает ряд предложений. 1. Прежде всего необходимо проводить грань между принципами «взаимодействия органов» и «принципами их организации и деятельности». Принципы «взаимодействия» производны от принципов

«организации и деятельности». Безусловно, они органически связаны. Но принципы «взаимодействия» обладают спецификой, имея своей задачей согласованное осуществление взаимных по отношению друг к другу прав, обязанностей и ответственности с целью повышения эффективности управленческой деятельности органов как целостного процесса осуществления публичной власти на уровне субъектов РФ и муниципальных образований.

2. Принципы «взаимодействия» как руководящие начала должны интегрировать в себе сущностные элементы «взаимодействия»: подчинение единому правопорядку; учет статусных особенностей взаимодействующих органов; методы (приемы) «взаимодействия», основанные на иерархическом соподчинении (власти-подчинении) или координации, согласовании с включением правила субсидиарности; системность перечня принципов «взаимодействия», обеспечивающая системный характер самого «взаимодействия». 3. Правовое регулирование «взаимодействия» органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления предполагает среди прочего и юридическое закрепление принципов такого взаимодействия, в частности в федеральных законах от 6 октября 1999 года №184-ФЗ и от 6 октября 2003 года №131-ФЗ, конституциях (уставах) субъектов РФ и уставах муниципальных образований.

На примере изменяемого в последнее десятилетие федерального законодательства и законодательства субъектов РФ прослеживается определенная трансформация содержания основных принципов взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления, усиливающая тенденцию организации публичной власти в России с фактическим включением органов местного самоуправления в систему органов государственной власти.

В третьем параграфе «Формы взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления (система, содержание, перспективы развития)» исследуется система, содержание и перспективы развития форм взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления. Обобщение различных научных взглядов и нормативных правовых источников позволяет классифицировать формы взаимодействия по различным

основаниям. Особое значение для цели исследования может иметь классификация форм взаимодействия по сферам и методам их осуществления. По сферам осуществления выделяются организационные, правовые и социально-экономические формы. По методам осуществления можно вычленить также такие формы, как координация, совместная деятельность постоянно или временно создаваемых органов, реализация органами местного самоуправления права законодательной инициативы в законодательный (представительный) орган государственной власти субъектов РФ, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, оказание органам местного самоуправления консультационно-методической помощи, профессиональная подготовка и переподготовка муниципальных кадров, заключение договоров и соглашений и др.

Обращается внимание на возможность правового закрепления непосредственного взаимодействия органов местного самоуправления крупных урбанизированных поселений с органами государственной власти субъекта РФ (например, посредством разработки и принятия социально-экономических программ, согласования модельных актов поселений и пр.); на наличие наряду с объективными субъективных факторов влияния на низкий уровень взаимодействия упомянутых органов (степень психологической готовности соответствующих должностных лиц и органов к взаимодействию, способность к компромиссам и действие ради достижения общей цели). В целях обеспечения системности в реализации различных форм взаимодействия предлагается установить в базовых федеральных законах, а также в конституциях (уставах) субъектов РФ и уставах муниципальных образований возможный перечень устоявшихся форм взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления.

В условиях наблюдаемой централизации государственно-правовой жизни, в том числе органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления рекомендуется обратить особое внимание на развитие таких форм взаимодействия, как координация, создание совместных консультативных (совещательных) органов, взаимный контроль со стороны органов двух уровней

власти за реализацией полномочий в рамках отведенных предметов ведения (вопросов местного значения).

В третьей главе «Финансы – основа устойчивого и сбалансированного взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления» анализируются конституционно-правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления в финансовой сфере, разграничение доходных источников и полномочий по их формированию между органами государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления, взаимодействие органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления в сфере реализации полномочий по установлению и осуществлению расходов.

В первом параграфе «Конституционно-правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления в финансовой сфере» отмечается, что в исследовании содержания, степени эффективности и тенденций развития конституционно-правового регулирования взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления особое место занимает исследование такого взаимодействия в финансовой сфере. Как известно, в государстве все уровни публичных финансов (общегосударственный, региональный, местный), с одной стороны, условно обособлены, а с другой стороны, взаимно увязаны, пребывают в тесном взаимодействии, представляя единый национальный финансово-экономический механизм. В целях рассмотрения содержания конституционно-правового регулирования взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления в финансовой сфере дано определение финансовой деятельности, объекта и предмета конституционно-правового регулирования финансовой деятельности. На основе анализа Конституции РФ, Бюджетного и Налогового кодексов РФ, ряда федеральных законов, решений Конституционного Суда РФ, регионального законодательства раскрывается своеобразие правового регулирования взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления в финансовой

сфере. Показано, что это регулирование является неотъемлемой частью конституционно-правового регулирования взаимодействия Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований и их органов по широкому спектру вопросов и подчинено определенным конституционно-правовым принципам и тенденциям общего конституционно-правового регулирования. Одновременно указывается на своеобразие такого регулирования в последнее десятилетие. Отмечается, что при формально-юридическом закреплении финансовой обособленности и органов государственной власти субъектов РФ, и органов местного самоуправления постоянно расширяется коррекция финансовых полномочий Федерации, а через нее и органов государственной власти субъектов РФ в сторону умаления финансовой самостоятельности органов местного самоуправления, что не позволяет реализовать принцип самостоятельности местного самоуправления. При детальном всеобъемлющем регулировании межбюджетных отношений федеральными законами органы местного самоуправления не в состоянии регулировать принципиальные вопросы увеличения доходных источников, обеспечивать адекватное финансирование расходных статей.

Во втором параграфе «Разграничение доходных источников и полномочий по их формированию между органами государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления» анализируются полномочия органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления по формированию доходных источников как неотъемлемой части полномочий по участию в межбюджетных отношениях. Констатируется, что действующий механизм распределения доли расходов и доходов между бюджетами разных уровней таков, что закрепленные расходы бюджетов регионального и муниципального уровней значительно превышают закрепленные доходы. Предлагается усовершенствовать распределение налоговых полномочий между уровнями публичной власти. Существующая централизация налоговых полномочий проявляется не только в преобладании федеральных налогов и сборов, но и в ограничении органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления при установлении многих элементов по закрепленным за ними Налоговым кодексом РФ региональным и местным налогам

(налоговая ставка, налоговые льготы, субъект налога и т.д.). По региональным и местным налогам на федеральном уровне установлены многочисленные льготы, в результате чего соответствующие бюджеты теряют финансовые ресурсы, а органы обоих уровней не имеют возможности использовать налоговые механизмы для стимулирования и регулирования экономической деятельности на соответствующих территориях. Предлагается расширить полномочия региональных и местных органов по установлению обязательных элементов соответствующих налогов, сократив в этой части полномочия федеральных органов. Перспективным направлением расширения доходной базы местных бюджетов является совершенствование системы имущественных налогов, в частности, модернизация земельного налога. Необходимо исключить практику предоставления на федеральном уровне льгот по земельному налогу, а также по всем региональным и местным налогам. В целях увеличения налогооблагаемой базы по налогу на имущество физических лиц предлагается законодательно установить сроки регистрации объектов строительства и ввести в административное и налоговое законодательство механизм привлечения физических лиц к ответственности за уклонения от регистрации прав на объекты недвижимости.

В третьем параграфе «Взаимодействие органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления в сфере реализации полномочий по установлению и осуществлению расходов» рассматриваются проблемы, связанные с установлением и осуществлением расходов в практике взаимоотношений органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления. Задача оптимизации системы разграничения полномочий между различными уровнями публичной власти остается одной из наиболее острых. Прежде всего, это касается бюджетной обеспеченности субъектов РФ и муниципальных образований, доходы которых явно недостаточны для исполнения всех возложенных на них расходных обязательств. Процесс разграничения полномочий, их уточнение и оптимизация продолжается и в настоящее время. Бюджеты субъектов РФ и особенно местные бюджеты перегружены обязательствами, возложенными на них федеральным законодательством, причем зачастую без предоставления соответствующих источников финансирования.

Органы местного самоуправления вынуждены решать вопросы, не отнесенные Федеральным законом от 6 октября 2003 года №131-ФЗ к вопросам местного значения, в силу указания на них в отраслевых законах. Предлагается установить четкий механизм наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями, который необходимо увязать с передачей ресурсов на их выполнение, предусмотреть возможность отказа муниципального образования от исполнения финансово не обеспеченных государственных полномочий.

В **заключении** изложены основные выводы по проведенному исследованию.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ

**Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых
журналах, входящих в перечень, утвержденный Президиумом ВАК,
рекомендованных для публикаций научных результатов диссертаций:**

1. Еремейкина (Казанцева) О.Л. Принцип верховенства Конституции Российской Федерации во взаимодействии органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления // Известия Алтайского государственного университета. 2010. №2-2 (66). С. 86-90.

2. Казанцева О.Л. Местное самоуправление в России: проблемы и перспективы правового регулирования // Российская юстиция. 2010. №11. С. 5-10 (в соавт.).

Публикации в иных изданиях:

1. Еремейкина (Казанцева) О.Л. История местного самоуправления в России // Интеллектуальный потенциал ученых России. Сборник научных трудов Сибирского института знаниеведения. Вып. VIII. - Барнаул: изд-во Алт. ун-та, -2008. - С. 227-229.

2. Еремейкина (Казанцева) О.Л. Проблемы местного самоуправления в Российской Федерации // Интеллектуальный потенциал ученых России. Сборник

научных трудов Сибирского института знаниеведения. Вып. IX. - Барнаул: изд-во Алт. ун-та, - 2008. - С. 214-217.

3. Еремейкина (Казанцева) О.Л. Правовое положение органов местного самоуправления в России: краткая характеристика проблем и особенностей // Основные права человека в Конституции Российской Федерации: концепция и практика: материалы межрегиональной научно-практической конференции, посвящённой 15-летию Конституции РФ и 60-летию Всеобщей декларации прав человека (Барнаул, 20-21 ноября 2008 г.) / отв. ред. В.В. Невинский. –Барнаул: изд-во Алт. ун-та, - 2009. - С. 101-108.

4. Еремейкина (Казанцева) О.Л. Местное самоуправление и государственный суверенитет России: проблемы соотношения // Суверенная российская государственность на рубеже XX-XXI вв.: материалы регионального научно-практического семинара, посвященного 20-летию Декларации о государственном суверенитете РСФСР / отв. ред. В.В. Невинский. - Барнаул. изд-во Алт. ун-та, - 2010. - С. 41-46.

5. Казанцева О.Л. Взаимодействие исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления субъектов РФ: правовые основы, проблемы // Актуальные вопросы современной юриспруденции: исследования молодых ученых: сборник статей аспирантов, соискателей и магистрантов юридического факультета Алтайского государственного университета / отв. ред. В.Я. Музюкин. – Барнаул: изд-во Алт. ун-та, 2010. - С. 36-46.

6. Казанцева О.Л. Вертикаль власти или разграничение полномочий? // Российское государство и право: традиции, современность, будущее: материалы Всероссийской научно-практической конференции 16-17 сентября 2010 г. / отв. ред. В.Я. Музюкин. – Барнаул: изд-во Алт. ун-та, - 2011. - С.73-76.