

3) расширение права субъектов Российской Федерации в сфере применения упрощенной системы налогообложения субъектов малого предпринимательства.

Расширение прав субъектов федерации в области регулирования налоговых отношений должно сопровождаться принятием ряда федеральных законов, предназначенных для предотвращения возможных злоупотреблений органов государственной власти регионов при реализации ими своих налоговых полномочий. В частности, целесообразно на федеральном уровне дополнительно:

1) принять основы законодательства РФ, детально регулирующие отношения по установлению и введению федеральных, региональных и местных налогов и сборов. С нашей точки зрения, законодательный процесс в сфере налогообложения (налоговый законодательный процесс) должен быть регламентирован не менее подробно, чем в бюджетной сфере;

2) внести в часть первую НК РФ изменения и дополнения, определяющие виды и ограничения по установлению льгот по федеральным, региональным и местным налогам и сборам;

3) принять федеральный закон, устанавливающий порядок взаимодействия подразделений Министерства РФ по налогам и сборам с региональными налоговыми органами, а также процедуру разрешения возникающих между ними при осуществлении контрольных мероприятий разногласий.

Думается, что предлагаемые изменения способны, с одной стороны, повысить заинтересованность государственных органов субъектов РФ в увеличении собираемости налогов на территории региона (что позволит в большей степени использовать налоговый потенциал соответствующего региона), а с другой — предоставить субъектам федерации дополнительные возможности для реализации своих полномочий в сфере налогообложения под контролем федеральных органов государственной власти.

Г. Н. ЧЕБОТАРЕВ *

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В утвержденных указом Президента РФ Основных положениях государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации одной из наиболее острых проблем

* Доктор юридических наук профессор директор института государства и права, проректор Тюменского государственного университета.

становления местного самоуправления названо отсутствие четкого правового разграничения полномочий между органами государственной власти (федеральными и субъектами федерации) и органами местного самоуправления [1].

Данная проблема, так же как и вопрос о разграничении предметов ведения субъектов РФ и муниципальных образований, имеет самое непосредственное отношение к реализации конституционного принципа разделения властей.

По нашему мнению, конституционное законодательство Российской Федерации предполагает первичное разделение власти по таким уровням и формам, как непосредственное выражение власти народом, осуществление власти через органы государственной власти и через органы местного самоуправления. Однако такое разделение власти народа не исключает, а скорее, наоборот, предполагает тесное взаимодействие, взаимовлияние государственных и местных органов власти. Свидетельство этому — реальное пересечение их полномочий, причем наибольшее число конкурирующих полномочий органов власти встречается на практике по предметам совместного ведения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Потребности законодательного регулирования взаимодействия двух форм народовластия в Тюменской области, например, стали настолько очевидными, что в 1997 г. возникла необходимость разработки областного закона «О принципах разграничения полномочий по предметам совместного ведения между органами государственной власти области и муниципальными образованиями» [2]. Принятие данного закона было предопределено особенностями территориальной организации местного самоуправления на юге области, где муниципальные образования созданы по поселенческому принципу. Местное самоуправление в поселках, сельсоветах, городах сочетается с государственным управлением в административно-территориальных единицах — районах, в которых функционируют районные администрации в качестве территориальных структурных подразделений администрации области. Исключение составляют лишь два района — Заводоуковский и Уватский, являющиеся районными объединенными муниципальными образованиями.

Исходя из природы местного самоуправления как одной из форм публичной власти, тесно взаимодействующей с государственными органами, разработчики закона определили понятие «предметы совместного ведения органов государственной власти области и муниципальных образований». По их мнению, это сфера общественных отношений и деятельности органов государственной власти и муниципальных образований по осуществлению ими функций субъекта Российской Федерации, местного самоуправления, находящихся в компетенции как областных органов государственной власти, так и муниципальных образований, правовое регулирование по которым осуществляется органами государственной власти области, органами местного самоуправления или непосредственно населением.

Установление региональным законом предметов совместного ведения органов государственной власти и муниципальных образований первоначально вызвало возражение Минюста РФ, в связи с чем действие закона было временно приостановлено. (Впоследствии закон все же был повторно принят и действует в настоящее время.) Специалисты Минюста обосновывали свое заключение следующими аргументами:

1) в Конституции Российской Федерации, федеральном законодательстве нет такого понятия, как «предметы совместного ведения органов государственной власти и муниципальных образований»;

2) органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, а значит у них не может быть совпадающих предметов ведения;

3) федеральное законодательство уже разграничило предметы ведения и полномочия органов государственной власти и местного самоуправления, следовательно, необходимость в таком разграничении на региональном уровне отсутствует.

Действительно, в Конституции РФ, так же как и в Федеральном законе об общих принципах организации местного самоуправления, не встречается термина «предметы совместного ведения». Однако это не означает, что в практической деятельности органов государственной власти субъектов РФ и муниципальных образований нет сфер общественных отношений, правовое регулирование которых осуществляется органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Практика деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления подтверждает реальное существование предметов совместного ведения, что нашло свое отражение в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов РФ. Так, согласно Концепции реформы жилищно-коммунального хозяйства РФ, утвержденной указом Президента РФ 28 апреля 1997 г. № 425, контроль за наличием и соблюдением условий договоров между собственниками объектов жилищно-коммунального хозяйства, производителями и потребителями услуг, надзор за состоянием государственного, муниципального и частного жилищных фондов, а также указанных объектов, за выполнением обязательных технологических процессов, обеспечивающих экологическую безопасность населения, могут осуществляться как органами местного самоуправления, так и органами государственной жилищной инспекции субъекта РФ.

Пункт 2 ст. 23 Устава Тюменской области устанавливает возможность объединения на договорной основе областных финансовых ресурсов с финансовыми ресурсами местного самоуправления с целью совместного финансирования региональных программ и проектов.

Уставом области (п. 4 ст. 41) закреплены полномочия ее администрации по обеспечению законности, охране общественного порядка. Аналогичные полномочия предоставлены Федеральным законом об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации муниципальным образованиям (подп. 8 п. 2 ст. 6).

Таким образом, налицо фактическое закрепление в законодательстве предметов ведения, хотя и без соответствующего терминологического обозначения. Следует сказать, что сегодня в научной литературе признано наличие сфер совместного ведения органов государственной власти субъектов федерации и органов местного самоуправления. Отмечается, в частности, что невозможно проведение жесткой границы между вопросами местного значения и государственными полномочиями, ибо всегда будут оставаться сферы общественных отношений, которые находятся в пограничной зоне. Поэтому органы государства и органы местного самоуправления обречены на тесное взаимодействие на принципах взаимозаменяемости и взаимодополняемости.

Установление понятия предметов совместного ведения, закрепление способов их выявления и определения в законодательных актах субъекта РФ не противоречат Конституции РФ и федеральному законодательству. Относительная самостоятельность и организационная обособленность органов местного самоуправления не мешают муниципальным образованиям решать на местном уровне задачи, схожие с государственными, в тесном взаимодействии с органами государственной власти. Однако при этом необходимо четко разграничивать их полномочия, чтобы избежать дублирования и пересечения. Да и сам процесс разграничения полномочий по предметам совместного ведения, закрепленный областным законом, носит добровольный характер. Конкретные полномочия закрепляются за сторонами согласно договорам между органами государственной власти и местного самоуправления, по взаимному согласию и на условиях, определенных договорами.

Договорное регулирование отношений между органами государственной власти и местного самоуправления следует осуществлять только по предметам совместного ведения. Вопросы, находящиеся в исключительном ведении РФ или ее субъектов, как и в их совместном ведении, не могут быть предметом договоров по разграничению полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления. Здесь может быть использована другая форма взаимоотношений — наделение органов местного самоуправления законами РФ или ее субъектов отдельными государственными полномочиями.

Законом Тюменской области органам местного самоуправления переданы пока только государственные полномочия в сфере использования лесов. В Ямало-Ненецком автономном округе таких законов четыре: «О наделении органов местного самоуправления полномочиями по производству государственной регистрации актов гражданского состояния», «О наделении органов местного самоуправления полномочиями по совершению нотариальных действий» и др.

Наделение органов местного самоуправления небольших сельских муниципальных образований значительным объемом государственных полномочий вряд ли целесообразно, так как может произойти диффузия властей, распыление финансовых средств. А вот городским и особенно сельским объединенным районным муниципальным образованиям передача отдельных государственных полномочий оправдана, а зачастую

просто необходима. Так, после создания (на основе референдума) объединенного муниципального образования «Уватский район Тюменской области» его представительным органом был внесен в областную думу проект закона о наделении органов местного самоуправления объединенного муниципального образования рядом государственных полномочий.

Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, четкое разграничение компетенции между государственными и местными органами власти, на мой взгляд, послужит укреплению как государственной, так и муниципальной власти, совершенствованию форм их сотрудничества в интересах населения регионов.

ИСТОЧНИКИ

1. Рос. газ. 1999. 21 окт.
2. Законы Тюменской области (1994—1998). Тюмень, 1999.

*Ю. В. ЕРОФЕЕВА **

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: СПОСОБЫ И ВИДЫ

Нормы Конституции Российской Федерации о самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий, об организационной обособленности органов местного самоуправления от системы органов государственной власти являются принципиально новыми для посттоталитарной России. В связи с этим сегодня особенно актуальны проблемы взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления.

Их взаимодействие осуществляется двумя основными способами: законодательным регулированием, заключением договоров и соглашений.

Законодательное регулирование местного самоуправления выполняют федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов РФ. Задачей первых является принятие рамочных нормативных правовых актов, федеральных программ и пр., задачей вторых — законодательное регулирование в рамках своей компетенции с учетом особенностей муниципальных образований, расположенных на

* Аспирантка Института философии и права УрО РАН.