И.Ю. Филатов

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ

Конституция Российской Федерации 1993 г. закрепила местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя, важнейшей формой осуществления народовластия, предусмотрела возможность наделения органов местного самоуправления властными полномочиями. В России складывается система местного самоуправления, которая, одновременно, является не только уровнем публичной власти и институтом гражданского общества, но и механизмом решения государственных задач, первичным звеном федеративных отношений.

«Один из главных критериев политической культуры и развития общества – это увеличение объема полномочий региональных и местных властей», – отметил Президент Российской Федерации В.В. Путин в ежегодном послании Федеральному Собранию Российской Федерации, определив уровень децентрализации полномочий в сфере государственного управления в России как самый высокий за всю ее историю[1].

Говоря о ходе проведения реформы местного самоуправления в Тульской области, необходимо отметить, что первостепенные шаги по ее реализации были обозначены в послании губернатора Тульской области Тульской областной Думе от 14 июля 2006 г. В документе обозначены основные цели: обеспечение практической реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ, четкое разграничение полномочий органов местного самоуправления, перераспределение объектов муниципальной собственности и формирование и принятие бюджетов во всех муниципальных образованиях.

Однако, как показывает практика, многие положения вышеназванного закона не учитывают особенности территорий. Не произошло пока и массированной передачи полномочий на региональный и местный уровни. Не удалось выйти на оптимальную схему взаимоотношений центра, регионов и муниципалитетов.

[1] Российская газета. 2007. 26 апр.

Закон Тульской области от 29 ноября 2005 г. № 650-ЗТО «О порядке решения на территории Тульской области вопросов местного значения вновь образованных поселений в переходный период» условно разделил все вновь образованные муниципальные образования Тульской области на четыре группы в зависимости от их социально-экономического положения и реальной готовности к исполнению полномочий, определенных Федеральным законом.

Наибольшее количество полномочий (20 вопросов местного значения из 27) было сосредоточено в крупных городах, являющихся административными центрами муниципальных районов. Наименьший объем полномочий (14 из 27) определен для сельских поселений. При этом все полномочия, которые не могли реально выполняться органами местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований из-за отсутствия необходимых материально-технических ресурсов, а также квалифицированных кадров, законодательно были переданы муниципальным районам.

Анализ полномочий, выполняемых органами местного самоуправления в 2006 г., свидетельствует о том, что почти все полномочия, связанные с жизнеобеспечением муниципальных образований (предоставлением гражданам услуг по водоснабжению и водоотведению, газо- и теплоснабжению, содержанием муниципального жилищного фонда, транспортным обслуживанием населения), осуществлялись муниципальными районами. На поселения же были возложены такие функции, как участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения, осуществление первичных мер пожарной безопасности и др.

Для финансовой системы области 2006 г. также стал подготовительным для проведения работ по формированию и принятию бюджетов поселений, так как вновь образованные муниципальные образования их не имели, а финансировались по сметам, предусмотренным в бюджетах муниципальных районов.

Для формирования межбюджетных отношений в области была изучена соответствующая законодательная база. С учетом изменений, внесенных в ряд федеральных законов, разработано и принято 5 законов области, регулирующих межбюджетные отношения. Бюджеты муниципальных районов и городских округов стали более сбалансированы, что положительно отразилось на качестве исполнения полномочий, в частности, сократились долговые обязательства, снизился объем кредиторской задолженности.

Политика выстраивания межбюджетных отношений в Тульской области определена по схеме: область – муниципальный район (городской округ) – поселение. На уровень муниципальных районов переданы государственные полномочия по перечислению дотаций

бюджетам поселений и по установлению дополнительных нормативов отчислений от федеральных или региональных налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджет области.

2006 год стал первым годом практической реализации на территории области муниципальной реформы. Большинство муниципальных образований оказались готовыми к выполнению основного перечня полномочий, что позволило, в свою очередь, на территории Тульской области сократить переходный период и с 1 января 2007 г. приступить к реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в полном объеме.

Так, с 1 января текущего года муниципалитеты решают, какие полномочия они будут исполнять самостоятельно, а какие передадут на исполнение муниципальному району, на территории которого они расположены. В основном на уровень муниципальных районов переданы полномочия в социальной сфере. Так, в 21 районе сельскими поселениями переданы полномочия по организации библиотечного обслуживания, в 15 районах – полномочия по организации досуга и обеспечению жителей поселений услугами организаций культуры.

Несмотря на рекомендации администрации области по передаче на уровень муниципального района полномочий по разработке генеральных планов поселений, правил землепользования и застройки, документации по планировке территории, только в 15 районах сельскими поселениями заключены соответствующие соглашения с районами.

Анализ состояния законодательства Тульской области выявил главную проблему не только в регулировании взаимодействий органов государственной власти и местного самоуправления, но и вопросов местного самоуправления в целом. Эта проблема сводится к отсутствию базового закона области о местном самоуправлении. Он, согласно Закону Тульской области от 17 октября 2005 г. № 617-ЗТО, признан утратившим силу с 1 января 2006 г., а заменивший его закон «О порядке решения на территории Тульской области вопросов местного значения вновь образованных поселений в переходный период» от 29 ноября 2005 г. № 650-ЗТО утратил силу с 1 января 2007 г.

По мнению представительного органа Тульской области, после 1 января 2007 г. должны напрямую действовать нормы Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Отмечая спорность такой позиции (Федеральный закон устанавливается переходный период до 1 января 2009 г.), полагаем необходи-

мым Тульской областной Думе незамедлительно приступить к разработке блока законов по местному самоуправлению, используя научный потенциал и существующий опыт.

В конце 2006 г. для совершенствования правовых, организационных и материально-финансовых условий развития муниципальных образований, создания необходимых условий для роста благосостояния и повышения качества жизни населения, проведения социально-экономических преобразований на территориях муниципальных образований в Тульской области были заключены Соглашения о взаимодействии по решению социально-экономических вопросов между областной администраций и органами местного самоуправления муниципальных районов, городских округов. Предполагается заключить аналогичные Соглашения между органами местного самоуправления муниципальных районов и образованными на их территории поселениями.

Однако существующие организационно-правовые механизмы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Тульской области используются крайне слабо. Так, в законах области о наделении отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления не предусмотрена процедура заключения с последними предварительного соглашения о возможности такого наделения, которая, исходя из юридического смысла делегирования, должна предшествовать изданию самого закона.

Представляется целесообразным принятие на уровне Тульской области модельного нормативного правового акта, регулирующего подобного рода вопросы, а также методических рекомендаций, касающихся не только исполнения органами местного самоуправления делегированных государственных полномочий, но и их участия в осуществлении не переданных в установленном порядке государственных полномочий.

Нормативная правовая база Тульской области, регулирующая процесс наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями и их исполнения, таких положений не содержит. Невелик и объем самих переданных полномочий. К ним относятся: организация оказания специализированной медицинской помощи; образование и организация деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав; государственная регистрация актов гражданского состояния; образование и организация деятельности административных комиссий и рассмотрение дел об административных правонарушениях; поддержка сельскохозяйственного производства.

С одной стороны, такой подход достаточно позитивен, поскольку свидетельствует о соблюдении принципа «дополнительности», со-

гласно которому исполнение отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, не должно создавать препятствия для решения ими вопросов местного значения.

Однако практика делегирования государственных полномочий в других субъектах Федерации намного богаче (органам местного самоуправления достаточно часто передаются более 20 государственных полномочий) и, что главное, она отражает легальность, а значит, и финансовую обеспеченность такого рода полномочий, которые зачастую исполняются органами местного самоуправления «де-факто», будучи встроенными в структуру их собственных полномочий многочисленными законами федерального и регионального уровня вне рамок установленной процедуры.