МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
Федеральное государственное бюджетное учреждение высшего профессионального образования
«ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Факультет «Экономика и управления»	Кафедра «Государственное управление и социология региона»
Направление подготовки	38.03.04 Государственное и муниципальное управление

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему

«Система взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления на примере Пензенской области»

Студент гр.123ЭГ31 _____ О.В. Баулина

Руководитель
к.и.н., доцент _____ С.Н. Егоров

Нормоконтролер
к.с.н., доцент _____ И.А. Мурзина

Работа допущена к защите (протокол заседания кафедры от _____ №_____)

Заведующий кафедрой _____ С.И. Неделько

Работа защищена с оценкой _____(протокол заседания ГЭК от _____ №_____)

Секретарь ГЭК _____ И.А. Мурзина

ПЕНЗА 2015

Содержание

	Введение	5
1	Теоретико-методологические аспекты взаимодействия государственного управления и местного самоуправления	10
1.1	Сущность и содержание государственного управления и местного самоуправления	10
1.2	Правовые основы взаимодействия региональных органов государственной власти и местного самоуправления	15
1.3	Делегирование местному самоуправлению отдельных государственных полномочий и их прекращение	20
2	Система взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления на примере Пензенской области	50
2.1	Структура органов государственной власти в Пензенской области	50
2.2	Местное самоуправление в Пензенской области	78
2.3	Наделение органов местного самоуправления в Пензенской области отдельными государственными полномочиями Пензенской области	80
3	Основные направления совершенствования взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления на примере Пензенской области	88
	Заключение	100
	Список использованных источников	103
	Приложения	109

Введение

Местное самоуправление — система организации и деятельности граждан, обеспечивающая самостоятельное решение населением вопросов местного значения, управление муниципальной собственностью, исходя из интересов всех жителей данной территории. Это одновременно и одна из предусмотренных Конституцией Российской Федерации форм народовластия.

В Конституции Российской Федерации нормы, посвященные местному самоуправлению, выделены в отдельную главу 8 «Местное самоуправление», которая раскрывает основные принципы организации и функционирования местного самоуправления, как особой публичной власти, независимой от государства и реализующей свои задачи. Органы местного самоуправления в соответствии со ст. 12 Конституции Российской Федерации не входят в систему органов государственной власти. Вместе с тем не следует забывать, что публичная власть Российской Федерации представляет собой единый механизм. В силу этого даже самостоятельные уровни власти осуществляют свою деятельность во взаимодействии друг с другом.

Существуют сферы общественных отношений, в которых невозможно организовать управление только на государственном или только на муниципальном уровне. Например, для создания условий осуществления прав граждан на жилище, организации охраны здоровья и медицинской помощи, образования, реализации ряда других прав граждан необходимы усилия как органов местного самоуправления, так и органов государственной власти. Решающее значение для достижения баланса интересов государственной и муниципальной власти заключается в качественном построении взаимодействия названных уровней публичной власти, результатом которого должно стать достижение политической и правовой стабильности положения местного самоуправления в системе публичной власти нашей страны, достижение наиболее полной реализации международных и конституционных

принципов организации местного самоуправления и эффективного функционирования нашего государства.

Актуальность темы выпускной квалификационной работы заключается в том, что взаимоотношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления являются одной из наиболее важных проблем системы местного самоуправления. От их правильного решения зависит эффективность осуществления публичной власти в России.

В качестве исходной нормативно-правовой базы использовались различные материалы, в частности Конституция РФ от 12 декабря 1993 года, Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 31.05.1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральный закон 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», Указ Президента Российской Федерации от 28.04.2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», Устав Пензенской области от 10 сентября 1996 года, Закон Пензенской области от 23.12.2002 г. № 427-ЗПО «О порядке наделения органов местного самоуправления в Пензенской области отдельными государственными полномочиями Пензенской области» и другие

Большое внимание общетеоретическим основам местного самоуправления, как российского, так и зарубежного, уделяется и

современными учеными, такими как Авакьян С. А., Баженов М. А., Блинков О. Е., Филатов Е. О., Бялкина Т. М., Василенко Н. А., Виноградов В. А., Глазунова Н. И., Гриценко Е. В., Дементьев А. Н., Емельянов Н. А., Игнатов В. Г., Коваленко Е. Г., Мухаев Р. Т.,Назаренко Н. Ю., Наумов С. Ю., Онохова В. В., Романов А. Н., Уткин Э. А., Холопов В. А., Цейтлин Р. С., Чиркин В. Е., Якимов Н. А. и многими другими.

После вступления в силу Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» были опубликованы результаты исследований, посвященных оценке процесса реформирования местного самоуправления в России, в которых подводятся первые итоги проводимой реформы и формулируются рекомендации по преодолению выявленных практикой недостатков в практике внедрения федерального закона. Это работы таких авторов как В. Глазычев, Л. Рагозин, Н. Косарев, М. Либоракин. Эти работы основаны на фактических данных о состоянии местного самоуправления в различных регионах Российской Федерации.

Вместе с тем остается малоизученным целый ряд вопросов теоретического и практического характера, связанных с исследованием взаимодействия местного самоуправления и государственной власти с учетом их особенностей в Российской Федерации.

Цель выпускной квалификационной работы – это комплексный, на основе норм и принципов конституционного и муниципального права, анализ института взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации, включая анализ осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Объект исследования – характер взаимодействия государственного управления и местного самоуправления в Российской Федерации.

Предмет исследования – реализация государственной политики по взаимодействию органов государственного управления и местного самоуправления на примере Пензенской области.

Задачи выпускной квалификационной работы, вытекающие из поставленной цели:

1. определить сущность и содержание государственного управления и местного самоуправления;
2. проанализировать правовые основы взаимодействия региональных органов государственной власти и местного самоуправления;
3. исследовать процесс делегирования местному самоуправлению отдельных государственных полномочий и их прекращение;
4. изучить структуру органов государственной власти в Пензенской области;
5. рассмотреть местное самоуправление в Пензенской области;
6. раскрыть процесс наделение органов местного самоуправления в Пензенской области отдельными государственными полномочиями Пензенской области;
7. предложить основные направления совершенствования взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления на примере Пензенской области.

При написании выпускной квалификационной работы были использованы следующие методы научного исследования:

- сравнительный метод;
- изучение нормативно-правовой базы;
- изучение монографических публикаций и статей;
- аналитический метод;
- методы анализа и синтеза источников литературы.

Структура данной выпускной квалификационной работы имеет следующие составляющие:

- введение с указанием цели и, актуальности исследуемой темы, объекта и предмета выпускной квалификационной работы;

- теоретическая основа взаимодействия государственного управления и местного самоуправления в Российской Федерации, его роль в обеспечении эффективности общественно-политического деятельности государства;

- аналитическая часть, которая включает в себя изучение проблем, возникающих при взаимодействии органов государственной власти и местного самоуправления на примере Пензенской области;

- предложение мероприятий по совершенствования взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления на примере Пензенской области;

- в заключении обобщены основные выводы выпускной квалификационной работы.

1 Теоретико-методологические аспекты взаимодействия государственного управления и местного самоуправления

1.1 Сущность и содержание государственного управления и местного самоуправления

Природа публичной власти предполагает для Российской Федерации наличие как минимум двух уровней ее реализации - государственный и местный. Государственная власть реализуется на федеральном и региональном уровнях. Местная власть осуществляется в городских, сельских поселениях и на территории других муниципальных образований. Вместе с тем распространение государственной власти проникает и на другие уровни публичной власти, что, однако, не подменяет и не исключает самостоятельность местного самоуправления. Справедливо отмечается в литературе, что усиление роли государства в отношении муниципальных образований должно осуществляться не в направлении его участия в решении местных вопросов, а в направлении усиления роли государства в координации всех процессов федеративного строительства, оказывающих влияние на развитие муниципальных образований.

Муниципальное управление будет эффективным только тогда, когда государство не только законодательно оформит функции местного самоуправления, но и создаст условия для самостоятельного формирования и функционирования муниципалитетов, гарантирует им их автономный статус и исключит как включение местного самоуправления в государственно-управленческую систему, так и возможное смешение государственных и муниципальных функций. В противном случае нам придется признать отсутствие важного качества местного самоуправления — самостоятельности, а следовательно, и отсутствие местного самоуправления как такового.

Местное самоуправление есть автономная деятельность самоорганизующегося населения. Муниципалитеты имеют относительно децентрализованный характер организации, однако трудно согласиться с тем, что они являются продолжением государства в территориальных общностях. Нельзя назвать местное самоуправление и элементом государственного устройства, поскольку оно не определяет территориальную характеристику государства, функционирует в пределах муниципальных образований и выполняет отличные от государства функции.

Муниципалитеты действительно могут рассматриваться как фундамент государства и элемент его конституционного механизма. Однако если мы признаем их продолжением государства на местах, то тем самым перечеркнем идею самостоятельного и ответственного местного самоуправления в России. Отношения государства и местного самоуправления должны развиваться на паритетной основе, где государство призвано играть ведущую роль, законодательно регулируя, поддерживая и гарантируя местное самоуправление.

Конституция РФ называет два типа муниципальных образований — городские и сельские поселения, в пределах которых осуществляется местное самоуправление. Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов Российской Федерации в соответствии с требованиями, предусмотренными Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Одним из важнейших таких требований является введенный Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» принцип осуществления местного самоуправления на всей территории России в поселениях, муниципальных районах, городских округах и внутригородских территориях городов федерального значения. Следовательно, это означает, что практически вся территория субъекта РФ должна быть разграничена между муниципальными образованиями [11].

Законодательство о местном самоуправлении динамично меняется, и не выработано единого подхода в определении статуса муниципальных образований.

В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. Соответственно первым уровнем местного самоуправления являются городские и сельские поселения, вторым муниципальные районы и городские округа с районным муниципальным делением [11].

Что касается отношений государственных органов с местными органами власти, то, прежде всего, важно обратить внимание на конституционные принципы:

- признания, самостоятельности и гарантированности местного самоуправления в России;
- отделения его от государственной власти (ст. 12 Конституции РФ);
- самостоятельного определения населением структуры органов местного самоуправления;
- возможности наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (ст. 131, 132 Конституции РФ) [25, с. 256].

Условно к ним можно отнести и принцип разделения властей (ст. 10 Конституции РФ), который реализуется в отделении местного самоуправления от государственной власти, проявляясь в вертикальном разграничении предметов ведения и полномочий. Однако можно согласиться с мнением о том, что данный принцип по горизонтали не должен распространяться на муниципальную власть. Потому и предложения о строгом разграничении представительной и исполнительной власти на местном уровне, по меньшей

мере, спорны с учетом того, что новый закон не проводит четкого разделения между ними, предусматривает и такие модели, при которых глава муниципального образования возглавляет местный представительный орган [1].

В литературе выделяются и другие не менее важные принципы, например принцип народовластия, при котором государственные и местные органы являются равноважными для народовластия как непосредственные формы его осуществления. Выделяют также принципы рационального, сочетания государственных и общественных интересов; согласования приоритетов социальной, хозяйственной, финансовой, культурной политики; обеспечения многообразия в самоуправлении народов и территорий. Принцип сочетания государственных и местных интересов; предполагает при отнесении тех или иных полномочий к муниципальным или государственным органам учет приоритетности интересов в решаемых вопросах.

Также выделяются и сферы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления:

- установление общих принципов организации местного самоуправления;
- регулирование компетенции органов местного самоуправления;
- определение полномочий органов государственной власти в сфере местного самоуправления;
- делегирование отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления;
- осуществление контроля за деятельностью местного самоуправления [25, с. 258].

Конституционными положениями не исчерпывается федеральное регулирование местного самоуправления. В соответствии с п. "н" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ "установление общих принципов организации местного самоуправления" находится в совместном ведении Федерации и ее субъектов. В идеале такой подход предполагает, что Федерация издает рамочные федеральные законы, в соответствии с которыми регионы издают свои нормативно-правовые акты. Однако новый подход к разграничению

полномочий в сфере совместной компетенции вовсе не означает, что в установлении общих принципов местного самоуправления детальная регламентация организации местного самоуправления должна осуществляться законами субъектов РФ. И некоторые ученые поддерживают позицию законодателя, согласно которой общие принципы организации местного самоуправления должны находиться в руках федерального законодателя, а подробное регулирование местного самоуправления является прерогативой местных органов. Более того, федеральный законодатель может выйти за пределы общих принципов организации местного самоуправления в интересах установления его гарантий [1].

Концепция взаимодействия государственных и местных органов представляет собой обособленный пласт. При этом необходимо исходить из того, что государственное централизованное управление и местное самоуправление — не однопорядковые явления, они скорее противостоят друг другу, так же как государство и гражданское общество — взаимно связанные, но противоположные по сути образования. Потому верно замечает О.Н. Ванеев, что самоуправление успешно функционирует там, где гражданское общество сложилось и самоуправление не сводится лишь к деятельности муниципалитетов, а вбирает в себя иные структуры и институты гражданского общества.

У местного самоуправления и государства имеются ряд объединяющих черт:

- местная и государственная власть организованы по территориальному признаку;
- и первые, и вторые реализуют свое социальное назначение посредством специальных органов, наделенных властными полномочиями;
- только государство и муниципалитеты могут устанавливать налоги и сборы;
- только государственная и местная власти принимают в рамках своей компетенции нормативно-правовые акты;

- и те, и другие имеют право применять принуждение на своей территории [25, с. 263].

Главной сложностью в построении эффективной модели взаимодействия государства и местного самоуправления остается формулировка ст. 12 Конституции РФ, отделяющей местное самоуправление от государства. Исследователи предлагают различные варианты организации государственного и местного самоуправления. Как указывает Н.Л. Пешин, государственная власть и местное самоуправление — разные формы единой публичной власти, государственное управление и местное самоуправление - суть разные формы социального управления [25, с. 264].

1.2 Правовые основы взаимодействия региональных органов государственной власти и местного самоуправления

По сути, взаимодействие местного самоуправления и государства можно свести к двум основным формам: координация и государственный контроль. И если координация предполагает взаимный, обоюдный характер связи участников отношений, то государственный контроль предполагает комплекс односторонних действий государственных органов по отношению к местному самоуправлению. Вместе с тем с учетом централистских тенденций правильным будет вести речь пока о переходе от методов администрирования — "управления по вертикали" к методам координационного сотрудничества всех участников территориального развития.

Осуществляя взаимодействие России с субъектами РФ, государство комплексно взаимодействует и с муниципалитетами. Можно выделить ряд направлений влияния государства на решение муниципальными образованиями местных вопросов:

- государство на законодательном уровне определяет перечень вопросов местного значения, который может изменяться;
- оказание государственной, в первую очередь финансовой, поддержки местного самоуправления при решении вопросов местного значения;
- обеспечение режима законности и правопорядка на территории муниципальных образований, что отразилось в ст. 72 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельных видах государственного контроля (ФЗ о прокуратуре, о Счетной палате и др.);
- участие органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления, например, назначение 1-3 членов конкурсной комиссии на замещение должности главы местной администрации представительным органом субъекта РФ по представлению главы региона;
- установление государственной защиты, гарантий и ответственности выборных должностных лиц и органов местного самоуправления;
- оказание информационно-методической помощи муниципалитетам (подготовка муниципальных служащих, содействие в открытии учебных заведений, помощь в подготовке и принятии местных бюджетов и др.) [45, с. 26].

Перечень можно дополнить тем, что государство создает собственные органы на местах, действующие наряду с муниципальными органами; возлагает на муниципальные органы выполнение отдельных государственных полномочий; разрабатывает и принимает финансово-экономические федеральные и региональные программы с муниципальной составляющей.

Поскольку в силу ст. 132 Конституции РФ местные органы могут наделяться отдельными государственными полномочиями, следовательно, они выполняют государственные полномочия. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает подчиненность органов местного

самоуправления органам государства при исполнении отдельных государственных полномочий и право органов государственной власти во внесудебном порядке отменять акты органов местного самоуправления [45, с. 27].

Важнейшим методом воздействия государства на местные образования должно оставаться законодательное регулирование, где вмешательство государственных органов в сферу местного самоуправления должно быть минимальным. Главным критерием законодательного регулирования является Конституция РФ, закрепляющая самостоятельность местного самоуправления (ст. 12), но вместе с тем регулирующая правоотношения, касающиеся муниципалитетов [1].

Специалисты в области местного самоуправления неоднократно отмечали необходимость совершенствования законодательства в сфере местного самоуправления, обращая внимание на неполноту, несогласованность и непоследовательность законодательного регулирования местного самоуправления, отсутствие четкого разграничения государственных и местных полномочий, необеспеченность государственных и судебных гарантий местного самоуправления и др.

В конституционной доктрине учредительные акты (уставы) субъектов РФ и муниципальных образований считаются актами, регламентирующими принципиальные вопросы устройства региональной и муниципальной власти в конкретных территориях. На деле федеральный законодатель унифицировал и детально регламентировал устройство всех уровней публичной власти, оставив для решения в указанных "учредительных" актах лишь второстепенные вопросы, что ставит под сомнение саму конституционную модель децентрализации власти в России.

В качестве одной из форм взаимоотношений устанавливается заключение договоров и соглашений между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации. Не вызывает

сомнения, что в процессе договорных отношений возникают тесные взаимоотношения органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления. В настоящее время назрела потребность в разработке типовых договоров для решения совместных задач муниципальных образований, чтобы в случае необходимости упростить процедуру заключения договора.

Другой формой взаимодействия органов публичной власти является создание совещательных, координационных, консультативных органов. Задачами данных органов является оказание методической помощи, обеспечение согласованных действий заинтересованных органов власти, сотрудничество в целях достижения общих задач. Решения, принимаемые комиссиями в соответствии с их компетенцией, являются обязательными для всех органов власти, представленных в комиссии, а также для предприятий и организаций, действующих в сфере ведения этих органов. Консультативные органы (советы) создаются для предварительного рассмотрения вопросов и подготовки по ним предложений, носящих рекомендательный характер.

В Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрена возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, а также контроля за их осуществлением. В уставах большинства субъектов тоже содержатся нормы о передаче государственных полномочий органам местного самоуправления, указывается ряд способов и методов контроля за деятельностью органов местного самоуправления при реализации отдельных государственных полномочий. Объектом такого контроля является использование предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств [11].

Взаимоотношения региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления также находят свое закрепление в основных

законах субъектов РФ посредством установления контроля за соответствием муниципальных правовых актов действующему законодательству.

В соответствии с Федеральным законом от 8 ноября 2007 г. № 260 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с организацией и ведением регистра муниципальных нормативных правовых актов», к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения относится решение вопросов организации и ведения регистра муниципальных правовых актов. Муниципальные нормативные правовые акты (в том числе оформленные в виде правовых актов решения), принятые на местном референдуме (сходе граждан), подлежат включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации [13].

Наиболее эффективной формой взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления является осуществление права законодательной инициативы органами местного самоуправления в законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации. Согласно пункту 1 статьи 6 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации принадлежит депутатам, высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также представительным органам местного самоуправления. Законы, регламентирующие порядок обращения с законодательной инициативой органов местного самоуправления, приняты в Оренбургской, Амурской, Вологодской, Владимирской, Астраханской областях и в других регионах России. Правом внесения законодательной инициативы в законодательный орган субъекта Российской Федерации обладают, как правило,

представительные органы местного самоуправления. При этом не ограничивается круг вопросов, по которым эта инициатива может быть внесена, но устанавливаются определенные формальные требования к законопроекту (наличие сопроводительного письма, решения представительного органа местного самоуправления о внесении законопроекта, текста законопроекта, пояснительной записки) [6].

Таким образом, взаимоотношения органов публичной власти - это процесс, направленный на установление закономерных связей между органами публичной власти с целью выработки эффективного механизма совместных действий, необходимого для слаженного функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления [45, с. 34].

В настоящее время представляется необходимым определить основные положения, связанные с взаимоотношениями органов государственной власти субъекта Российской Федерации с органами местного самоуправления, как на федеральном уровне, так и на уровне регионального законодательства.

При этом уровень федерального гарантирования самостоятельности местного самоуправлении не может быть снижен субъектами Российской Федерации при определении ими на основе федерального законодательства правовой основы организации и деятельности местного самоуправления на своей территории. Именно отсутствие должной регламентации в этой сфере во многом и порождает проблемы во взаимоотношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления.

1.3 Делегирование местному самоуправлению отдельных государственных полномочий и их прекращение

Делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления - это предоставление органами государственной власти

Российской Федерации или субъекта федерации принадлежащих им полномочий органам и должностным лицам местного самоуправления.

Делегирование органами государственной власти своих полномочий местным органам власти осуществляется на основе следующих принципов:

- законности и целесообразности;

- социально-экономической обоснованности;

- реальности и гласности осуществления делегированных полномочий;

- материально-финансовой обеспеченности делегируемых полномочий;

- подконтрольности осуществления делегируемых полномочий [28, с. 139].

Делегирование отдельных государственных полномочий производится в интересах социально-экономического развития муниципального образования и территории субъекта Российской Федерации, с учетом возможности и реальности их осуществления органами местного самоуправления. Делегируемые государственные полномочия не могут создавать препятствия для решения органами местного самоуправления вопросов местного значения и ухудшать социально-экономическое положение муниципального образования. В процессе делегирования государственных полномочий должен соблюдаться принцип гласности, информированности населения об объеме делегированных полномочий и их финансовой обеспеченности.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями обусловлено рядом факторов:

- данные органы власти входят в качестве составного элемента в общую систему публичной власти в государстве, что предполагает их тесное взаимодействие и сотрудничество с органами государственной власти при решении вопросов местного значения.

- в силу наибольшей приближенности к населению органы местного самоуправления могут осуществлять отдельные государственные полномочия с большей эффективностью, нежели государственные органы [28, с. 142].

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями:

1) в области регистрации актов гражданского состояния (регистрация актов гражданского состояния на территории муниципального образования);

2) в области социальной защиты населения (социальная поддержка ветеранов труда, социальная поддержка многодетных семей и др.);

3) в области сельского хозяйства (полномочия по поддержке сельскохозяйственного производства в форме субсидий на животноводческую продукцию);

4) по образованию и организации деятельности административных комиссий, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (органы местного самоуправления образуют эти комиссии, обеспечивают их деятельность) [28, с. 143].

Органы местного самоуправления наделяются отдельными государственными полномочиями и по иным вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает формы государственного контроля:

- за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий;

- за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств [11].

Органы государственной власти, делегировавшие полномочия органам местного самоуправления, вправе осуществлять контроль за их реализацией, проверять законность и целесообразность решений муниципальных органов власти, принимаемых для осуществления переданных полномочий. Органы государственной власти для осуществления контроля за делегированными государственными полномочиями вправе:

1) производить проверки деятельности органов местного самоуправления и целевого использования средств, передаваемых на реализацию государственных полномочий;

2) запрашивать и получать в срок информацию, необходимые документы от органов и должностных лиц местного самоуправления о выполнении переданных полномочий;

3) назначать уполномоченных представителей государственной власти для оперативного контроля за осуществлением делегированных полномочий и целевым использованием выделенных на эти цели ресурсов;

4) проводить методическую работу и координацию деятельности органов местного самоуправления по вопросам осуществления переданных государственных полномочий [28, с. 147].

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

Субъекты Федерации регулируют вопросы, связанные с передачей, финансированием отдельных государственных полномочий и осуществлением контроля за тем, как они осуществляются муниципальными органами власти, принимая в пределах своих полномочий соответствующие законы.

В связи с обозначенным, необходимо отметить, что передача государственных полномочий на уровень местного самоуправления является одним из способов укрепления сотрудничества органов государственной власти и местного самоуправления в их взаимодействии по осуществлению государственного и муниципального управления.

Однако, вопросы наделения муниципальных органов власти государственными полномочиями, несмотря на их важное место в системе местного самоуправления, остаются до сих пор мало изученными и разработанными, следовательно, и достаточно проблематичными. Как показывает практика, целый рад проблем в деле передачи региональными органами власти Российской Федерации органам местного самоуправления

государственных полномочий вызвано не только отсутствием законодательного акта по указанным вопросам, но и существующими несовершенствами положений действующего Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Вместе с тем, есть необходимость в скорейшем урегулировании данных вопросов федеральным законодателем, посредством принятия федерального закона о порядке и принципах наделения органов муниципальной власти отдельными государственными органами.

Как известно, Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установил исчерпывающий (закрытый) перечень вопросов местного значения для каждого типа муниципальных образований (ст.14, 15, 16). В ч.1 ст. 19 закона имеется четкая запись о том, что все полномочия по вопросам местного значения, не отнесенные к вопросам местного значения указанными перечнями, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления [11].

Наибольшие сложности при практическом разграничении полномочий согласно требованиям закона вызывают вопросы социальной поддержки и социального обслуживания отдельных категорий населения.

Исторически помощь бедным всегда была заботой местной общины, местной власти. Иначе и быть не может, ибо только власть, близкая к населению и непосредственно работающая с ним, может дойти до конкретных проблем конкретного человека. Только местная власть может выполнить эту работу наиболее экономно и эффективно, используя потенциал общественности, структур гражданского общества. Поэтому во всем мире социальная поддержка, социальное обслуживание пожилых, инвалидов, сирот, погорельцев и т.д. находится в компетенции местной власти. Никакой другой уровень власти справиться с этой задачей не в силах.

В Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к числу

вопросов местного значения муниципальных районов и городских округов в этой сфере отнесены только опека и попечительство, а к вопросам местного значения поселений – оказание содействия в установлении в соответствии с федеральным законом опеки и попечительства над нуждающимися в этом жителями поселения [28, с. 139].

Федеральным законом от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания граждан пожилого возраста, инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, детей оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), многодетных семей, одиноких родителей и ряда других категорий отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ [6].

Логика законодателя вполне понятна: государство не может устраниться от решения этих вопросов, а у муниципалитетов нет средств для содержания учреждений социального обслуживания. Тем не менее, данное решение является (по изложенным выше соображениям) концептуально ошибочным. Его практическая реализация приведет к передаче соответствующих муниципальных учреждений субъектам РФ, фактическому вытеснению органов местного самоуправления и общественности из этой сферы.

Наиболее правильным было бы поступить в данной сфере так, как это сделано в сфере образования. То есть, само предоставление услуг по социальной поддержке и социальному обслуживанию должно быть отнесено к вопросам местного значения, учреждения социального обслуживания остаться в статусе муниципальных, а органы государственной власти субъектов РФ должны предоставлять местным бюджетам субвенции на эти цели в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта РФ.

Столь же ошибочным представляется исключение из перечня вопросов местного значения вопросов содействия занятости населения. В настоящее

время, органы местного самоуправления, совместно с территориальными органами Федеральной службы по труду и занятости, проводят большую работу по обеспечению занятости населения, квотируют на предприятиях рабочие места для подростков и инвалидов, осуществляют регистрацию коллективных договоров на предприятиях, расположенных на территории муниципального образования, участвуют в комиссиях по разрешению коллективных трудовых споров. Эта деятельность весьма полезна и эффективна и отключение от нее органов местного самоуправления представляется неправильным.

Так, в соответствии с Федеральным законом от 31.05.1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» органы местного самоуправления:

- обеспечивают в пределах своих территорий выполнение мероприятий по реализации Федеральной государственной программы оперативного оборудования территории РФ и подготовке коммуникаций в целях обороны,
- обеспечивают в целях обороны учет и мобилизационную подготовку транспортных и других технических средств [4].

В соответствии с Федеральным законом от 26.02.1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» органы местного самоуправления должны создавать мобилизационные органы, разрабатывать мобилизационные планы, оказывать содействие военным комиссариатам в их мобилизационной работе в мирное время и при объявлении мобилизации и т.д. [5].

В соответствии с Федеральным законом от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» за счет местного бюджета финансируется численность полиции общественной безопасности, которая устанавливается органами местного самоуправления и не должна быть ниже нормативов, утвержденных министром внутренних дел РФ [16].

В соответствии с Федеральным законом от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме

граждан Российской Федерации» органы местного самоуправления при проведении федеральных и региональных выборов и референдумов обязаны осуществлять регистрацию (учет) избирателей и участников референдума, образовывать избирательные участки и участки референдума, на безвозмездной основе предоставлять необходимые помещения, транспортные средства, средства связи, техническое оборудование [8].

Однако отсутствие в законодательстве понятия "государственная обязанность" по отношению к муниципальным образованиям и возведение в принцип обязательности передачи на места финансовых и материальных средств для осуществления всех без исключения государственных полномочий порождают подчас различные коллизии. Некоторые муниципальные образования начинают требовать оплаты исполнения вышеназванных государственных дел и им аналогичных. С точки зрения содержащегося в таких государственных полномочиях четко выраженного общего интереса народа, а также с учетом организационной сложности и нерентабельности определения и обеспечения при этом соответствующих расчетов, целесообразно подобные полномочия закрепить в законодательстве в качестве государственных обязанностей. Эти обязанности должны выполняться органами местного самоуправления безвозмездно на базе использования муниципальной собственности или за счет местных финансов, тем более что органы государственной власти обеспечивают выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований [38, с. 91].

Становление местного самоуправления нуждается в разработке института осуществления им государственных полномочий, прежде всего, в социальной сфере – наиболее близкой и болезненной для населения. Социальная сфера – это то, где должно быть четкое и интенсивное взаимодействие государственной власти и местного самоуправления во имя интересов населения, каждого человека. В отсутствие четкой правовой базы регламентирования разделения полномочий между государственной и муниципальной властью в такой сложной области как социальная политика и социальная защита институт

делегирования государственных полномочий является одним из решений сложившейся проблемной социально-экономической ситуации на местах.

Прекращение исполнения отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления:

В соответствии с пунктом 7 части 6 статьи 19 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» федеральный закон, закон субъекта Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должны содержать условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий [11].

Условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий по общему правилу регулируются законами, предусматривающими наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Указанные положения обязательно должны быть включены в закон о соответствующем наделении. Кроме того, на практике условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий содержатся также в законах о признании утратившими силу или изменении законов о соответствующем наделении, законах субъектов Российской Федерации о порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации, законах субъектов Российской Федерации о прекращении осуществления соответствующих полномочий.

Условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий не могут регулироваться подзаконными нормативными правовыми актами. Несмотря на это, в законодательстве встречаются примеры нарушения указанного правила.

Под условиями прекращения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий можно понимать

основания или случаи, при наступлении которых органы местного самоуправления утрачивают обязанность по осуществлению указанных полномочий, вследствие чего органы государственной власти обязаны приступить к их осуществлению. В зависимости от наличия или отсутствия инициативы в прекращении осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий указанное прекращение может наступать:

1) вне зависимости от инициативы органов государственной власти или органов местного самоуправления;

2) по инициативе органов государственной власти и (или) органов местного самоуправления.

В законах о порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, законах о соответствующем наделении, а также в юридической литературе для обозначения прекращения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий могут использоваться различные термины:

- «завершение осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий», «окончание осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий» – в качестве синонима общему термину «прекращение»;

- «изъятие отдельных государственных полномочий», «отзыв отдельных государственных полномочий» – для обозначения прекращения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий по инициативе органов государственной власти;

- «отказ органов местного самоуправления от осуществления отдельных государственных полномочий», «возвращение отдельных государственных полномочий» – для обозначения прекращения осуществления отдельных государственных полномочий по инициативе органов местного самоуправления и т. п. [43, с. 367].

Вне зависимости от инициативы органов государственной власти или органов местного самоуправления прекращение осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий наступает по объективным, не зависящим от чьего-либо волеизъявления причинам. Ярким примером указанного прекращения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий является истечение срока действия закона о соответствующем наделении. Законы о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, имеющие определенный срок действия, могут действовать до:

1) окончания срока, на который эти полномочия были переданы (например, полгода, год, 5 лет и т. п.);

2) окончания срока действия отдельных государственных полномочий, имеющих такой срок (например, по проведению Всероссийской сельскохозяйственной переписи);

3) конкретной даты, указанной в законе о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (например, до 31 декабря такого-то года);

4) наступления события, указанного в законе о соответствующем наделении (например, принятие определенного федерального закона, формирование федеральных органов государственной власти по государственной регистрации актов гражданского состояния и т. п.) [43, с. 369].

Другим примером прекращения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий вне зависимости от инициативы органов государственной власти или органов местного самоуправления является изменение федерального законодательства, в результате которого органы государственной власти субъектов Российской

Федерации могут утратить право наделять органы местного самоуправления соответствующими отдельными государственными полномочиями вследствие их отнесения к компетенции органов государственной власти Российской Федерации или к числу отдельных

государственных полномочий субъекта Российской Федерации, которыми органы местного самоуправления не могут наделяться законом субъекта Российской Федерации.

Прекращение осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий по инициативе органов государственной власти или органов местного самоуправления производится:

1) до истечения срока действия закона о соответствующем наделении в отношении отдельных государственных полномочий, переданных на определенный срок;

2) в период действия закона о соответствующем наделении в отношении отдельных государственных полномочий, переданных на неограниченный срок [43, с. 370].

Прекращение осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий по инициативе органов государственной власти может производиться:

1. При отсутствии виновных действий (бездействия) органов местного самоуправления. Органы государственной власти могут в любое время без указания причин прекратить осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Как правило, причинами такого прекращения может быть отсутствие у органов государственной власти материальных ресурсов и финансовых средств, необходимых органам местного самоуправления для осуществления указанных полномочий, соображения эффективности и целесообразности осуществления отдельных государственных полномочий на уровне органов государственной власти, форс-мажорные обстоятельства (например, стихийные природные бедствия, техногенные катастрофы, чрезвычайное или военное положение) и т. п. Органы местного самоуправления до данного прекращения могут осуществлять отдельные государственные полномочия без каких-либо нарушений и претензий со стороны органов государственной власти. В указанном случае это не будет иметь никакого правового значения, поскольку у

органов местного самоуправления отсутствует право возражать против прекращения осуществления ими отдельных государственных полномочий;

2. При наличии виновных действий (бездействия) органов местного самоуправления.

Например, основаниями указанного прекращения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий могут являться:

а) нарушения органами местного самоуправления законодательства при осуществлении указанных полномочий, а также прав граждан или организаций;

б) неосуществление, ненадлежащее или неэффективное осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий;

в) принятие незаконных муниципальных правовых актов по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий;

г) нецелевое или неэффективное использование органами местного самоуправления материальных ресурсов или финансовых средств, переданных для осуществления указанных полномочий;

д) неисполнение предписаний об устранении нарушений требований законов, выданных органами государственной власти, уполномоченными осуществлять контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, и т. п. [43, с. 374].

Виновные действия (бездействие) органов местного самоуправления, ставшие основанием для прекращения осуществления отдельных государственных полномочий, могут носить как противоправный характер (например, нарушения органами местного самоуправления законодательства при осуществлении указанных полномочий), так и не иметь такового (например, неэффективное осуществление органами местного самоуправления указанных полномочий). Факты совершения виновных действий (бездействия) органов местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, являющиеся основаниями для прекращения осуществления указанных полномочий, могут подтверждаться решениями

судов, актами проверок прокуратуры, актами, заключениями уполномоченных органов государственной власти, составленными по результатам осуществления контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, и т. п.

Органы государственной власти, уполномоченные осуществлять контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, или иные органы государственной власти обеспечивают подготовку проекта закона о соответствующем прекращении. Проекты законов субъектов Российской Федерации в указанном случае, как правило, вносятся в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполни- тельного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Подпунктом 2 пункта 2, пунктом 3 статьи 9 проекта Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации», законами некоторых субъектов Российской Федерации в качестве обязательного условия отзыва отдельных государственных полномочий указывается заключение суда о неисполнении органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, вынесенное в связи с обращением в суд органа государственной власти, уполномоченного осуществлять контроль за исполнением указанных полномочий. Данное заключение суда выносится в форме определения. Заключение суда может быть вынесено, если судом установлено, что органы местного самоуправления не исполняли указанные полномочия в отношении конкретных физических или юридических лиц, не принимали решений и (или) не осуществляли действий, которые они обязаны были принять и (или) осуществить в соответствии с законом, которым они наделены указанными полномочиями, либо не исполнили решение суда об исполнении указанных полномочий [11].

По мнению автора, данные положения противоречат Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации, который не предусматривает такой формы судебного акта, как заключение. Кроме того, заключение или решение суда нельзя рассматривать в качестве обязательного предварительного и единственного условия прекращения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Если исходить из того, что заключение или решение суда о неосуществлении органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий является обязательным предварительным и единственным условием указанного прекращения, то из этого следует вывод о невозможности прекращения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий по инициативе органов государственной власти при отсутствии виновных действий (бездействия) органов местного самоуправления, что противоречит уже изложенной выше точке зрения о возможности такого прекращения. Кроме того, необходимость получения указанного заключения суда значительно усложняет процедуру соответствующего прекращения. На основании изложенного решение суда, подтверждающее факт ненадлежащего осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, должно рассматриваться в качестве одного из факультативных условий прекращения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Прекращение осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий по инициативе органов государственной власти при наличии виновных действий (бездействия) органов местного самоуправления можно также рассматривать в качестве санкции, применяемой при привлечении органов местного самоуправления к ответственности за ненадлежащее осуществление отдельных государственных полномочий;

3. При наличии противоправных виновных действий (бездействия) самих органов государственной власти. Указанная ситуация может возникнуть, когда органами государственной власти, осуществляющими соответствующий контроль или надзор (судом, прокуратурой, Министерством юстиции Российской Федерации и т. п.) за деятельностью органов государственной власти, наделивших органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, выявлены нарушения законодательства при соответствующем наделении.

Данные нарушения могут быть связаны с противоречием закона о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями требованиям части 6 статьи 19 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации», иным федеральным законам или законам субъекта Российской Федерации, а также с фактами соответствующего наделения без одновременной передачи органам местного самоуправления необходимых и достаточных материальных ресурсов и финансовых средств и т. п. [11].

В связи с нарушениями законодательства по инициативе прокурора законы о соответствующем наделении могут быть признаны судом недействующими и не подлежащими применению. Данное решение суда будет являться соответствующем наделении утратившими силу и прекращению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Прекращение осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий по инициативе органов государственной власти при наличии противоправных виновных действии (бездействия) органов государственной власти можно также рассматривать в качестве санкции, применяемой при привлечении органов государственной власти к ответственности за ненадлежащее наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Прекращение осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий по инициативе органов местного самоуправления может производиться:

1. При отсутствии противоправных виновных действий (бездействия) органов государственной власти. Например, при надлежащем исполнении органами государственной власти своих обязанностей при осуществлении органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий представительные органы муниципальных образований, используя право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, могут стать инициаторами прекращения осуществления указанных полномочий органами местного самоуправления соответствующего муниципального образования;

2. При наличии противоправных виновных действий (бездействия) органов государственной власти. В соответствии с частью 2 статьи 20 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации» признанное в судебном порядке несоответствие федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, требованиям, предусмотренным статьей 19 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации», является основанием для отказа от исполнения указанных полномочий. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации» исходит из необходимости органов местного самоуправления исполнять закон, которым они наделены отдельными государственными полномочиями, даже в случае возражения против этого органов местного самоуправления. При этом

по общему правилу органы местного самоуправления не вправе путем принятия юридически властного решения отказываться от наделения их отдельными государственными полномочиями или осуществления указанных полномочий в одностороннем порядке. Несмотря на это, некоторые авторы, например, В.И. Васильев, А.Е. Постников, О.В. Берг, Н.В. Кузнецова, О.А. Сомова, А.А. Уваров, Е.С. Шугрина, обосновывают возможность принятия решений представительных органов муниципальных образований об отказе от осуществления отдельных государственных полномочий по любым основаниям либо возврата органами местного самоуправления указанных полномочий органам государственной власти, которые обязаны их принять. Решения представительных органов муниципальных образований об отказе от осуществления отдельных государственных полномочий, приятые в отсутствие закона о соответствующем прекращении или вышеуказанного решения суда, получили распространение на практике [43, с. 383].

Из данного правила частью 2 статьи 20 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации» установлено единственное исключение, предусматривающее, что органы местного самоуправления могут в судебном порядке обжаловать федеральный закон, закон субъекта Российской Федерации, иной нормативный правовой акт Российской Федерации, которым они наделены отдельными государственными полномочиями [11].

В связи с этим единственным основанием для отказа органов местного самоуправления от осуществления отдельных государственных полномочий является решение суда о признании федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, не соответствующими требованиям, предусмотренным частью 6 статьи 19 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах наделения органов местного

самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации». Учитывая пробельность некоторых положений части 2 статьи Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации», признанное в судебном порядке несоответствие нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации либо ненормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, требованиям, предусмотренным частью 6 статьи 19 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации», также должно являться основанием для отказа от осуществления указанных полномочий [11].

В связи с этим наличие иных противоправных виновных действий (бездействия) органов государственной власти, неисполнение органами государственной власти иных обязанностей, связанных с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (например, не передача необходимых и достаточных материальных ресурсов и финансовых средств), не является основанием для отказа органов местного самоуправления от осуществления отдельных государственных полномочий. В связи с этим до вступления в законную силу решения суда по делу, предусмотренному частью 2 статьи 20 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации», органы местного самоуправления обязаны осуществлять отдельные государственные полномочия в том объеме, в каком они обеспечены материальными ресурсами и финансовыми средствами. В данном случае возможен не отказ органов местного самоуправления от осуществления

отдельных государственных полномочий, а приостановление их осуществления [11].

Кроме того, исходя из содержания части 2 статьи 20 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации», можно сделать вывод о том, что основания отказа органов местного самоуправления от осуществления отдельных государственных полномочий могут быть предусмотрены только федеральным законом. Несмотря на это, законами некоторых субъектов Российской Федерации была предусмотрена возможность органов местного самоуправления отказываться от передаваемых им отдельных государственных полномочий по иным основаниям. При этом отказ органов местного самоуправления от осуществления отдельных государственных полномочий по иным основаниям, помимо предусмотренного частью 2 статьи 20 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации», закреплялся, как правило, в законах тех субъектов Российской Федерации, которые допускали договорное наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, а также принцип добровольности осуществления органами местного самоуправления указанных полномочий [11].

На основании решения суда, по делу, предусмотренному частью 2 статьи 20 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации», вступившего в законную силу, представительный орган муниципального образования вправе издать муниципальный правовой об отказе от осуществления соответствующих отдельных государственных полномочий и тем самым прекратить их осуществление. А органы государственной власти обязаны признать

утратившим силу закон о соответствующем наделении или внести в него соответствующие изменения [11].

Прекращение осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий может также наступать по взаимной инициативе органов государственной власти и органов местного самоуправления. Например, подпунктом 1 пункта 2 статьи 9 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации», законами некоторых субъектов Российской Федерации предусматривалось, что основанием прекращения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий может быть взаимное соглашение представительного органа муниципального образования и органа государственной власти, уполномоченного осуществлять контроль за осуществлением отдельных государственных полномочий, о необходимости соответствующего прекращения [11].

Формами реализации прекращения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий являются:

1) признание закона о соответствующем наделении утратившим силу либо исключение из указанного закона положений о соответствующем наделении;

2) принятие закона о прекращении осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий;

3) истечение срока действия закона о соответствующем наделении;

4) муниципальный правовой акт представительного органа муниципального образования об отказе от осуществления указанных полномочий, изданный в случае, предусмотренном частью 2 статьи 20 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации».

Органы местного самоуправления прекращают осуществлять отдельные государственные полномочия со дня вступления в силу указанных правовых актов, со дня, определенного указанными правовыми актами, либо на следующий день после истечения срока действия закона о соответствующем наделении. Целесообразно вводить в действие законы, предусматривающие прекращение осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, с начала очередного финансового года, чтобы увязать данное прекращение с бюджетным процессом. Законами, предусматривающими прекращение осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, может предусматриваться переходный период для осуществления мероприятий по соответствующему прекращению.

Законами некоторых субъектов Российской Федерации устанавливаются требования к законам о прекращении осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, например, в части указания вида или наименования муниципального образования, от органов местного самоуправления которого возвращаются отдельные государственные полномочия; перечня отдельных государственных полномочий, которые возвращаются от органов местного самоуправления; даты (дня) прекращения осуществления указанных полномочий органами местного самоуправления; порядка возврата органами местного самоуправления финансовых средств и документов, связанных с осуществлением отдельных государственных полномочий, и т. п.

Формами реализации прекращения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий не могут являться правовые акты исполнительных органов государственной власти или должностных лиц государственной власти. Принятие указанных правовых актов будет противоречить установленной Конституцией Российской Федерации законодательной форме наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Если органы

местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями только законом, то и прекращение осуществления указанных полномочий также должно иметь форму закона. Исключение из этого правила установлены частью 2 статьи 20 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации». Поэтому исполнительные органы государственной власти могут только приостанавливать осуществление указанных полномочий в порядке, предусмотренном статьей 75 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации» [11].

Несмотря на это, законы некоторых субъектов Российской Федерации предусматривают возможность прекращения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий подзаконными правовыми актами.

Прекращение осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий может реализовываться как полностью, так и частично:

1) в отношении определенного вида отдельных государственных полномочий, например, путем уменьшения состава отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;

2) в отношении определенных муниципальных образований, органы местного самоуправления которых наделены отдельными государственными полномочиями, например, путем уменьшения количества или видов муниципальных образований, органы местного самоуправления которых наделены указанными полномочиями.

Прекращение осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий производится органами государственной власти того уровня, которыми они были наделены указанными полномочиями. Так, в соответствии с пунктом 6 статьи 9 Федерального закона

от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации» отзыв либо прекращение действия отдельных государственных полномочий Российской Федерации устанавливается федеральным законом, отзыв либо прекращение действия отдельных государственных полномочий субъекта Российской Федерации – законом субъекта Российской Федерации [11].

По общему правилу органы государственной власти субъектов Российской Федерации не вправе прекращать осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий Российской Федерации, которыми они были наделены федеральным законом. На практике из указанного правила встречаются исключения, когда органы государственной власти субъектов Российской Федерации специально наделяются федеральным законом полномочиями по прекращению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий Российской Федерации, которыми они были наделены федеральным законом.

Например, в соответствии с пунктом 10 статьи 3 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в поселениях, являющихся административными центрами, столицами субъектов Российской Федерации, осуществляется органами местного самоуправления указанных поселений, если законами соответствующих субъектов Российской Федерации не установлено, что распоряжение такими земельными участками осуществляется исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Таким образом, законом субъекта Российской Федерации может быть фактически прекращено осуществление органами местного самоуправления поселений, являющихся административными центрами, столицами субъектов Российской Федерации, отдельных государственных полномочий Российской Федерации по распоряжению

земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, полностью или частично [7].

Прекращение осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий влечет определенные последствия. В соответствии с пунктом 7 статьи 9 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации» по прекращении исполнения органами местного самоуправления муниципального образования отдельных государственных полномочий представительный орган местного самоуправления в соответствии с законом издает нормативный правовой акт, в котором определяются порядок и сроки возврата неиспользованных материальных и финансовых средств, подлежащих возврату. Таким образом, на основании закона о прекращении осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий представительным органом муниципального образования издается муниципальный правовой акт, которым определяются мероприятия, направленные на соответствующее прекращение в муниципальном образовании [11].

После прекращения осуществления отдельных государственных полномочий органы местного самоуправления обязаны возвратить органам государственной власти материальные ресурсы, переданные для данных целей. При этом органы местного самоуправления обязаны возвратить материальные ресурсы, как переданные им в управление или безвозмездное пользование, так и в муниципальную собственность. Исключением из этого правила являются случаи передачи движимых потребляемых материальных ресурсов, которые в силу своей специфических свойств органы местного самоуправления не обязаны возвращать органам государственной власти после прекращения осуществления отдельных государственных полномочий.

О возвращении органами местного самоуправления материальных ресурсов, переданных в муниципальную собственность в целях осуществления

отдельных государственных полномочий, упоминается в Федеральном законе от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации». На основании частей 5, 6 статьи 50 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации»в случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений либо не относящееся к видам имущества, перечисленным в частях 2 и 3 указанной статьи, указанное имущество подлежит перепрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению. Порядок и сроки отчуждения такого имущества устанавливаются федеральным законом. Особенности прекращения права муниципальной собственности устанавливаются федеральным законом [11].

В связи с этим противоречащими федеральному закону можно считать положения, встречающиеся в законах некоторых субъектов Российской Федерации о том, что материальные ресурсы, переданные в муниципальную собственность в целях осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, не подлежат возврату после прекращения осуществления указанных полномочий.

Что касается перепрофилирования муниципальной собственности в связи с прекращением осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, то тут можно сказать следующее. Передача органам местного самоуправления материальных ресурсов, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, изначально обусловливается целевым назначением использования указанных

материальных ресурсов при их нахождении в муниципальной собственности. В связи с этим прекращение осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий не может являться основанием для перепрофилирования и изменения целевого назначения использования указанного вида муниципального имущества.

Исключением из этого правила могут являться случаи согласия органов государственной власти Российской Федерации или субъектов Российской Федерации на перепрофилирование использования материальных ресурсов в связи с одновременным исключением необходимости дополнительной передачи из федеральной собственности или собственности субъекта Российской Федерации имущества, предназначенного для решения вопросов местного значения, или имущества, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных унитарных предприятий и учреждений. Например, органы государственной власти могут дать согласие на перепрофилирование муниципальной собственности, используемой ранее для размещения органов местного самоуправления, осуществляющих отдельные государственные полномочия, для размещения муниципального учреждения, использовавшего ранее здание, которое находится в федеральной собственности или собственности субъекта Российской Федерации. Этим будет исключена необходимость встречной передачи соответствующего имущества из одной формы публичной собственности в другую.

Таким образом, по общему правилу прекращение осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий должно влечь за собой отчуждение органами местного самоуправления из муниципальной собственности непотребляемых материальных ресурсов, ранее переданных для осуществления указанных полномочий. В отличие от порядка передачи органам местного самоуправления материальных ресурсов, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий,

порядок отчуждения муниципальной собственности в федеральную собственность или собственность субъектов Российской Федерации в связи с прекращением осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий регулируется частью 11 статьи 154 Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В связи с этим противоречащими федеральному закону можно считать положения законов большинства субъектов Российской Федерации, определяющие, что порядок возврата органами местного самоуправления материальных ресурсов после прекращения осуществления отдельных государственных полномочий регулируется законами о соответствующем прекращении либо иными подзаконными нормативными правовыми актами [12].

Возвращение материальных ресурсов, переданных органам местного самоуправления в управление или безвозмездное пользование, осуществляется в порядке и сроки, предусмотренные гражданским законодательством и договором о передаче материальных ресурсов, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, в управление или безвозмездное пользование органам местного самоуправления. Возвращение материальных ресурсов, переданных органам местного самоуправления в управление или безвозмездное пользование, оформляется актом приема-передачи. Кроме того, органы местного самоуправления обязаны передать органам государственной власти документы, необходимые для осуществления отдельных государственных полномочий, например, договоры аренды земельных участков, государственная собственность на которые не

разграничена, реестры лицензий на розничную продажу алкогольной продукции, и т. п.

Помимо возврата материальных ресурсов после прекращения осуществления отдельных государственных полномочий органы местного самоуправления обязаны:

1. Возвратить органам государственной власти неиспользованные финансовые средства, переданные для осуществления отдельных государственных полномочий в порядке, предусмотренном бюджетным законодательством Российской Федерации. Так, в соответствии с пунктом 2 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации возврату в соответствующий бюджет подлежат субвенции в случаях их неиспользования в установленные сроки. Сроки возвращения неиспользованных финансовых средств, переданных для осуществления отдельных государственных полномочий, в федеральный бюджет или бюджет субъекта Российской Федерации могут устанавливаться законом о прекращении осуществления указанных полномочий;

2. Признать утратившими силу муниципальные правовые акты, изданные по вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, или внести в них соответствующие изменения;

3. Ликвидировать органы местного самоуправления, их структурные подразделения или муниципальные учреждения, осуществлявшие отдельные государственные полномочия;

4. Сократить численность муниципальных служащих, работников органов местного самоуправления, муниципальных учреждений, в должностные обязанности которых входило исполнение определенных обязанностей по осуществлению отдельных государственных полномочий, в порядке, предусмотренном трудовым законодательством. Так на основании пункта 8 статьи 9 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации» органы местного самоуправления в

порядке, установленном законодательством, обеспечивают занятость и социальные гарантии должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих, исполнявших отдельные государственные полномочия. Аналогичные положения закреплены законами некоторых субъектов Российской Федерации;

5. Произвести иные мероприятия, направленные на прекращение осуществления отдельных государственных полномочий [43, с. 411].

Со дня прекращения осуществления отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления органы государственной власти обязаны приступить к осуществлению отдельных государственных полномочий, ранее осуществляемых органами местного самоуправления, прекратить передачу органам местного самоуправления соответствующих материальных ресурсов и финансовых средств, создать или определить орган государственной власти, его структурное подразделение, государственное учреждение либо увеличить численность государственных служащих, работников органов государственной власти, государственных учреждений, в должностные обязанности которых будет входить исполнение определенных обязанностей по осуществлению указанных полномочий, а также внести необходимые изменения в соответствующие нормативные правовые акты.

2 Система взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления на примере Пензенской области

2.1 Структура органов государственной власти в Пензенской области

Государственная власть в Пензенской области осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

Губернатор является высшим должностным лицом региона. Он возглавляет правительство Пензенской области — высший орган исполнительной власти.

Правительство Пензенской области — постоянно действующий исполнительный орган государственной власти — подотчетно Законодательному собранию по вопросам соблюдения и исполнения законов, исполнения бюджета, соблюдения установленного порядка управления и распоряжения собственностью региона [19].

Региональное правительство состоит из членов правительства Пензенской области — вице-губернатора, председателя правительства, первых его заместителей, министров, а также руководителей иных исполнительных органов власти. В состав правительства входит руководитель аппарата регионального правительства.

Исполнительными органами государственной власти Пензенской области являются министерства, департаменты, управления, комитеты, отделы и другие органы, осуществляющие отраслевое и межотраслевое управление, распорядительные, контрольные и иные функции.

Деятельностью правительства руководит губернатор. Правительство действует в пределах срока полномочий главы региона и слагает свои полномочия перед лицом, вновь наделенным полномочиями губернатора.

Законодательное собрание Пензенской области состоит из 36 депутатов. Региональный парламент является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти. Депутаты избираются населением тайным голосованием сроком на 5 лет [19].

В процессе работы в Законодательном собрании формируются постоянные и временные органы — президиум, постоянные комиссии и комитеты, рабочие группы. В соответствии с законодательством формируются депутатские объединения.

Очередные сессии областного парламента созываются председателем и проводятся не реже одного раза в три месяца.

Региональный парламент принимает законы Пензенской области и постановления Законодательного собрания.

Работу законодательного органа власти возглавляет и организует его председатель. Он избирается на сессии тайным голосованием из числа депутатов. Председатель подотчетен Законодательному собранию.

В случае досрочного прекращения полномочий Законодательного собрания назначаются внеочередные выборы депутатов. Они проводятся не позднее чем через 6 месяцев со дня досрочного прекращения полномочий законодательного органа [19].

В систему органов власти Пензенской области также входят ***судебные органы,*** Счетная палата, избирательная комиссия и иные государственные органы региона.

- **Губернатор Пензенской области:**

Высшим должностным лицом Пензенской области является Губернатор Пензенской области. Губернатор Пензенской области возглавляет высший исполнительный орган Пензенской области.

Губернатор Пензенской области в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Уставом и законами Пензенской области:

1) обеспечивает и защищает права и свободы граждан, территориальную целостность Пензенской области, законность и правопорядок;

1.1 вносит в Законодательное Собрание Пензенской области кандидатуру на должность Уполномоченного по правам человека в Пензенской области, кандидатуру на должность Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Пензенской области, кандидатуру на должность Уполномоченного по правам ребенка в Пензенской области;

2) обнародует Устав Пензенской области, законы Пензенской области;

3) имеет право отклонить законы, принятые Законодательным Собранием Пензенской области, кроме законов о внесении изменений в Устав Пензенской области и законов Пензенской области, одобренных при повторном рассмотрении в ранее принятой редакции не менее чем двумя третями голосов от установленного числа депутатов Законодательного Собрания;

4) определяет основные направления социально-экономической политики и развития внешнеэкономических связей Пензенской области;

5) представляет Пензенскую область в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени Пензенской области;

6) в соответствии с федеральным законом принимает решение о наделении полномочиями члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации — представителя от исполнительного органа государственной власти Пензенской области;

7) обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти Пензенской области с иными органами государственной власти Пензенской области и в соответствии с законодательством Российской Федерации может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти Пензенской области с федеральными органами исполнительной власти и

их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями;

8) в соответствии с установленной законом Пензенской области системой исполнительных органов государственной власти Пензенской области определяет структуру исполнительных органов государственной власти Пензенской области;

9) формирует Правительство Пензенской области и принимает решение о его отставке;

9.1. представляет Законодательному Собранию ежегодные отчеты о результатах деятельности Правительства Пензенской области, в том числе по вопросам, поставленным Законодательным Собранием;

10) формирует аппарат Губернатора и Правительства Пензенской области, назначает на должность и освобождает от должности его сотрудников, в соответствии с действующим законодательством применяет к ним меры поощрения, привлекает их к ответственности;

11) в пределах своих полномочий награждает наградами Пензенской области, учреждает знаки отличия и поощрения Губернатора Пензенской области, определяет условия и порядок награждения ими, присваивает почетные звания и классные чины;

12) учреждает средства массовой информации и официальные издания исполнительных органов государственной власти Пензенской области;

13) вправе требовать созыва внеочередной сессии Законодательного Собрания Пензенской области, а также созывать вновь избранное Законодательное Собрание на первую (организационную) сессию ранее срока, установленного для этого Законодательному Собранию;

14) вправе участвовать в работе Законодательного Собрания Пензенской области с правом совещательного голоса;

15) обладает правом законодательной инициативы в Законодательном Собрании Пензенской области;

16) вправе распускать Законодательное Собрание Пензенской области в соответствии с федеральным законодательством и Уставом Пензенской области;

17) в установленных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» случаях и порядке вносит в Законодательное Собрание Пензенской области проект закона Пензенской области о роспуске представительного органа муниципального образования;

17.1. в установленных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» случаях и порядке издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации;

17.2. принимает решение о временном осуществлении исполнительным органом государственной власти Пензенской области соответствующих полномочий органов местного самоуправления муниципальных образований Пензенской области в случаях и порядке, установленных федеральными законами;

17.3. в установленных Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» случаях и порядке вносит в представительный орган муниципального образования обращение с инициативой об удалении главы муниципального образования в отставку;

18) осуществляет иные полномочия в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», другими федеральными законами, Уставом и законами Пензенской области [19].

Губернатор Пензенской области на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства

Российской Федерации, Устава и законов Пензенской области издает постановления и распоряжения. Порядок принятия, опубликования и вступления в силу актов Губернатора Пензенской области устанавливается Губернатором Пензенской области. Акты Губернатора Пензенской области, принятые в пределах его полномочий, обязательны к исполнению на всей территории Пензенской области. Указанные акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, указам Президента Российской Федерации, постановлениям Правительства Российской Федерации, Уставу и законам Пензенской области.

Деятельность Губернатора Пензенской области обеспечивается аппаратом Губернатора и Правительства Пензенской области. Губернатор Пензенской области не может быть одновременно депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, судьей, замещать иные государственные должности Российской Федерации, иные государственные должности Пензенской области, должности федеральной государственной службы, должности государственной гражданской службы Пензенской области, а также муниципальные должности и должности муниципальной службы, не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Губернатор Пензенской области не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации. Губернатор Пензенской области не вправе отказаться от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну.

Губернатор Пензенской области представляет сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в порядке, установленном Президентом Российской Федерации. На Губернатора Пензенской области распространяются ограничения, установленные для членов Правительства Российской Федерации, если иное не установлено федеральным законом.

Полномочия Губернатора Пензенской области прекращаются досрочно в случаях:

1) его смерти;

2) отрешения его от должности Президентом Российской Федерации в связи с выражением ему недоверия Законодательным Собранием Пензенской области;

3) его отставки по собственному желанию;

4) отрешения его от должности Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей (в том числе по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации), а также в иных случаях, предусмотренных Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и

исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». При этом основанием для утраты доверия Президента Российской Федерации является выявление в отношении Губернатора Пензенской области фактов коррупции или неурегулирование конфликта интересов как правонарушений, предусмотренных Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», либо установление в отношении Губернатора Пензенской области фактов открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда такое лицо являлось зарегистрированным кандидатом на данную должность;

5) признания его судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

6) признания его судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;

7) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;

8) его выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;

9) утраты им гражданства Российской Федерации, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;

10) его отзыва избирателями, зарегистрированными на территории Пензенской области, на основании и в порядке, установленными Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и принятым в соответствии с ним законом Пензенской области [19].

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» решение Президента Российской Федерации об отрешении Губернатора Пензенской области от должности влечет за собой отставку возглавляемого им Правительства Пензенской области. В этом случае Правительство Пензенской области продолжает действовать до сформирования нового Правительства Пензенской области [6].

Решение о досрочном прекращении полномочий Губернатора Пензенской области принимается Законодательным Собранием Пензенской области по представлению Президента Российской Федерации. В случае, когда Губернатор Пензенской области временно (в связи с болезнью или отпуском) не может исполнять свои обязанности, их исполняет Вице-губернатор Пензенской области, Председатель Правительства Пензенской области, первый заместитель (один из первых заместителей) Председателя Правительства Пензенской области или заместитель Председателя Правительства Пензенской области в соответствии с правовым актом Губернатора Пензенской области, за исключением случая, предусмотренного пунктом 91 статьи 19 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [6].

- **Правительство Пензенской области:**

Правительство Пензенской области является высшим постоянно действующим исполнительным органом государственной власти Пензенской области и возглавляет иные органы исполнительной власти Пензенской области.

Правительство Пензенской области обеспечивает исполнение на территории Пензенской области Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской

Федерации, Устава Пензенской области, законов и иных нормативных правовых актов Пензенской области.

Правительство Пензенской области по вопросам соблюдения и исполнения законов Пензенской области, исполнения бюджета Пензенской области, соблюдения установленного порядка управления и распоряжения собственностью Пензенской области подотчетно Законодательному Собранию Пензенской области.

Правительство Пензенской области состоит из членов Правительства Пензенской области — Вице-губернатора Пензенской области, Председателя Правительства Пензенской области, первого заместителя (первых заместителей) Председателя Правительства Пензенской области, заместителей Председателя Правительства Пензенской области, руководителя аппарата Губернатора и Правительства Пензенской области, министров Пензенской области, а также руководителей иных исполнительных органов государственной власти Пензенской области по решению Губернатора Пензенской области. Правовое положение Вице-губернатора Пензенской области, Председателя Правительства Пензенской области определяется законом Пензенской области, регулирующим основы организации и деятельности Правительства Пензенской области. Правительство Пензенской области действует в пределах срока полномочий Губернатора Пензенской области и слагает свои полномочия перед вновь избранным Губернатором Пензенской области.

Деятельностью Правительства Пензенской области руководит Губернатор Пензенской области. Руководители органов исполнительной власти Пензенской области или лица, уполномоченные указанными руководителями, вправе присутствовать с правом совещательного голоса на сессиях Законодательного Собрания Пензенской области и заседаниях его органов. На заседаниях органов исполнительной власти Пензенской области вправе присутствовать депутаты Законодательного Собрания Пензенской области либо

по поручению Законодательного Собрания или его Председателя работники аппарата Законодательного Собрания.

Председатель Правительства Пензенской области назначается Губернатором Пензенской области с согласия Законодательного Собрания Пензенской области. Предложение о кандидатуре Председателя Правительства Пензенской области вносится в Законодательное Собрание Пензенской области не позднее двухнедельного срока:

1) после вступления в должность Губернатора Пензенской области;

2) после освобождения от должности Председателя Правительства Пензенской области (в случае назначения Председателя Правительства Пензенской области впервые после установления такой государственной должности Пензенской области).

Законодательное Собрание Пензенской области рассматривает представленную Губернатором Пензенской области кандидатуру в течение двух недель со дня внесения предложения о кандидатуре. В случае отклонения Законодательным Собранием Пензенской области представленной кандидатуры Губернатор Пензенской области не позднее двухнедельного срока вносит на согласование Законодательному Собранию Пензенской области новую кандидатуру. В случае отклонения Законодательным Собранием Пензенской области представленной кандидатуры Председателя Правительства Пензенской области допускается повторное внесение указанной кандидатуры, но не более чем один раз.

Правительство Пензенской области:

1) разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития Пензенской области, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения, безопасности дорожного движения и экологии;

1.1. осуществляет в пределах своих полномочий меры по обеспечению государственных гарантий равенства прав, свобод и законных интересов

человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств; предотвращению ограничения прав и дискриминации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности; сохранению и развитию этнокультурного многообразия народов Российской Федерации, проживающих на территории Пензенской области, их языков и культуры; защите прав национальных меньшинств; социальной и культурной адаптации мигрантов; профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечению межнационального и межконфессионального согласия;

2) осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью;

2.1. готовит для представления Губернатором Пензенской области Законодательному Собранию ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Законодательным Собранием Пензенской области;

3) разрабатывает для представления Губернатором Пензенской области в Законодательное Собрание Пензенской области проект бюджета Пензенской области, а также проекты программ социально-экономического развития Пензенской области;

4) обеспечивает исполнение бюджета Пензенской области и готовит отчет об исполнении указанного бюджета и отчеты о выполнении программ социально- экономического развития Пензенской области для представления Губернатором Пензенской области в Законодательное Собрание Пензенской области;

4.1. согласовывает кандидатуру для назначения на должность прокурора Пензенской области;

5) формирует иные исполнительные органы государственной власти Пензенской области, утверждает положения о них;

6) управляет и распоряжается собственностью Пензенской области в соответствии с законами Пензенской области, а также управляет федеральной собственностью, переданной в управление Пензенской области в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

7) вправе предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством Российской Федерации изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, Уставу, законам и иным нормативным правовым актам Пензенской области, а также вправе обратиться в суд;

7.1. осуществляет возложенные на него полномочия, установленные нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, предусматривающими передачу осуществления органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации отдельных полномочий федеральных органов исполнительной власти в соответствии с пунктом 71 статьи 263 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

8) управляет государственным долгом Пензенской области, осуществляет заимствования и предоставляет государственные гарантии Пензенской области в соответствии с действующим законодательством;

8.1. в соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» определяет исполнительные органы государственной власти Пензенской области, уполномоченные на осуществление регионального государственного контроля (надзора),

устанавливает их организационную структуру, полномочия, функции и порядок их деятельности, а также перечень должностных лиц указанных исполнительных органов власти Пензенской области и их полномочия, за исключением случаев, предусмотренных иными федеральными законами;

9) осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, Уставом и законами Пензенской области, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти, предусмотренными статьей 78 Конституции Российской Федерации [19].

По вопросам деятельности Правительства Пензенской области издаются постановления и распоряжения, порядок принятия, опубликования и вступления в силу которых, определяется Правительством Пензенской области. Постановления и распоряжения Правительства Пензенской области подписываются Губернатором Пензенской области или лицом, исполняющим его обязанности. Акты Правительства Пензенской области, принятые в пределах его полномочий, обязательны к исполнению на всей территории Пензенской области. Указанные акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, указам Президента Российской Федерации, постановлениям Правительства Российской Федерации, Уставу и законам Пензенской области.

Постановления Правительства Пензенской области направляются в Законодательное Собрание Пензенской области в течение пяти дней со дня их подписания. В соответствии с установленной законом Пензенской области системой исполнительных органов государственной власти Пензенской области и определенной Губернатором Пензенской области структурой указанных органов Правительство Пензенской области формирует иные исполнительные органы государственной власти Пензенской области. Руководители указанных органов в пределах своей компетенции издают приказы. Правительство Пензенской области осуществляет руководство деятельностью и контроль за

работой исполнительных органов государственной власти Пензенской области, имеет право отменять акты указанных органов и их руководителей.

- **Законодательное собрание Пензенской области:**

Законодательное Собрание Пензенской области состоит из 36 депутатов и является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти Пензенской области. Законодательное Собрание Пензенской области избирается сроком на пять лет [19].

Депутаты Законодательного Собрания избираются непосредственно населением Пензенской области на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет. Из 36 депутатов Законодательного Собрания половина (18 депутатов) избирается по одномандатным избирательным округам, половина (18 депутатов) — по областному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты Законодательного Собрания, выдвинутые избирательными объединениями в соответствии с законодательством о выборах [19].

Порядок организации и проведения выборов депутатов Законодательного Собрания определяется законом Пензенской области в соответствии с федеральными законами. Законодательное Собрание является правомочным, если в его состав избрано не менее двух третей от установленного числа депутатов. Днем окончания срока, на который избираются Законодательное Собрание, депутаты Законодательного Собрания, является второе воскресенье сентября года, в котором истекает срок полномочий Законодательного Собрания или депутатов Законодательного Собрания, а в год проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации очередного созыва — день голосования на указанных выборах. Если второе воскресенье сентября года, в котором истекает срок полномочий Законодательного Собрания или депутатов Законодательного Собрания, совпадает с нерабочим праздничным днем, или предшествующим ему днем, или днем, следующим за нерабочим праздничным днем, либо второе

воскресенье сентября объявлено в установленном порядке рабочим днем, днем окончания срока, на который избираются Законодательное Собрание или депутаты Законодательного Собрания, является третье воскресенье сентября.

Первая (организационная) сессия Законодательного Собрания созывается в третью среду, являющуюся рабочим днем, со дня избрания Законодательного Собрания в правомочном составе. Открывает ее старейший по возрасту депутат Законодательного Собрания. Для подготовки и созыва первой сессии Законодательного Собрания из числа вновь избранных депутатов Законодательного Собрания формируется организационный комитет, в состав которого включается каждый пятый депутат по алфавитному списку депутатов Законодательного Собрания, а также каждый депутат, избранный в составе областного списка кандидатов, получившего менее 7, но не менее 5 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, и не допущенного к распределению депутатских мандатов, которому передан депутатский мандат в соответствии с законом Пензенской области, если указанный депутат не включен в состав организационного комитета по алфавитному списку [19].

Статус депутата Законодательного Собрания Пензенской области устанавливается законом Пензенской области в соответствии с федеральными законами. Депутат Законодательного Собрания не вправе использовать свой статус для деятельности, не связанной с осуществлением депутатских полномочий. Депутат Законодательного Собрания обязан соблюдать ограничения, связанные со статусом депутата, установленные Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», иными федеральными законами. Число депутатов Законодательного Собрания, работающих на профессиональной постоянной основе, устанавливается законом Пензенской области [8].

В структуру Законодательного Собрания Пензенской области входят:

1) Президиум Законодательного Собрания;

2) Председатель Законодательного Собрания;

3) первый заместитель Председателя Законодательного Собрания;

4) заместитель Председателя Законодательного Собрания;

5) комитет по бюджетной, налоговой и финансовой политике;

6) председатель комитета по бюджетной, налоговой и финансовой политике;

7) заместитель председателя комитета по бюджетной, налоговой и финансовой политике;

8) комитет по государственному строительству и вопросам местного самоуправления;

9) председатель комитета по государственному строительству и вопросам местного самоуправления;

10) заместитель председателя комитета по государственному строительству и вопросам местного самоуправления;

11) комитет по социальной политике;

12) председатель комитета по социальной политике;

13) заместитель председателя комитета по социальной политике;

14) комитет по экономической политике;

15) председатель комитета по экономической политике;

16) заместитель председателя комитета по экономической политике;

17) комиссия по контролю за достоверностью сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Законодательного Собрания Пензенской области, и депутатской этике [19].

Законодательное Собрание вправе формировать временные (рабочие) органы Законодательного Собрания. В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в составе Законодательного Собрания функционируют депутатские объединения (фракции) (далее — фракции), а также могут образовываться другие

депутатские объединения, не являющиеся фракциями. Порядок деятельности фракций и порядок формирования и деятельности других депутатских объединений определяются Регламентом Законодательного Собрания. В соответствии с Конституцией Российской Федерации Законодательное Собрание Пензенской области обладает правом законодательной инициативы в Федеральном Собрании Российской Федерации. Правом законодательной инициативы в Законодательном Собрании обладают: население Пензенской области при наличии не менее 5 тысяч подписей избирателей, Председатель и депутаты Законодательного Собрания, Губернатор Пензенской области, Правительство Пензенской области, члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации — представители от Законодательного Собрания Пензенской области и Правительства Пензенской области, Пензенский областной суд, арбитражный суд Пензенской области, прокуратура Пензенской области, Приволжская транспортная прокуратура, главный федеральный инспектор по Пензенской области, представительные органы муниципальных образований. Законопроекты о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств Пензенской области, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств бюджета Пензенской области, рассматриваются Законодательным Собранием Пензенской области по представлению Губернатора Пензенской области либо при наличии его заключения. Данное заключение представляется в Законодательное Собрание в течение двадцати календарных дней со дня поступления соответствующего законопроекта на рассмотрение Губернатора Пензенской области [6].

В компетенции Законодательного Собрания Пензенской области находятся:

1) принятие Устава Пензенской области, законов Пензенской области, иных нормативных правовых актов, внесение в них изменений и дополнений, осуществление контроля за их исполнением, толкование законов Пензенской области;

2) осуществление законодательной инициативы в Федеральном Собрании Российской Федерации;

3) наделение полномочиями в соответствии с федеральным законом члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации — представителя от Законодательного Собрания;

4) принятие правовых актов по вопросам изменения территории и наименования Пензенской области в случае согласия на это граждан Российской Федерации, проживающих в Пензенской области, выраженного на референдуме Пензенской области;

5) назначение в установленном порядке референдума Пензенской области, выборов депутатов Законодательного Собрания Пензенской области, выборов Губернатора Пензенской области и голосования по отзыву Губернатора Пензенской области;

5.1. выражение недоверия Губернатору Пензенской области;

5.2. дача согласия на назначение Председателя Правительства Пензенской области;

5.3. заслушивание ежегодных отчетов Губернатора Пензенской области о результатах деятельности Правительства Пензенской области, в том числе по вопросам, поставленным Законодательным Собранием;

6) принятие правовых актов по вопросам административно-территориального устройства Пензенской области;

7) учреждение средств массовой информации и официальных изданий Законодательного Собрания;

8) избрание и освобождение от занимаемой должности Председателя Законодательного Собрания, первого заместителя, заместителя Председателя Законодательного Собрания;

9) образование, избрание и упразднение постоянных и временных органов Законодательного Собрания, установление порядка их работы, изменение их состава, заслушивание отчетов об их работе;

10) принятие Регламента Законодательного Собрания и решение вопросов внутреннего распорядка его деятельности;

11) досрочное прекращение полномочий депутатов Законодательного Собрания в случаях, предусмотренных федеральными законами и законами Пензенской области;

12) принятие закона Пензенской области о роспуске в соответствии с федеральным законом представительного органа муниципального образования;

13) принятие закона Пензенской области, устанавливающего систему исполнительных органов государственной власти Пензенской области;

13.1. согласование кандидатуры для назначения на должность прокурора Пензенской области;

13.2. назначение (избрание) на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека в Пензенской области;

13.3. назначение (избрание) на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам ребенка в Пензенской области;

13.4. назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Пензенской области;

14) решение в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Уставом Пензенской области и законами Пензенской области, иными нормативными правовыми актами вопросов, связанных с назначением на должность и освобождением от должности соответствующих должностных лиц;

15) принятие правовых актов о досрочном прекращении полномочий Губернатора Пензенской области в случаях, предусмотренных Уставом Пензенской области;

16) принятие правовых актов по протестам прокурора Пензенской области на законы Пензенской области, постановления Законодательного Собрания;

17) отмена не соответствующих Конституции Российской Федерации и федеральным законам, Уставу и законам Пензенской области, постановлениям

Законодательного Собрания актов Председателя Законодательного Собрания и органов Законодательного Собрания; обращение к Губернатору Пензенской области, руководителям иных государственных органов Пензенской области, органов местного самоуправления с предложением о внесении изменений и (или) дополнений в соответствующие правовые акты либо об их отмене;

18) утверждение структуры и фонда оплаты труда работников аппарата Законодательного Собрания, сметы расходов Законодательного Собрания;

19) обращение в соответствующих случаях в Конституционный Суд и другие суды Российской Федерации;

20) утверждение по представлению Губернатора Пензенской области планов и программ социально-экономического развития Пензенской области, вносимых в них изменений и дополнений, осуществление контроля за их реализацией;

21) утверждение по представлению Губернатора Пензенской области бюджета Пензенской области, вносимых в него изменений и дополнений, отчета о его исполнении;

22) установление порядка формирования и использования внебюджетных фондов Пензенской области в соответствии с федеральным законодательством;

23) установление в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации региональных налогов и порядка их уплаты;

24) установление порядка управления и распоряжения собственностью Пензенской области;

25) определение в соответствии с федеральным законодательством порядка использования земли и других природных ресурсов, относящихся к собственности Пензенской области;

26) учреждение наград и почетных званий Пензенской области, утверждение положений о них; учреждение наград Законодательного Собрания, утверждение положений о них;

27) осуществление иных полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «Об общих принципах

организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», другими федеральными законами, Уставом и законами Пензенской области [19].

Основной формой работы Законодательного Собрания Пензенской области является сессия. Очередные сессии Законодательного Собрания созываются Председателем Законодательного Собрания и проводятся не реже одного раза в три месяца. Внеочередные сессии Законодательного Собрания созываются по инициативе не менее одной трети от установленного числа депутатов Законодательного Собрания, а также Председателя Законодательного Собрания либо Губернатора Пензенской области не позднее чем в течение двух недель после выдвижения инициативы о созыве внеочередной сессии.

Правомочность сессии Законодательного Собрания определяется законом Пензенской области. В пределах своей компетенции Законодательное Собрание Пензенской области принимает законы Пензенской области и постановления Законодательного Собрания. Законы Пензенской области принимаются большинством голосов от установленного числа депутатов Законодательного Собрания, постановления Законодательного Собрания — большинством голосов от числа избранных депутатов Законодательного Собрания, если иное не предусмотрено федеральным законом, открытым, в том числе поименным, или тайным голосованием в порядке, определенном законами Пензенской области и Регламентом Законодательного Собрания.

Принятый Законодательным Собранием Пензенской области закон Пензенской области в течение пяти рабочих дней направляется Губернатору Пензенской области для обнародования. Губернатор обязан обнародовать Устав Пензенской области, закон Пензенской области, удостоверив обнародование путем подписания Устава Пензенской области, закона Пензенской области или издания специального акта, либо отклонить закон в течение десяти календарных дней с момента поступления указанного закона. В случае отклонения Губернатором закона Пензенской области отклоненный закон до истечения десятидневного срока с момента поступления возвращается в

Законодательное Собрание с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложением о внесении в него изменений и дополнений.

Если при повторном рассмотрении закон Пензенской области будет одобрен в ранее принятой редакции не менее чем двумя третями голосов от установленного числа депутатов Законодательного Собрания, Губернатор не может повторно отклонить этот закон и в течение трех дней обязан подписать и обнародовать его.

Законодательное Собрание Пензенской области осуществляет свои полномочия, исключительно на сессиях Законодательного Собрания. Постоянные органы Законодательного Собрания, в случае их формирования, осуществляют подготовку, предварительное изучение и рассмотрение вопросов, вносимых на сессии Законодательного Собрания, анализируют ход исполнения законов Пензенской области, постановлений Законодательного Собрания.

По требованию Законодательного Собрания Пензенской области и его органов или Председателя Законодательного Собрания (в его отсутствие — первого заместителя, заместителя Председателя) члены Правительства Пензенской области, иные должностные лица Правительства Пензенской области, руководители других органов государственной власти Пензенской области, органов местного самоуправления, а также предприятий, учреждений, организаций всех форм собственности, расположенных и действующих на территории Пензенской области, обязаны являться на сессии Законодательного Собрания и заседания его органов для ответов на запросы депутатов и предоставления необходимой информации по вопросам, рассматриваемым Законодательным Собранием в пределах его компетенции.

Законодательное Собрание Пензенской области по инициативе не менее одной трети от установленного числа депутатов Законодательного Собрания вправе выразить недоверие Губернатору Пензенской области в случае:

- издания им актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, Уставу и законам Пензенской области, если

такие противоречия установлены соответствующим судом, а Губернатор Пензенской области не устранит указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения;

- установленного соответствующим судом иного грубого нарушения Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, Устава и законов Пензенской области, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан;

- ненадлежащего исполнения им своих обязанностей [19].

Решение Законодательного Собрания о недоверии Губернатору Пензенской области принимается не менее чем двумя третями голосов от установленного числа депутатов Законодательного Собрания. Решение Законодательного Собрания Пензенской области о недоверии Губернатору Пензенской области направляется на рассмотрение Президента Российской Федерации для решения вопроса об отрешении Губернатора Пензенской области от должности. Решение Президента Российской Федерации об отрешении Губернатора Пензенской области от должности влечет за собой отставку возглавляемого Губернатором Пензенской области Правительства Пензенской области. В случае отставки Правительства Пензенской области, оно продолжает действовать до сформирования нового Правительства Пензенской области.

Работу Законодательного Собрания Пензенской области возглавляет и организует его Председатель. Председатель Законодательного Собрания избирается Законодательным Собранием на сессии из числа депутатов тайным голосованием на срок полномочий Законодательного Собрания.

Председатель Законодательного Собрания подотчетен Законодательному Собранию. Полномочия Председателя Законодательного Собрания постановлением Законодательного Собрания прекращаются досрочно в случаях:

1) личного заявления Председателя Законодательного Собрания о сложении полномочий;

2) выражения Председателю Законодательного Собрания недоверия большинством голосов от числа избранных депутатов Законодательного Собрания;

3) утраты Председателем Законодательного Собрания гражданства Российской Федерации, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;

4) вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении Председателя Законодательного Собрания;

5) признания Председателя Законодательного Собрания недееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

6) по иным основаниям, установленным федеральными законами [19].

Председатель Законодательного Собрания Пензенской области:

1) представляет Пензенскую область и Законодательное Собрание Пензенской области в пределах своих полномочий в отношениях с органами государственной власти, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями, общественными объединениями, средствами массовой информации, гражданами в Российской Федерации, зарубежными государствами;

2) созывает сессии Законодательного Собрания, доводит до сведения депутатов и населения место и время их проведения, а также проект повестки дня;

3) осуществляет руководство подготовкой сессии Законодательного Собрания и вопросов, вносимых на рассмотрение Законодательного Собрания, ведет сессии Законодательного Собрания;

4) подписывает постановления Законодательного Собрания, протоколы сессий и другие документы Законодательного Собрания;

5) оказывает содействие депутатам Законодательного Собрания в осуществлении ими своих полномочий, организует обеспечение их необходимой информацией, рассматривает вопросы, связанные с освобождением депутатов от выполнения служебных или производственных обязанностей для работы в Законодательном Собрании;

6) координирует деятельность постоянных органов Законодательного Собрания;

7) дает поручения комитетам и постоянным комиссиям Законодательного Собрания в связи с исполнением законов Пензенской области и постановлений Законодательного Собрания;

8) принимает меры по обеспечению гласности и учету общественного мнения в работе Законодательного Собрания;

9) организует в Законодательном Собрании прием граждан, рассмотрение их письменных и устных обращений;

10) распоряжается финансовыми средствами, предусмотренными на обеспечение деятельности Законодательного Собрания Пензенской области, в соответствии с действующим законодательством;

11) в случаях, предусмотренных законом, от имени Законодательного Собрания подписывает запросы, направляемые в Конституционный Суд Российской Федерации, а также заявления, направляемые в другие суды Российской Федерации, вправе назначить представителя Законодательного Собрания в суде;

12) решает иные вопросы, которые могут быть поручены ему Законодательным Собранием или возложены на него законом [19].

По вопросам своей компетенции Председатель Законодательного Собрания издает распоряжения. Первый заместитель, заместитель Председателя Законодательного Собрания выполняют функции в соответствии с установленным Регламентом Законодательного Собрания распределением обязанностей и поручения Председателя Законодательного Собрания. В случае отсутствия Председателя или невозможности выполнения им своих

обязанностей функции Председателя выполняет первый заместитель или заместитель Председателя Законодательного Собрания в соответствии с письменно оформленным распределением обязанностей. Первый заместитель, заместитель Председателя Законодательного Собрания избираются тайным голосованием на сессии Законодательного Собрания по представлению Председателя Законодательного Собрания из числа депутатов на срок полномочий Законодательного Собрания. По предложению Председателя Законодательного Собрания может быть избрано несколько заместителей Председателя Законодательного Собрания.

Полномочия Законодательного Собрания Пензенской области могут быть прекращены досрочно в случае:

1) принятия Законодательным Собранием решения о самороспуске не менее чем двумя третями голосов от установленного числа депутатов Законодательного Собрания;

2) роспуска Законодательного Собрания Губернатором Пензенской области в случае принятия Законодательным Собранием Устава, закона Пензенской области, иного нормативного правового акта, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и Пензенской области, Уставу Пензенской области, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а Законодательное Собрание не устранило их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения;

2.1. принятия Губернатором Пензенской области решения о досрочном прекращении полномочий Законодательного Собрания в случае, если вступившим в силу решением Пензенского областного суда установлено, что избранное в правомочном составе Законодательное Собрание в течение трех месяцев подряд не проводило сессию. Губернатор Пензенской области вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий вновь избранного в правомочном составе Законодательного Собрания в случае, если вступившим в

силу решением Пензенского областного суда установлено, что Законодательное Собрание в течение трех месяцев со дня его избрания в правомочном составе не проводило сессию. Губернатор Пензенской области вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий Законодательного Собрания в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения Пензенского областного суда;

3) вступления в силу решения Пензенского областного суда о неправомочности данного состава депутатов Законодательного Собрания, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий;

4) роспуска Законодательного Собрания в соответствии с федеральным законом.

Решение Губернатора Пензенской области о досрочном прекращении полномочий Законодательного Собрания принимается в форме постановления. В случае досрочного прекращения полномочий Законодательного Собрания в соответствии с федеральными законами, Уставом и законами Пензенской области назначаются внеочередные выборы депутатов Законодательного Собрания Пензенской области. Указанные выборы проводятся не позднее чем через шесть месяцев со дня такого досрочного прекращения полномочий Законодательного Собрания.

- **Судебная власть в Пензенской области:**

Судебная власть в Пензенской области осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством, деятельность мировых судей — также в соответствии с законодательством Пензенской области.

Оказание юридической помощи, защита и представление интересов граждан и юридических лиц в суде и иных органах осуществляются коллегиями, объединениями адвокатов, а также отдельными лицами в соответствии с федеральными законами и законами Пензенской области, иными нормативными правовыми актами.

Нотариальная деятельность по защите прав и законных интересов граждан и юридических лиц осуществляется государственными и частными

нотариусами в порядке, определенном федеральными законами и законами Пензенской области, иными нормативными правовыми актами.

2.2 Местное самоуправление в Пензенской области

Местное самоуправление в Пензенской области — признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами Пензенской области, 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.

Местное самоуправление осуществляется на всей территории Пензенской области в границах городских, сельских поселений, муниципальных районов и городских округов. Границы муниципальных образований устанавливаются законом Пензенской области в соответствии с Федеральным законом от 06.03.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Изменение границ и преобразование муниципальных образований, изменение статуса муниципальных образований осуществляется законами Пензенской области [11].

Экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований. Составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением,

составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом от 06.03.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан в пределах действующего законодательства, обязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовых форм, а также органами местного самоуправления, должностными лицами местного самоуправления, органами территориального общественного самоуправления и гражданами [11].

Решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, принятые в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовых форм, органами территориального общественного самоуправления и гражданами. За неисполнение муниципальных правовых актов граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами Пензенской области.

2.3 Наделение органов местного самоуправления в Пензенской области отдельными государственными полномочиями Пензенской области

Наделение органов местного самоуправления в Пензенской области отдельными государственными полномочиями Пензенской области осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 06.03.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», иными федеральными законами, Уставом Пензенской области, Законом Пензенской области от 23.12.2002 № 427-ЗПО «О порядке наделения органов местного самоуправления в Пензенской области отдельными государственными полномочиями Пензенской области» [20].

Наделение органов местного самоуправления в Пензенской области отдельными государственными полномочиями Пензенской области осуществляется путем принятия закона Пензенской области с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств.

Органы государственной власти Пензенской области имеют право наделять отдельными государственными полномочиями Пензенской области органы местного самоуправления всех муниципальных образований, муниципальных образований определенной категории или группы, а также отдельных муниципальных образований в Пензенской области в соответствии с Федеральным законом от 06.03.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [11].

Не допускается наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Пензенской области, отнесенными Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Уставом Пензенской области и законами Пензенской области к исключительному

ведению органов государственной власти и должностных лиц Пензенской области.

Органы местного самоуправления наделяются отдельными государственными полномочиями Пензенской области, как правило, на неограниченный срок. На ограниченный срок органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями Пензенской области, имеющими определенный срок действия, по истечении которого данные полномочия прекращаются.

При внесении в Законодательное Собрание проекта закона Пензенской области о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Пензенской области обязательным условием является наличие заключения Губернатора Пензенской области.

Передача материальных и финансовых средств для исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий осуществляется за счет средств бюджета Пензенской области в порядке и в сроки, установленные законом Пензенской области, наделяющим органы местного самоуправления соответствующими полномочиями. Материальные и финансовые средства, необходимые для исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, передаются для использования только по целевому назначению.

Материальные средства, необходимые для исполнения отдельных государственных полномочий, передаются органам местного самоуправления в муниципальную собственность или безвозмездное пользование.

Финансовые средства, передаваемые органом государственной власти Пензенской области органам местного самоуправления для исполнения отдельных государственных полномочий, зачисляются в доходную часть бюджетов муниципальных образований и отражаются по разделу "Безвозмездные перечисления от бюджетов других уровней" отдельными позициями в разрезе отдельных государственных полномочий Пензенской области.

Финансовые средства, необходимые для исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, ежегодно утверждаются в составе расходной части бюджета Пензенской области по разделу "Финансовая помощь другим бюджетам бюджетной системы" в разрезе видов полномочий и органов местного самоуправления, получающих эти средства.

Порядок использования остатков финансовых средств, не использованных органами местного самоуправления в текущем финансовом году, определяется законом Пензенской области о бюджете Пензенской области на предстоящий год.

Органы местного самоуправления при исполнении переданных им отдельных государственных полномочий вправе принимать решения о дополнительном использовании собственных средств бюджета муниципального образования, а также собственных материальных и технических средств.

Расчет финансовых средств, необходимых для исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, осуществляется на основании нормативов, установленных действующим на момент расчета законодательством.

Финансовые средства, необходимые органам местного самоуправления, выделяются в бюджете муниципального образования отдельными позициями в доходной и расходной частях.

Органы местного самоуправления не вправе использовать финансовые средства, предназначенные для исполнения переданных им полномочий, не по назначению. Органы местного самоуправления представляют Правительству Пензенской области ежегодный отчет о фактическом использовании указанных финансовых средств.

В случае использования переданных для исполнения отдельных государственных полномочий финансовых средств не по назначению, органы

местного самоуправления обязаны возвратить эти средства в полном объеме органам государственной власти Пензенской области.

При завершении исполнения отдельных государственных полномочий органы местного самоуправления возвращают неиспользованные ими финансовые средства, а также переданные им в безвозмездное пользование материальные средства, в том числе основные фонды, здания, сооружения, иное имущество, предназначенные для исполнения указанных полномочий. Финансовые средства возвращаются в бюджет Пензенской области. Возвращение материальных средств осуществляется по актам установленной формы.

Органы местного самоуправления исполняют переданные им отдельные государственные полномочия Пензенской области самостоятельно в соответствии с законами Пензенской области.

Порядок исполнения переданных полномочий закрепляется в специально принимаемом представительным органом местного самоуправления нормативном правовом акте.

Указанный нормативный правовой акт должен содержать:

1) исчерпывающий перечень и сроки исполнения отдельных государственных полномочий;

2) права и обязанности органов и должностных лиц местного самоуправления при исполнении указанных полномочий;

3) порядок использования материальных и финансовых средств, переданных органам местного самоуправления для исполнения отдельных государственных полномочий;

4) порядок контроля со стороны органов и должностных лиц местного самоуправления за исполнением переданных полномочий;

5) основания и виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления муниципального образования за ненадлежащее исполнение переданных полномочий [20].

Представительный орган местного самоуправления и уполномоченные им органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны осуществлять контроль за исполнением переданных им отдельных государственных полномочий, а также оказывать содействие органам государственной власти Пензенской области в обеспечении контроля за исполнением указанных полномочий.

В ходе исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий решения органов государственной власти Пензенской области по вопросам указанных полномочий, принятые в пределах их компетенции, являются обязательными для органов местного самоуправления.

Завершение исполнения отдельных государственных полномочий Пензенской области, которыми наделены органы местного самоуправления, осуществляется в случае окончания срока действия соответствующих полномочий либо их отзыва, а также досрочного прекращения полномочий по инициативе органа местного самоуправления или органа государственной власти Пензенской области.

Завершение исполнения отдельных государственных полномочий Пензенской области, которыми органы местного самоуправления наделены на ограниченный срок, осуществляется по истечении этого срока.

В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий Пензенской области указанные полномочия могут быть отозваны.

Отзыв или досрочное прекращение отдельных государственных полномочий Пензенской области, переданных органам местного самоуправления, осуществляется путем принятия закона Пензенской области в порядке, установленном настоящим Законом и другими законами Пензенской области.

В случае отзыва у органов местного самоуправления отдельных государственных полномочий Пензенской области из-за неисполнения без

уважительных причин органы местного самоуправления обязаны возместить ущерб органам государственной власти Пензенской области в порядке, установленном законодательством.

Органы местного самоуправления не могут быть признаны ответственными за неисполнение переданных им отдельных государственных полномочий Пензенской области, если исполнение этих полномочий не было обеспечено необходимыми в соответствии с законом материальными и финансовыми средствами либо их исполнение было невозможно в результате решений или действий органов государственной власти.

Порядок возврата неиспользованных материальных и финансовых средств, а также основных фондов, зданий, сооружений и иного имущества, переданных органам местного самоуправления для исполнения отдельных государственных полномочий Пензенской области, по завершении исполнения указанных полномочий определяется законом Пензенской области, иными правовыми актами органов государственной власти Пензенской области, а также специально принимаемым в соответствии с ними нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления соответствующего муниципального образования.

Органы государственной власти Пензенской области контролируют осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий Пензенской области, а также целевое использование материальных и финансовых средств, предназначенных для осуществления этих полномочий.

Органы государственной власти Пензенской области вправе:

- производить проверку и правовую экспертизу актов органов местного самоуправления, принимаемых в связи с исполнением переданных им отдельных государственных полномочий Пензенской области;

- наделять государственные органы и их должностных лиц правом постоянного контроля за исполнением органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий и целевым

использованием переданных для реализации этих полномочий материальных и финансовых средств;

- запрашивать и получать в срок до двух недель, а при чрезвычайных обстоятельствах (стихийные бедствия, катастрофы и т.д.) - в срок до трех дней необходимые документы и другую информацию, касающуюся исполнения переданных полномочий;

- осуществлять методическое руководство и координацию деятельности органов местного самоуправления по вопросам исполнения переданных им полномочий [20].

Органы государственной власти Пензенской области, осуществляющие контроль за исполнением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, не вправе вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления по решению вопросов, относящихся к исключительной компетенции органов местного самоуправления.

Контроль за исполнением органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий может осуществляться органами государственной власти Пензенской области в следующих формах:

- проведение проверок и принятие в ходе проверок необходимых мер по оперативному исправлению выявленных нарушений и их предупреждению;

- истребование от должностных лиц местного самоуправления объяснений и иной информации при проведении проверок;

- приглашение должностных лиц местного самоуправления для дачи устных и письменных объяснений по фактам нарушений и неисполнения законов Пензенской области о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Пензенской области;

- иная деятельность по осуществлению контроля [20].

При осуществлении контроля за исполнением органами местного самоуправления переданных им полномочий органы государственной власти Пензенской области и уполномоченные ими должностные лица вправе потребовать от органов и должностных лиц местного самоуправления

устранения выявленных нарушений. Данные требования подлежат обязательному рассмотрению органами и должностными лицами местного самоуправления. Не позднее, чем в месячный срок, если в требовании не указан иной срок, должны быть приняты меры по устранению нарушений и о результатах сообщено в органы государственной власти.

Органы государственной власти Пензенской области и уполномоченные ими должностные лица могут давать оценку качества и эффективности исполнения органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий Пензенской области. Органы местного самоуправления обязаны учитывать данную оценку в своей деятельности.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность в соответствии с законом за исполнение отдельных государственных полномочий в той мере, в какой эти полномочия обеспечены органами государственной власти материальными и финансовыми средствами.

Если переданные отдельные государственные полномочия Пензенской области обеспечены материальными и финансовыми средствами не в полной мере, то представительный орган местного самоуправления муниципального образования либо уполномоченный им орган местного самоуправления или должностное лицо местного самоуправления вносит представление в Правительство Пензенской области о невозможности осуществления переданных полномочий в полной мере и необходимости выделения дополнительных материальных и финансовых средств.

В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий Губернатор Пензенской области вправе внести в представительный орган местного самоуправления соответствующего муниципального образования мотивированное представление об ответственности должностных лиц муниципального образования, не обеспечивших реализацию государственных полномочий.

3 Основные направления совершенствования взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления на примере Пензенской области

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не содержит требований, которыми следовало бы руководствоваться региональному законодателю при составлении перечней вопросов местного значения для муниципальных образований. Поэтому, предлагается, исходя из экспертных оценок, составить общие требования к вопросам местного значения, определив формулировку и способ решения каждого из них с помощью Методики решения вопросов местного значения муниципальных образований. Окончательное формирование перечня осуществляется с учетом принципов формирования перечня вопросов местного значения для муниципальных образований в городах федерального значения [11].

Территория Пензенской области разграничена на территории городов областного значения и сельских районов. Территории сельских районов разграничены на территории городов районного значения, рабочих поселков и сельсоветов. Населённые пункты в Пензенской области входят в состав административно-территориальных образований и находятся в границах их территорий.

В соответствии с Уставом Пензенской области административно-территориальными образованиями Пензенской области являются:

- города областного значения;
- районы города Пензы;
- районы (сельские);
- города районного значения;
- рабочие поселки;
- сельсоветы.

На 1 января 2014 года в Пензенской области насчитывалось 325 муниципальных образований:

- 3 городских округа,
- 27 муниципальных районов,
- 24 городских поселений,
- 271 сельское поселение [31, с. 214].

Перечень вопросов местного значения, закрепляемых за внутригородскими муниципальными образованиями, свидетельствует о том, что в Пензенской области местное самоуправление остается в значительной степени формальным институтом. В результате органы местного самоуправления муниципальных образований не имеют значимой сферы собственной ответственности и не решают многие важные вопросы жизнедеятельности населения, присущие местному самоуправлению.

Для рассматриваемых муниципальных образований Пензенской области характерны следующие проблемы:

- недостаточность бюджетных средств в муниципальном образовании и дотационный характер;
- недостаточное финансирование переданных муниципальным образованиям полномочий;
- отсутствие бюджетных средств на развитие муниципальных образований;
- излишняя централизации региональными центрами бюджетных потоков муниципальных образований;
- неудовлетворенность муниципальных образований региональной политикой налогового администрирования;
- недостаточность налогооблагаемой базы для наполнения местного бюджета;
- проблема квалифицированных муниципальных кадров, особенно в сфере финансов и налогообложения;
- повышение эффективности использования муниципальной собственности;

- недостаточность финансовых средств муниципальных образований на содержание объектов социальной инфраструктуры.

Согласно части 1 статьи 49 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований [11].

Несмотря на то, что с 2009 года бюджеты различных уровней бюджетной системы Российской Федерации формируются на плановый трехлетний период, подход к определению источников местных бюджетов муниципальных образований в Пензенской области не изменился – они по-прежнему зависят от "бюджетных" законов субъектов РФ и необходимой стабильности не получили.

Неопределенным остается вопрос наделения органов местного самоуправления муниципальных образований имуществом, необходимым для решения вопросов местного значения.

По сравнению с существующим положением объем полномочий по решению вопросов местного значения может быть существенно расширен за счет:

- организации благоустройства и озеленения территории;
- содержания, ремонта и освещения улиц, не имеющих общегородского значения, установки на них уличных указателей;
- обеспечения жителей услугами общественного питания, торговли и бытового обслуживания (кроме объектов, имеющих общегородское значение), согласования размещения указанных объектов; осуществления контроля использования земель в границах муниципального образования;
- организации дошкольного образования (содержания детских дошкольных учреждений);
- обеспечения условий для развития массовой физической культуры и спорта, оборудования внутриквартальных спортивных площадок;

- организации благоустройства мест массового отдыха локального значения и др.

Кроме того, на муниципальные образования могут быть возложены полномочия, не перечисленные в Федеральном законе от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», например:

- содействие в работе центров социальной защиты, учет нуждающихся в социальной поддержке, оказание социальной помощи нуждающимся за счет местного бюджета, содействие благотворительности;
- организация внешкольной работы с детьми и подростками на территории муниципального образования, создание для этого необходимых муниципальных учреждений;
- текущий ремонт и эксплуатация жилого фонда, нежилых помещений, объектов социального назначения, находящихся в собственности города и расположенных на территории муниципального образования.

Поскольку в рамках действующего налогового и бюджетного законодательства органы местного самоуправления лишены налоговых полномочий и не имеют реальной налоговой самостоятельности, дискуссионный вопрос о способе определения источников доходов местных бюджетов муниципальных образований в целях обеспечения стабильной финансовой основы местных бюджетов должен быть решен в пользу принятия отдельного закона, закрепляющего перечень источников доходов на длительный срок, в отличие от существующего ныне порядка, когда источники доходов местных бюджетов определяются в рамках законов о бюджете.

По-прежнему остро стоит вопрос обеспечения муниципальных образований Пензенской области имуществом, предназначенным для решения вопросов местного значения. Представляется достаточно сложным для толкования и практической реализации положение части 4 статьи 79 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» о том, что

состав муниципального имущества должен определяться законом субъекта Российской Федерации – в соответствии с частями 1-3 статьи 50 Закона и перечнем вопросов местного значения, установленным для этих муниципальных образований законом Пензенской области [11].

В настоящее время остается открытым вопрос законодательного регулирования состава муниципального имущества и порядка наделения муниципальных образований имуществом для решения вопросов местного значения; критериев и порядка передачи в государственную собственность муниципального имущества, не предназначенного для решения вопросов местного значения. Необходимо решить, (по аналогии с государственным имуществом), какой орган и по каким критериям будет определять это имущество.

Из проблем рассмотренных в вопросах взаимодействия с органами государственной власти наиболее значимыми проблемами являются:

1. Проблема кадрового обеспечения деятельности местного самоуправления, фактически представляющая собой отражение проблемы положения муниципальных служащих;

2. Проблема содержания работников бюджетной сферы. В соответствии с Федеральным законом от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» данная гарантия является государственной. Однако муниципальный бюджет вынужден нести расходы не только по содержанию помещений образовательных учреждений, обеспечению образовательного процесса, но и расходы по выплате учителям заработной платы [14].

3. Проблема социальной инфраструктуры, в первую очередь, ЖКХ. Положение в социальной инфраструктуре усугубляется тем, что предприятия, признанные судом банкротами, передают органам местного самоуправления объекты жилищно-коммунального и социально-культурного назначения. Ранее имущество предприятий-банкротов было государственным. Несмотря на это Федеральный закон от 26.10.2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности

(банкротстве)» предусматривает передачу этого имущества именно органам местного самоуправления [9].

Федеральный закон от 26.10.2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности "банкротстве)» предусматривает, что социально-значимые объекты передаются путем проведения торгов в форме конкурса в порядке, предусмотренном Законом. Обязательным условием конкурса должна являться обязанность покупателя содержать, обеспечивать их эксплуатацию и использование в соответствии с целевым назначением объектов. Органы местного самоуправления вправе предложить собранию кредиторов иные условия проведения конкурса. Однако ни одно собрание кредиторов не спешит узнать мнение органа местного самоуправления и суды не проверяют данное требование Закона [9].

После проведения конкурса именно орган местного самоуправления заключает с покупателем социально-значимых объектов соглашение об исполнении условий конкурса.

В случае существенного нарушения или неисполнения покупателем соглашения об исполнении условий конкурса, по заявлению органа местного самоуправления соглашения подлежат расторжению в судебном порядке, а указанные объекты передаются в собственность муниципального образования, с обязательным возмещением покупателю средств, выплаченных по договору купли-продажи объектов из местного бюджета.

Жилищный фонд социального использования, а также социально-значимые объекты, не проданные на торгах, проводимых в виде конкурса, подлежат передачи в собственность соответствующего муниципального образования в лице органов местного самоуправления. Передача таких объектов осуществляется с учетом фактического состояния без каких-либо дополнительных условий на возмездной основе по договорной цене, за исключением объектов, эксплуатация которых является убыточной.

Кроме того, положение закона о передаче без каких-либо дополнительных условий расценивается предприятиями и даже судами, что мы

не вправе требовать предоставления технической документации на передаваемые объекты.

Источниками финансирования содержания указанных объектов являются соответствующие бюджеты, а средства, выплаченные органом местного самоуправления, включаются в конкурсную массу.

Несмотря на то, что органы местного самоуправления обязаны содержать только муниципальный жилищный фонд, фактически они оказываются вынуждены принимать на обслуживание ведомственный фонд и изыскивать средства на его содержание из местного бюджета.

Отдельный вопрос – финансовое обеспечение содержания муниципального имущества. Любое имущество требует расходов на его содержание, ремонт, сохранность, обновление и т.д. Если принять, что расходы на содержание муниципального имущества, предназначенного для обеспечения деятельности органов местного самоуправления, должны учитываться при расчете необходимых средств на содержание органов местного самоуправления, то нельзя утверждать это столь же однозначно, когда речь идет об имуществе для решения вопросов местного значения. Например, досуговые мероприятия можно проводить в муниципальных помещениях силами муниципального учреждения (затрачивая средства на содержание и помещений, и учреждения), при этом население будет получать эти услуги бесплатно или по льготным ценам. Можно сдать муниципальные помещения в аренду организации, предоставляющей досуговые услуги (и вместо затрат получать доходы), в этом случае население будет получать услуги по рыночным ценам и в конечном счете возьмет на себя затраты на содержание помещений. Как видим, с точки зрения муниципальных финансов имущество может "находиться" как в расходной, так и в доходной части муниципальной казны. При этом при "доходном" использовании муниципального имущества доход получает не только муниципальное образование (зачисляя арендную плату), но и бюджеты других уровней за счет налогов от деятельности арендатора.

Для решения обозначенных выше проблем возможны следующие предложения по внесению дополнений по порядку наделения, административному контролю, ответственности, прекращению осуществления государственных полномочий, кадровому обеспечению органов местного самоуправления.

В Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» обязательно должны быть сделаны следующие уточнения:

1) перечень конкретных полномочий органов государственной власти, передаваемых органам местного самоуправления. Иначе передаются не отдельные государственные полномочия, а предметы ведения;

2) срок действия указанных полномочий и дата начала их исполнения органами местного самоуправления, так как они могут предоставляться на определенный срок или бессрочно;

3) порядок передачи и хранения документов единого государственного образца, а также гербовой печати в случае наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями, связанными с государственной регистрацией и выдачей физическим или юридическим лицам документов единого государственного образца, заверяемых печатью с изображением государственного герба Российской Федерации;

4) ответственность органов местного самоуправления и органов государственной власти при не исполнении или недостаточном исполнении обязательств, рассмотренных в законе о наделении;

5) другие положения, необходимые для регулирования вопросов, связанных с наделением органов местного самоуправления государственными полномочиями и обеспечением их исполнения. Рассматриваемая сфера общественных отношений находится в совместном ведении федеральных и региональных органов государственной власти [11].

Административный контроль за осуществлением органами местного самоуправления государственных полномочий – это процесс определения

законности и целесообразности осуществления органами местного самоуправления государственных полномочий и использования предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств, для выявления недостатков, предотвращения и исправления, проводимый определенными органами государственной власти, способами и методами, установленными в законе о делегировании.

Законодательно возможно закрепить следующие принципы контроля органов государственной власти за осуществлением органами местного самоуправления государственных полномочий:

1) только в порядке и случаях, предусмотренных законом;

2) органом государственной власти, уполномоченным законом о наделении;

3) соблюдение соразмерности между степенью вмешательства государственного органа и значимостью интересов, которые он намерен защищать;

4) запрет на вмешательство в деятельность органов местного самоуправления по решению вопросов, относящихся к их исключительной компетенции и в оперативную деятельность органов местного самоуправления по исполнению государственных полномочий;

5) право органов государственной власти на получение информации и дачу указаний по осуществлению органами местного самоуправления государственных полномочий;

6) право органов местного самоуправления на получение методических рекомендаций, консультаций;

7) право на обжалование предписаний органов государственной власти в судебном порядке;

8) анализ осуществляемых государственных полномочий и внесение предложений органами местного самоуправления и органами государственной власти по их совершенствованию или прекращению;

9) обеспечение и постоянное совершенствование услуг в соответствии со стандартами, обеспечение максимально достижимых экономичности, качества и эффективности.

В действующем законодательстве Российской Федерации не предусмотрена ответственность органов государственной власти в исследуемой области. В случае причинения вреда гражданину либо юридическому лицу органами местного самоуправления при осуществлении ими государственного полномочия по вине государственного органа, вследствие предоставленных им неправомерных указаний или ненадлежащего обеспечения материальными и финансовыми средствами ответственность предложено нести виновному государственному органу.

В федеральном законодательстве условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления государственных полномочий не установлены, в законах о наделении рассмотрены не все вопросы и достаточно кратко, в трудах ученых существует разный подход к их определению.

Осуществление органами местного самоуправления государственных полномочий, прекращается в случае:

1) вступление в силу федерального закона, в соответствии с которым РФ (субъект РФ) утрачивает соответствующие государственные полномочия либо компетенцию по их передаче органам местного самоуправления;

2) вступления в силу закона, в соответствии с которым органы местного самоуправления утрачивают право на осуществление государственных полномочий, переданных законом о наделении;

3) по истечении срока, если указанные полномочия имели ограниченный срок действия.

Основанием для принятия закона о прекращении осуществления органами местного самоуправления государственных полномочий, может быть:

1) взаимное соглашение представительного органа местного самоуправления и уполномоченного органа государственной власти;

2) решение суда о неисполнении или ненадлежащем исполнении органами местного самоуправления или органами государственной власти обязанностей, установленных в законе о наделении.

Другим направлением совершенствования является кадровая политика на уровне местного самоуправления. Одной из основных проблем в области подготовки кадров для органов местного самоуправления является отсутствие специалистов, обладающих одновременно научными знаниями и опытом работы в области муниципального права. Для решения данной проблемы предлагается осуществлять выплату надбавки к должностному окладу муниципального служащего за ученую степень (сверх установленного фонда оплаты труда).

Необходимо определить, что муниципальным служащим является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ, обязанности по должности муниципальной службы по решению вопросов местного значения за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета, а обязанности по должности муниципальной службы по осуществлению государственных полномочий за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств соответствующего государственного бюджета. Это позволит решить почти все основные проблемные вопросы в области кадрового обеспечения и оплаты труда, связанные с осуществлением работниками органов местного самоуправления государственных полномочий:

- они будут осуществляться не в ущерб решению вопросов местного значения;

- труд по осуществлению государственных полномочий будет оплачиваться и зависеть от объема работы;

- появится стимул для повышения квалификации, так как оплата труда будет зависеть от объема выполняемой работы;

- уменьшится потребность в выделении финансовых средств из государственных бюджетов, так как необходимы расходы на содержание минимального количества рабочих мест;

- позволит осуществлять конкретный, полный, отдельный учет штатных единиц и оплаты труда муниципальных служащих, исполняющих государственные полномочия.

Наиболее значимым из решений проблем является правовая регламентация полномочий, не отнесенных к вопросам местного значения или к делегированным государственным полномочиям, но фактически осуществляемых органами местного самоуправления. Также важно уточнить статус муниципального служащего, что позволит решить почти все основные проблемные вопросы в области кадрового обеспечения и оплаты труда, связанные с осуществлением работниками органов местного самоуправления государственных полномочий.

Заключение

В рамках проведенного исследования, можно сделать следующие выводы, касающиеся взаимодействия государственной власти и местного самоуправления:

- обеспечение баланса полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, основанного на продуктивном взаимодействии и сотрудничестве данных уровней публичной власти, несомненно, положительно отразится на результатах деятельности органов местного самоуправления каждого муниципального образования;

- местное самоуправление не означает обособление, выход из системного единства публичной власти, освобождение от влияния государства и субординационных связей. Местное самоуправление и государство обречены на сотрудничество и взаимную поддержку, являются главными участниками взаимодействия в системе федеративных отношений, способствуют более эффективной гармонизации и взаимодействию уровней публичной власти, обеспечению государственной целостности и единства Российской Федерации при всем ее многообразии. Эффективность взаимодействия государства и местного самоуправления расширяет возможности для участия граждан в управлении общественными и государственными делами, способствует достижению единой цели - интеграции общества и государства в условиях становления демократических правовых федеративных институтов;

- необходимо провести четкое разграничение деятельности органов местного самоуправления по осуществлению делегированных государственных полномочий и их деятельности в пределах полномочий, предоставленных им законодательством Российской Федерации и законодательством ее субъектов, с учетом ст. 133 Конституции Российской Федерации, которая предусматривает право органов местного самоуправления на компенсацию дополнительных

расходов, возникших в результате решений органов государственной власти. Для этого необходимо законодательно установить:

а) механизм наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;

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

в) модель взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, установленная Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:

- определяющими содержание понятий "наделение", "передача" и "делегирование" государственных полномочий с целью их классификации;

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

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

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

- регулирующими институт делегирования отдельных полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти на основе

принципа "взаимного делегирования полномочий" как общего принципа организации местного самоуправления;

Из анализируемых проблем Пензенской области в вопросах взаимодействия с органами государственной власти наиболее значимыми проблемами являются:

1. Проблема кадрового обеспечения деятельности местного самоуправления, фактически представляющая собой отражение проблемы положения муниципальных служащих;
2. Проблема содержания работников бюджетной сферы.
3. Проблема социальной инфраструктуры, в первую очередь, ЖКХ.

Для решения кадровой проблемы предлагается осуществлять выплату надбавки к должностному окладу муниципального служащего за ученую степень (сверх установленного фонда оплаты труда). А также уточнить статус муниципального служащего. Для двух остальных проблем требуется правовая регламентация полномочий, не отнесенных к вопросам местного значения или к делегированным государственным полномочиям, но фактически осуществляемых органами местного самоуправления. В том числе и в целях укрепления финансовой базы местного самоуправления.

Список использованных источников

1. Конституция РФ от 12 декабря 1993 года // [Электронный ресурс] Дата обновления: 21.07.2014. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2015
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации (БК РФ) от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ // [Электронный ресурс] Дата обновления: 21.04.2012. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2015
3. Трудовой Кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ // [Электронный ресурс] Дата обновления: 01.12.2014. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2015
4. Об обороне: федеральный закон от 31.05.1996 г. № 61-ФЗ // [Электронный ресурс] Дата обновления: 12.02.2015. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2015
5. О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации: федеральный закон 26.02.1997 г. № 31-ФЗ // [Электронный ресурс] Дата обновления: 05.04.2013. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2015
6. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ // [Электронный ресурс] Дата обновления: 28.11.2015. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2015
7. О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации: федеральный закон от 25.10.2001 г. № 137-ФЗ ФЗ // [Электронный ресурс] Дата обновления: 08.06.2015. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2015
8. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федеральный закон

12.06.2002 г. № 67-ФЗ // [Электронный ресурс] Дата обновления: 03.11.2015. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2015

9. О несостоятельности (банкротстве): федеральный закон от 26.10.2002 г. № 127-ФЗ // [Электронный ресурс] Дата обновления: 13.07.2015. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2015
10. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 04.07.2003 г. № 95-ФЗ // [Электронный ресурс] Дата обновления: 25.11.2013. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2015
11. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ // [Электронный ресурс] Дата обновления: 03.11.2015. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2015
12. О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ // [Электронный ресурс] Дата обновления: 13.07.2015. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2015
13. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с организацией и ведением регистра муниципальных нормативных правовых актов: федеральный закон от 08.11.2007 г. № 260-

ФЗ // [Электронный ресурс] Дата обновления: 25.12.2008. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2015

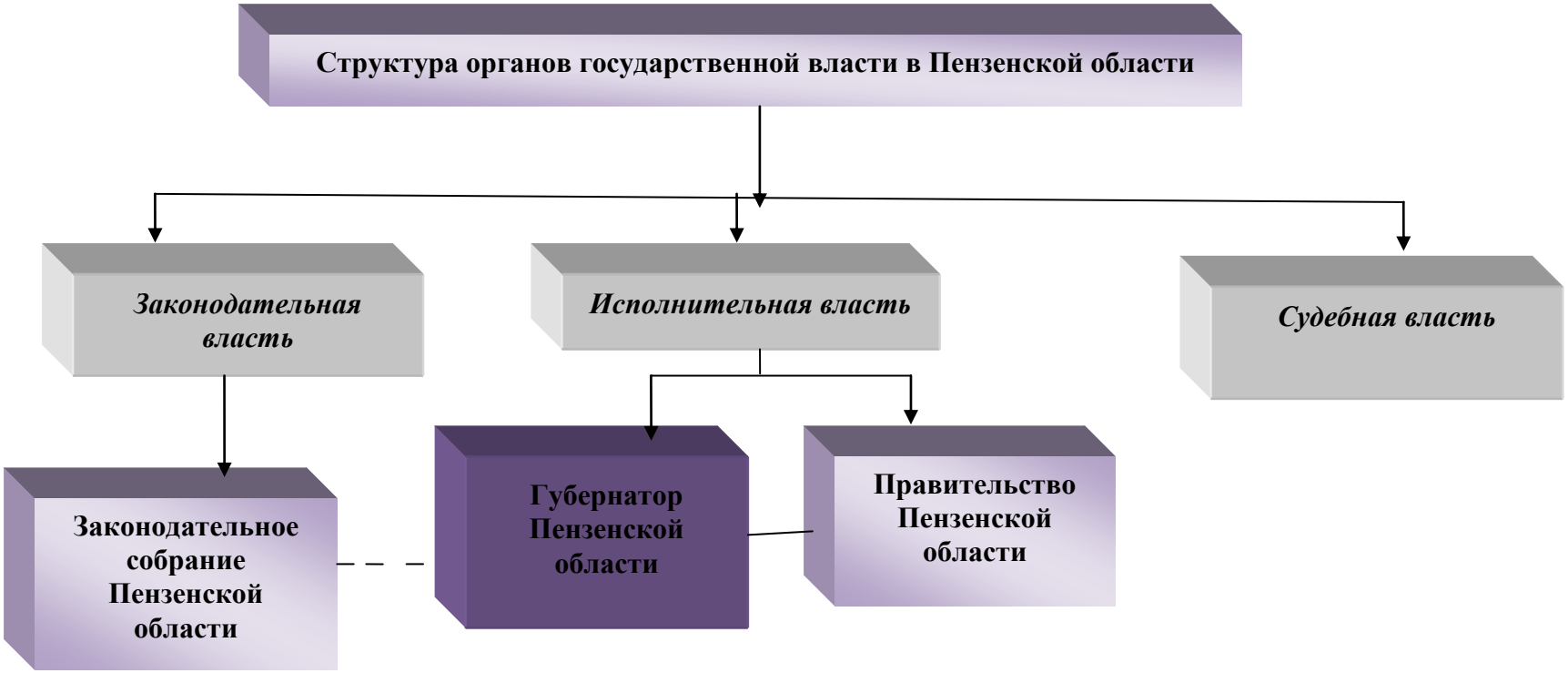
14. О противодействии коррупции: федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ ФЗ // [Электронный ресурс] Дата обновления: 03.11.2015. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2015
15. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ // [Электронный ресурс] Дата обновления: 03.11.2015. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2015
16. О полиции: федеральный закон от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ // [Электронный ресурс] Дата обновления: 15.09.2015. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2015
17. Об образовании в Российской Федерации: федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ // [Электронный ресурс] Дата обновления: 14.12.2015. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2015
18. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: указ Президента Российской Федерации от 28.04.2008 г. № 607 // [Электронный ресурс] Дата обновления: 14.10.2012. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 201
19. Устав Пензенской области от 10 сентября 1996 года // [Электронный ресурс] Дата обновления: 01.12.2015. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2015
20. О порядке наделения органов местного самоуправления в Пензенской области отдельными государственными полномочиями Пензенской области: закон Пензенской области от 23.12.2002 г. № 427-ЗПО // [Электронный ресурс] Дата обновления: 12.08.2011. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2015

21. Авакьян С. А. Местное самоуправление в РФ: концепции и решения нового закона // Вестник МГУ. – 2014. – № 2. – С. 58-64.
22. Баженов М. А. Местное самоуправление как фактор становления гражданского общества в современной России. – М.: Инфра-М, 2014. – 161 с.
23. Блинков О. Е., Филатов Е. О. Осуществление права муниципальной собственности: проблемы выбора форм // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 3. – С. 60-64.
24. Бялкина Т. М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. – М.: Инфра-М, 2014. – 454 с.
25. Василенко Н. А. Государственное и муниципальное управление: учебник. – М.: Юрайт, 2013. – 415 с.
26. Васильев В. И. О функциональном назначении местного самоуправлении // Журнал российского права. – 2014. – №7. – С. 20-28.
27. Виноградов В. А. Понятие и особенности конституционно-правовой ответственности: проблемы России, опыт зарубежных стран. – М.: Инфра-М, 2013. – 117 с.
28. Гегедюш Н. С. Государственное и муниципальное управление. Краткий курс лекций. – М.: Юрайт, 2012. – 238 с.
29. Глазунова Н. И. Система государственного и муниципального управления: учебник для вузов. – М.: Проспект, 2013. – 630 с.
30. Глазырин М. В. Социально-производственный комплекс - системная база саморазвития и самоуправления муниципальных образований. – М.: Юнити-Дана, 2014. – 448 с.
31. Гриценко Е. В. Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства. – СПб.: Питер, 2013. – 380 с.
32. Гусенбеков И. И. Некоторые аспекты взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. – 2014. – № 6. – С. 15-21.

33. Дементьев А. Н. Местное самоуправление как уровень публичной власти // Федерализм. – 2014. – № 1. – С. 37-58.
34. Дементьев А. Н. Соотношение предмета и методов правового регулирования общественных отношений в сфере местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 1. – С. 25-34.
35. Дементьев А. Н. Теоретико-правовые проблемы развития местного самоуправления в Российской Федерации // Федерализм. – 2014. – № 2. – С. 25-40.
36. Дмитриев Ю. А. Муниципальное право. – М.: Эксмо, 2013. – 600 с.
37. Емельянов Н. А. Становление местного самоуправления в России. Конституционные нормы и реальности. – Тула: Печать, 2012. – 356 с.
38. Ершов В. А. Государственное и муниципальное управление: учебное пособие. – М.: ГроссМедиа Ферлаг, 2015. – 256 с.
39. Игнатов В. Г. Государственное и муниципальное управление в России. Учебное пособие. – Ростов н/Д.: Феникс, 2013. – 382 с.
40. Коваленко Е. Г. Государственное и муниципальное управление. Учебное пособие. – М.: Инфра-М, 2014. – 406 с.
41. Мухаев Р. Т. Система государственного и муниципального управления: учебник. – М.: Юнити-Дана, 2013. – 684 с.
42. Назаренко Н. Ю. Государственное и муниципальное управление. Учебное пособие. – М.: Приор, 2013. – 160 с.
43. Наумов С. Ю. Государственное и муниципальное управление. Учебное пособие. – М.: Дашков и К, 2012. – 556 с.
44. Незнамова Е. А. К вопросу о некоторых новых положениях законодательства о местном самоуправлении // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 5. – С. 60-69.
45. Онохова В. В. Взаимоотношения органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 10. – С. 25-38.

46. Подсумкова А. А. Государственное и муниципальное управление: конспект лекций. – М.: Высшее образование, 2014. – 211 с.
47. Романов А. Н. Местное самоуправление в Российской Федерации как предмет законодательного регулирования // Российский юридический журнал. – 2013. – № 3. – С. 32-42.
48. Уткин Э. А., Денисов А. Ф. Государственное и региональное управление. – М.: Парус, 2012. – 280 с.
49. Холопов В. А. Государственное и муниципальное управление. Учебное пособие. – Ростов н/Д.: Феникс, 2014. – 354 с.
50. Цейтлин Р. С., Сергеев С. А. История государственного управления и муниципального самоуправления в России. – М.:НОРМА, 2013. – 116 с.
51. Чаплина А. Н. Управление потребительским рынком в региональной экономике // Проблемы современной экономики. – 2014. – № 2. – С. 16-24.
52. Чиркин В. Е. Муниципальное право. – М.: Проспект, 2013. – 512 с.
53. Шугрина Е. С. Муниципальное право. – М.: ДЕЛО, 2012. – 400 с.
54. Якимов Н. А. Муниципальное право России. – М. Норма, 2014. – 378 с.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение А

Структура органов государственной власти Пензенской области