**Регулирование деятельности органов местного самоуправления**

Уткин Э. А. Денисов А. Ф.

Из числа предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, урегулированных федеральным законодательством, к местному самоуправлению имеют отношение следующие предметы ведения: общественная безопасность и правопорядок, владение и пользование землей, недра, водные и природные ресурсы, разграничение государственной собственности, природопользование, охрана окружающей природной среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, охрана памятников истории и культуры, общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физкультуры и спорта, координация вопросов здравоохранения, защиты семьи, социальной защиты и социального обеспечения, реализации мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями и ликвидации их последствий, установление общих принципов налогообложения и сборов, установление общих принципов организации местного самоуправления.

По данным вопросам, если они не регулируются федеральным законодательством, субъекты Федерации имеют право принимать нормативные акты, при условии, что принятые ими акты не могут изменять нормы действующего федерального законодательства или в иной форме противоречить федеральным нормативным актам, регулирующим тот же предмет. В том случае, если нормами федерального законодательства и законодательства субъектов Федерации урегулированы одни и те же отношения, находящиеся в сфере совместного ведения, то, если иное не содержится в федеральном законе, должно применяться исключительно федеральное законодательство.

В Федеральном законе “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления относятся:

— принятие и изменение законов субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении, контроль за их соблюдением;

— обеспечение соответствия законов субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении Конституции Российской Федерации и законам Российской Федерации;

— регулирование порядка передачи и передача объектов собственности субъектов Российской Федерации в муниципальную собственность;

— регулирование отношений между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами;

— обеспечение сбалансированности минимальных местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности;

— наделение органов местного самоуправления законом отдельными полномочиями субъектов Российской Федерации, передача материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления переданных полномочий, контроль за их реализацией;

— принятие региональных программ развития местного самоуправления;

— защита прав граждан на осуществление местного самоуправления;

— обеспечение гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления;

— обеспечение государственных минимальных социальных стандартов;

— установление и изменение порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установление и изменение их границ и наименований;

— компенсация местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

— регулирование законами в соответствии с настоящим Федеральным законом особенностей организации местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций;

— законодательство о муниципальной службе;

— принятие и изменение законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях по вопросам,

— связанным с осуществлением местного самоуправления;

— установление порядка регистрации уставов муниципальных образований.

Субъекты Российской Федерации вправе в пределах своей компетенции дополнять перечень вопросов местного значения, а также своими законами возлагать на органы местного самоуправления осуществление отдельных государственных полномочий субъектов Российской Федерации. Органы местного самоуправления наделены правом принимать к своему рассмотрению иные вопросы, не относящиеся к компетенции федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также других органов местного самоуправления.

К делегированным полномочиям относятся государственные задачи, исполнение которых делегировано законом от вышестоящих уровней управления. Вышестоящие органы государственной власти могут принять решение не создавать для осуществления определенных полномочий особые государственные органы на местном уровне и устанавливают для муниципалитетов обязанность осуществлять данные полномочия. При этом органам местного самоуправления должна быть предоставлена возможность учитывать местные условия при их практическом осуществлении. Делегированные полномочия должны быть связаны с непосредственными интересами местного населения.

Если отдельные муниципальные образования считают невозможным реализацию определенных компетенции, отнесенных к их ведению, в законодательном акте субъекта Российской Федерации должна предусматриваться возможность передачи соответствующих полномочий по заявлению муниципального образования району. Если муниципальные образования в силу увеличения ресурсов и приобретения необходимого опыта в состоянии самостоятельно реализовать компетенции, ранее переданные району, для таких случаев должна предусматриваться возможность передачи соответствующих компетенции от района к муниципальному образованию на основании заявления последнего.

Делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления представляет собой передачу органами государственной власти Российской Федерации или субъекта федерации части принадлежащих им полномочий органам местного самоуправления. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется на основании федерального закона или закона субъекта федерации. Законы о передаче государственных полномочий органам местного самоуправления должны содержать обоснование необходимости делегирования и его практической целесообразности.

При делегировании субъектом федерации отдельных полномочий органам местного самоуправления проект закона должен заблаговременно направляться представительным органам соответствующих муниципальных образований для согласования и мотивированного заключения. Возражения органов местного самоуправления относительно характера, объема делегируемых полномочий и порядка их финансирования подлежат рассмотрению в комиссиях представительного органа власти субъекта Федерации. Запрещается наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями без передачи необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Органы государственной власти субъекта Федерации обязаны осуществлять контроль за исполнением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, которыми они наделены, а также за целевым использованием материальных и финансовых средств, переданных для осуществления этих полномочий, в соответствии с установленными нормативами и иными требованиями.

Органы государственной власти субъектов Федерации в целях контроля за исполнением делегированных полномочий вправе:

— производить проверки деятельности органов местного самоуправления;

— запрашивать необходимую информацию от органов и должностных лиц местного самоуправления о выполнении переданных полномочий и целевом использовании средств;

— назначать уполномоченных представителей для оперативного контроля за выполнением делегированных полномочий и за целевым использованием выделенных ресурсов;

— осуществлять методическую работу и координацию деятельности органов местного самоуправления по вопросам выполнения переданных полномочий.

В законе, наделяющем органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, важно указывать:

— цель наделения;

— срок действия делегированных полномочий;

— дату начала осуществления;

— нормативы обеспечения материальными и финансовыми средствами;

— порядок и сроки передачи соответствующих средств;

— органы государственной власти, уполномоченные осуществлять материальное и финансовое обеспечение исполнения данных полномочий;

— органы государственной власти, уполномоченные осуществлять контроль за исполнением делегированных полномочий;

— сроки и перечень проведения подготовительных мероприятий, необходимых для организации и осуществления делегированных полномочий;

— порядок прекращения исполнения делегированных полномочий в случае их отзыва или истечения срока действия;

— критерии качества и эффективности осуществления делегированных полномочий;

— порядок отчетности органов местного самоуправления по осуществлению ими данных полномочий.

Прекращение исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, которыми они были наделены, осуществляется в случае истечения срока их действия. В случае невыполнения или невозможности выполнения органами местного самоуправления муниципального образования отдельных государственных полномочий, которыми они были наделены, указанные полномочия могут быть отозваны. Основанием для отзыва может являться взаимное соглашение органов местного самоуправления и органов государственной власти о необходимости отзыва соответствующих полномочий, а также заключение суда о неисполнении органами местного самоуправления полномочий, которыми они были наделены, вынесенное по обращению органа государственной власти, уполномоченного осуществлять контроль за исполнением полномочий.

Отзыв либо прекращение действия отдельных государственных полномочий устанавливается законом. По прекращении исполнения органами местного самоуправления муниципального образования отдельных государственных полномочий представительный орган местного самоуправления в соответствии с законом, наделившим органы местного самоуправления указанными полномочиями, издает нормативный правовой акт, в котором определяются порядок и сроки возврата неиспользованных материальных и финансовых средств, подлежащих возврату.

Расходы бюджетов субъектов Российской Федерации на обеспечение осуществления государственных полномочий, которыми наделены органы местного самоуправления, учитываются в соответствии с номенклатурой статей бюджетной классификации Российской Федерации.

При утверждении бюджета уполномоченные органы местного самоуправления представляют органам государственной власти обоснование потребностей и расчет финансовых средств, необходимых для осуществления соответствующих государственных полномочий.

В случае, если расходы на реализацию отдельных государственных полномочий превысили размер переданных в местный бюджет финансовых средств, исчисленных исходя из действующих нормативов, органы местного самоуправления имеют право на получение компенсации дополнительных затрат. Для получения компенсации представительный орган местного самоуправления представляет уполномоченному органу государственной власти обоснование перерасхода финансовых средств и требование о возмещении дополнительных затрат на реализацию отдельных государственных полномочий. В случае неудовлетворения указанного требования спорный вопрос может быть решен в судебном порядке.

Органы местного самоуправления не вправе использовать материальные и финансовые средства, переданные им для осуществления государственных полномочий, не по целевому назначению.

Органы местного самоуправления и органы государственной власти субъектов Федерации не обязательно должны строить взаимодействие только на основе четкого разделения полномочий. По целому ряду текущих вопросов целесообразно использовать иные, более оперативные формы. Основными формами такого взаимодействия являются договоры, соглашения, а также участие в совместных комиссиях, комитетах, организациях, выполняющих общие задачи.

Совместные комиссии, комитеты, рабочие группы создаются как для организации постоянного взаимодействия, так и на определенный срок для решения конкретных вопросов, например, подготовки проектов договоров и соглашений и т.п.. Договоры соглашения подписываются главами исполнительных органов власти, но в ряде случаев, установленных законом, вступают в силу только после утверждения со стороны представительных органов власти и после их официального опубликования в средствах массовой информации.

Договоры и соглашения в обязательном порядке должны определять источники финансирования совместных мероприятий и иных актов, взаимодействия государственных и муниципальных органов власти и устанавливать обязательства сторон по обеспечению материально-финансовыми ресурсами.

Заключение соглашений и договоров может использоваться для проведения социально-экономических экспериментов в рамках отдельно взятого субъекта федерации, с тем, чтобы удачные экономические модели, инициативы, новшества распространять в рамках всей страны.

Действующее законодательство позволяет субъектам Федерации выбирать любую модель территориальной организации с учетом местных географических, политических, культурных, национальных, исторических и других особенностей. В России сформированы территории муниципальных образований всех возможных типов: городские и сельские поселения, сельские округа (сельсоветы, волости и т.п.), районы, двухуровневая организация (район и внутрирайонные муниципальные образования, город и внутригородские муниципальные образования).

По различным типам организации муниципального управления на уровне административных районов местное самоуправление сформировано в 6 субъектах Российской Федерации; на уровне административных районов и городов — в 37 субъектах Российской Федерации, на уровне административных районов, на уровне городов и сельских округов — в 23 субъектах Российской Федерации, на уровне сельских округов и поселков — в 5 субъектах Российской Федерации, на уровне городских районов и округов — в 2 субъектах Российской Федерации, на уровне городов и сельских округов — в 11 субъектах Российской Федерации, в 5 субъектах Федерации территории муниципальных образований не определены либо только отдельные территории являются муниципальными образованиями.

К сожалению, территории муниципальных образований часто определялись без учета принципов максимально эффективного исполнения функций. В конечном итоге это привело к тому, что в большинстве субъектов Российской Федерации территориальная организация далека от оптимальной.

С формально-правовой точки зрения в настоящее время серьезных препятствий для организации эффективного муниципального управления нет. Более того, уже сформированы все необходимые структуры и институты. Однако на практике местное самоуправление работает малоэффективно и недостаточно востребовано региональными органами управления. Основными причинами этого являются:

— отсутствие целостной системы государственного территориального управления;

— неточность в определении компетенции уровней власти;

— слабость экономической и финансовой базы муниципальных образований;

— несогласованность и недостаточная проработанность законодательства;

— недостаточная подготовленность кадров;

— недостаточный уровень научно-методического и информационного обеспечения;

— недостаточно рациональная территориальная организация;

— неоптимальные структуры органов управления;

— непроработанность и неэффективность механизмов контроля за деятельностью местного самоуправления как со стороны государства, так и со стороны населения.

Объективные проблемы нередко усугубляются субъективными факторами, в частности, неумением или нежеланием соответствующих должностных лиц вырабатывать согласованные решения, направленные на взаимодействие региональных и муниципальных органов власти в интересах населения.

Если некоторые из вышеперечисленных причин могут быть устранены в достаточно короткий срок путем принятия и реализации политических решений, облеченных в форму закона, устранение других в силу объективных обстоятельств потребуют длительного времени.

При определении состава районов необходимо учитывать территориальный, демографический, экономический, исторический и административный факторы. Среди возможных полномочий районов можно отметить социальную поддержку и занятость населения, управление чрезвычайными ситуациями, охрану окружающей среды, противопожарную безопасность, регулирование земельных отношений и т.п. То есть полномочия, передаваемые на уровень районов, связаны с реализацией конституционных прав населения либо с осуществлением государственной социальной политики, и в то же время отнесены к вопросам местного значения. Среди преимуществ такой системы специалистами отмечается укрепление вертикали исполнительной власти, приближение государственной власти к населению, более комплексное развитие территорий, состоящих из нескольких муниципальных образований.

В рамках предлагаемого подхода города получают полный объем компетенции согласно действующему законодательству, а также отдельные делегированные государственные полномочия.

Поселки, сельсоветы, а также приравненные к ним крупные сельские населенные пункты получают полномочия в пределах реальных возможностей и существующей инфраструктуры.

Районы получают полномочия на исполнение функций поселков, сельсоветов и иных муниципальных образований, которые не могут быть исполнены ими самостоятельно, а также отдельные переданные государственные полномочия.

Административно-территориальные образования (объединенные районы) получают полномочия на решение вопросов долгосрочного социально-экономического развития территории, образования, здравоохранения, социальной защиты населения, а также на осуществление контроля за деятельностью нижестоящих уровней власти.