Введение

Как известно, Конституция Российской Федерации, федеральные законодательные акты по вопросам местного самоуправления, в том числе Федеральный закон № 154-ФЗ от 28 августа 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", действующий до 1 января 2006 года, (далее – действующий Федеральный закон) и новый Федеральный закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", (далее – новый Федеральный закон) предусматривают возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, как федеральными, так и полномочиями субъектов Российской Федерации.

В соответствии с ч. 2 ст. 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями. Эта норма, с одной стороны, отражает уже сложившееся положение, когда действующие органы местного самоуправления, унаследовавшие в известной степени функции местных Советов, решают вопросы государственного значения, а с другой - определяет возможность увеличения их государственных обязанностей в новых условиях.

Анализ конституционных положений в области местного самоуправления и нового Федерального закона позволяет сегодня сказать, что в России складывается система местного самоуправления, которая одновременно является не только уровнем публичной власти и институтом гражданского общества, но и механизмом реализации государственных задач.

Наделение отдельными полномочиями субъекта Российской Федерации может распространяться на всю систему органов местного самоуправления, на органы одного вида или уровня, в границах одной или нескольких административно - территориальных единиц, на определенный срок или бессрочно.

Согласно Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления наделяются государственными полномочиями законом. Поскольку определение правового статуса местного самоуправления составляет сферу совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также самостоятельного ведения субъектов Российской Федерации, передача полномочий могут осуществляться только законом Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации.

Это - одно из основных условий наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями. Другое состоит в том, что объем передаваемых полномочий не может быть слишком велик. Во всяком случае, эти полномочия не должны превалировать над полномочиями, связанными с решением вопросов местного значения и определяющими функциональное назначение органов самоуправления как таковых. Не случайно в Конституции Российской Федерации говорится о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. В этой связи можно предположить, что по своему характеру они должны быть связаны с непосредственными интересами местного населения. Их значение не может быть для населения как субъекта самоуправления чем-то абстрактным, начисто оторванным от его нужд и потребностей.

Наделение полномочиями должно, как это прямо предусмотрено Конституцией Российской Федерации, сопровождаться передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Это чрезвычайно важное, новое для практики условие, гарантирующее, во-первых, само осуществление полномочий, а во-вторых, продолжение выполнения местным самоуправлением присущих ему главных функций. Причем согласно указанному действующему Федеральному закону органы местного самоуправления и его должностные лица несут ответственность за осуществление государственных полномочий в той мере, в какой эти полномочия обеспечены соответствующими органами государственной власти материальными и финансовыми ресурсами.

Еще одно условие, связанное с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, заключается в возможности контроля со стороны государства за их реализацией. Такой контроль, по общему правилу, означает возможность соответствующих государственных органов давать указания органам местного самоуправления по поводу реализации переданных полномочий, оценивать принимаемые ими решения с точки зрения не только законности, но и целесообразности, а также отменять при необходимости такие решения или приостанавливать их. Передавая органам местного самоуправления государственные полномочия, соответствующий орган государственной власти вправе установить порядок контроля за решениями органов местного самоуправления.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации осуществляется в интересах социально - экономического развития муниципальных образований и регионов с учетом возможности более эффективного осуществления этих полномочий органами местного самоуправления. Вместе с тем, правовой институт наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в муниципальном праве развит еще не достаточно. Объясняется это целым рядом причин.

В действующих Федеральных законах «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «Об общих принципах организации полно законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» отсутствовало четкое базовое разграничение полномочий государственной и муниципальной власти.

Кроме этого федеральным законодательством не были определены принципы взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления в процессе исполнения последними отдельных государственных полномочий.

Только с принятием нового Федерального закона, внесением соответствующих изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» на федеральном уровне, наконец, разграничены полномочия государственной и муниципальной власти. Впервые определено - какие государственные полномочия могут быть переданы органам местного самоуправления, установлены принципы взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления в процессе передачи и исполнения указанных полномочий.

О том, насколько большое значение придает законодатель вопросам, связанным с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями свидетельствует норма нового Федерального закона (статья 11) о том, что границы муниципальных образований (в частности, муниципальных районов) должны устанавливаться субъектом Российской Федерации с учетом осуществления ими отдельных государственных полномочий.

После принятия нового Федерального закона стало очевидно, что институт передачи отдельных государственных полномочий, в том числе и полномочий субъектов Российской Федерации, требует создания специального механизма, определяющего последовательность и правомерность действий, как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления.

Оказание методической помощи региональным органам власти и органам местного самоуправления в вопросах, связанных с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации, исполнением переданных полномочий, прекращением органами местного самоуправления осуществления указанных полномочий либо отзывом их, взаимоотношениями органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и является главной целью настоящих методических рекомендаций.

Структура всех разделов настоящих Рекомендаций построена таким образом, что каждый из разделов изложен в двух частях. Первая часть – вопросы общего характера, в той или иной мере урегулированные действующим законодательством. Вторая часть – обусловлена принятием нового Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и содержит особенности регулирования тех или иных вопросов, касающихся тех или иных государственных полномочий органам местного самоуправления, исходя из его установок. Это важно, поскольку новый Федеральный закон предусматривает важные изменения положений, регулирующих данные вопросы, особенно в части финансирования передаваемых государственных полномочий.

Рекомендации предназначены для работников органов государственной власти и управления субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В настоящих методических рекомендациях ключевые понятия используются в следующих значениях: государственные полномочия - государственные полномочия Российской Федерации и государственные полномочия субъектов Российской Федерации;

государственные полномочия Российской Федерации - права и обязанности органов государственной власти Российской Федерации по решению вопросов, отнесенных к ведению Российской Федерации Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, а также иными нормативными правовыми актами, принятыми в соответствии с Конституцией Российской Федерации;

государственные полномочия субъекта Российской Федерации - права и обязанности органов государственной власти субъекта Российской Федерации по решению вопросов, отнесенных к ведению субъекта Российской Федерации Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, законами субъекта Российской Федерации, а также иными нормативными правовыми актами, принятыми в соответствии с Конституцией Российской Федерации; наделение государственными полномочиями - передача государственных полномочий органу местного самоуправления, осуществляемая путем исключения каких-либо полномочий из сферы ведения органов государственной власти субъекта Российской Федерации и включения их в компетенцию органов местного самоуправления либо предоставления органом государственной власти принадлежащего ему права решения какого-либо вопроса органам местного самоуправления;

органы государственной власти субъекта Российской Федерации - законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

1. О правовом регулировании вопросов, связанных с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации

Законодательное регулирование вопросов, связанных с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, действующим и новым Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», иными федеральными законами, соответствующими законами субъектов Российской Федерации. Федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации, которыми органы местного самоуправления наделены отдельными государственными полномочиями, не могут противоречить Конституции Российской Федерации и действующему Федеральному закону. В случае возникновения такого противоречия применяются положения Конституции Российской Федерации и действующего Федерального закона. В настоящее время в ряде субъектов Российской Федерации приняты законы, регулирующие порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации. Это законы связанные с установлением порядка наделения органов местного самоуправления указанными полномочиями, а также законы о наделении органов местного самоуправления конкретными полномочиями субъекта Российской Федерации. Анализ показывает, что в целом законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, имеют схожую структуру. В них проработаны, хотя и в разной степени детализации, основные положения, являющиеся неотъемлемой частью процедуры передачи своих полномочий субъектами Российской Федерации органам местного самоуправления. Многие из этих положений нашли свое отражение в новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Особенности правового регулирования вопросов, связанных с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации, вытекающие из нового Федерального закона Действующий Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" не содержит каких - либо конкретных требований к федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации, которыми органы местного самоуправления наделяются государственными полномочиями. Новый же Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" напротив, устанавливает четкие критерии того, что должны содержать такие законы. Так, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации законами субъектов Российской Федерации допускается, если это не противоречит федеральным законам.

Новым Федеральным законом достаточно подробно регулируется процесс предоставления субвенций местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Положения законов субъектов Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации, вводятся в действие ежегодно законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год при условии, если законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год предусмотрено предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий. В соответствии с новым Федеральным законом органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны до 1 ноября 2005 года привести в соответствие с требованиями его 4 главы законы субъектов Российской Федерации, которыми органы местного самоуправления наделены отдельными государственными полномочиями. 2. О принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации и отзыв их согласно действующего законодательства базируются в основном на следующих принципах:

законности; не возможности наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами чем законами субъекта Российской Федерации; постепенности передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, которые могут быть эффективно реализованы ими без ущерба для решения вопросов местного значения;

сочетания государственных и местных интересов;

содействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации органам местного самоуправления в осуществлении ими отдельных государственных полномочий;

ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством за осуществление переданных органам местного самоуправления государственных полномочий; невозможности наделения органов местного самоуправления полномочиями высших органов государственной власти субъекта Российской Федерации, а также иных государственных органов субъекта, если эти полномочия составляют исключительную компетенцию последних; невозможности наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями по правовому регулированию порядка обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина; невозможности наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации без передачи им финансовых и материальных средств, необходимых для осуществления ими указанных полномочий. Из существа названных принципов вытекает, что нормы законов субъектов Российской Федерации, допускающие передачу органам местного самоуправления не отдельных, а всей совокупности государственных полномочий субъекта либо отдельных полномочий без их конкретизации в законе или без выделения материальных и финансовых средств, обеспечивающих их исполнение, могут быть признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации. Вместе с тем на практике, конечно же, не все указанные принципы соблюдаются. Чаще всего нарушается конституционный принцип о невозможности наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями без передачи им финансовых и материальных средств, необходимых для осуществления указанных полномочий. Нарушение этого принципа, как правило, ведет к прямым и значительным расходам из местных бюджетов, которые затем так и не компенсируются из бюджетов вышестоящего уровня. Нередко органы государственной власти субъектов Российской Федерации передают органам местного самоуправления полномочия, которые им самим не принадлежат, а также те полномочия, которые специальными федеральными законами отнесены к исключительному ведению органов государственной власти и не могут передаваться органам местного самоуправления. В некоторых субъектах Российской Федерации предусматривается возможность передачи государственных полномочий органам местного самоуправления на основе договоров, заключаемых между государственными и муниципальными органами. В случае ратификации договора законодательным (представительным) органом субъекта Федерации в соответствии с действующим законодательством нет оснований подвергать сомнению правомерность данной правовой формы. Напротив, практика принятия таких решений на уровне подзаконных актов исполнительной власти субъектов Российской Федерации противоречит ч. 2 ст. 132. Конституции.

Реальность же такова, что в результате бессистемной, во многом стихийной передачи органам местного самоуправления государственных полномочий (зачастую без их официального признания в качестве таковых и, стало быть, без передачи местному самоуправлению дополнительных материальных и финансовых средств) объективно происходят процессы эрозии, размывания заложенной в Конституции модели местного самоуправления и усиления государственных начал в системе местного самоуправления.

Всем известны попытки органов государственной власти включить органы местного самоуправления в государственно-управленческую вертикаль путем их «огосударствления» либо, как это уже имеет место в ряде регионов России, путем замены органов местного самоуправления местными органами государственной власти. Все это происходит под воздействием действующего законодательства и реальной практики современного развития российской государственности. Так в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области Конституционный Суд отметил, что требование п. 2 ст. 21 Устава (Основного закона) Курской области предполагает, что отдельные государственные полномочия передаются органам местного самоуправления не законом, то есть не в порядке осуществления субъектом Российской Федерации законодательных полномочий, а решением органов государственной власти района, которые по своей природе и месту в системе публичной власти не могут выступать в качестве законодательных органов. Таким образом, п. 2 ст. 21 Устава (Основного закона) Курской области не соответствует Конституции Российской Федерации. Подводя итог изложенному в этом разделе материалу можно сказать, что главным условием передачи отдельных государственных полномочий должно быть установление объективной возможности их исполнения органами местного самоуправления. Передача полномочия должна сопровождаться и передачей необходимых для его исполнения ресурсов, а отказ от их передачи или недостаточная ресурсная поддержка должны служить основанием для исполнения органами местного самоуправления переданных полномочий только в пределах переданных ресурсов. Функциональная готовность органов местного самоуправления к исполнению тех или иных полномочий должна служить дополнительным критерием принятия соответствующих решений. Особенности, вытекающие из нового Федерального закона, в части принципов наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации

Новое, принципиальное положение, которое устанавливает Федеральный закон, состоит в том, что полномочия органов местного самоуправления, установленные законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным Федеральным законом к вопросам местного значения, признаются отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления. Отдельные государственные полномочия субъектов Российской Федерации, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления, в силу нового Федерального закона осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации. Данные положения означают, что, во-первых, переданные полномочия обязательны к исполнению органами местного самоуправления и, во-вторых, - в случае необходимости региональным законом отдельные государственные полномочия субъекта Российской Федерации могут быть переданы органам местного самоуправления городских и сельских поселений.

Таким образом, федеральный законодатель установил обязательность исполнения органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий. До этого нормы об обязательности исполнения органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий содержались лишь в законах отдельных субъектов Российской Федерации.

3. О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации

Наделение органов местного самоуправления отдельными конкретными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации осуществляется в настоящее время законами субъекта. Это конституционное требование, которое означает, что никакие иные правовые акты органов государственной власти не могут наделять органы местного самоуправления государственными полномочиями.

Как правило, субъекты наделяют органы государственной власти субъекта правом передавать отдельные государственные полномочия органам местного самоуправления всех муниципальных образований или части муниципальных образований, а иногда и отдельного муниципального образования. Полномочия передаются органам местного самоуправления на определенный срок или без указания срока.

Проект каждого такого закона, как правило, вносится в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации высшим исполнительным органом государственной власти этого субъекта в порядке законодательной инициативы.

Отдельные субъекты Российской Федерации предусмотрели в региональных законах возможность обращения главы муниципального образования либо представительного органа местного самоуправления в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации с предложением о наделении органов местного самоуправления теми или иными государственными полномочиями.

Органы местного самоуправления обычно обосновывают необходимость передачи им тех или иных государственных полномочий, возможность их надлежащего исполнения, указывают перечень объектов и объем финансовых средств, необходимых для осуществления указанных полномочий. В соответствии с действующими региональными законами высший исполнительный орган государственной власти того или иного субъекта Российской Федерации обязан, как правило в месячный срок, рассмотреть поступившее предложение и в случае согласия с ним разработать проект регионального закона о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, а в случае несогласия - сообщить об этом органам местного самоуправления с обоснованием невозможности или нецелесообразности наделения их отдельными государственными полномочиями. Законодательством субъектов Российской Федерации обычно предусматривается, что бы к каждому проекту закона о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации прилагалось финансово - экономическое обоснование необходимости наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (с указанием государственных органов, которые их выполняют) и финансово - экономическое обоснование, которое должно содержать указание на все ресурсы, требующиеся для выполнения государственных полномочий.

Ряд субъектов Российской Федерации предусматривают обязательное наличие заключения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации на проект закона о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации, без которого его рассмотрение законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации не допускается. Правом выступать с инициативой о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями обычно наделяются высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке законодательной инициативы, по предложениям соответствующих исполнительных органов государственной власти субъекта, по согласованию с органами местного самоуправления, имеют право внести в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона субъекта о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Представительные органы местного самоуправления, заинтересованные в наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вправе внести проект закона в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке законодательной инициативы или обратиться по этому вопросу в высший исполнительный орган государственной власти субъекта. При этом при внесении проекта регионального закона о наделении органов местного самоуправления конкретными государственными полномочиями, как правило, представляются:

1) пояснительная записка, содержащая обоснование необходимости наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации;

2) проекты региональных законов, подлежащих принятию в связи с принятием закона о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;

3) финансово - экономическое обоснование наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;

Проект регионального закона о наделении органов местного самоуправления отдельными конкретными государственными полномочиями обычно вносится в законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации не позднее срока внесения проекта закона о региональном бюджете на соответствующий финансовый год.

На практике высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации принимает постановление, определяющее конкретные исполнительные органы субъекта, осуществляющие методическое руководство и контроль за исполнением переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Передача государственных полномочий органам местного самоуправления закрытых административно-территориальных образований должна осуществляться с учетом федерального законодательства о закрытых административно-территориальных образованиях.

По - разному регулируется субъектами Российской Федерации круг государственных полномочий, которые могут быть переданы органам местного самоуправления.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации показал, что достаточно часто передаются органам местного самоуправления государственные полномочия субъекта Российской Федерации в области:

ведения записи актов гражданского состояния;

совершения нотариальных действий;

ведения воинского учета;

участия в организации гражданской обороны;

регулирования предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

ведения статистического учета;

архитектурно - строительного контроля и надзора;

управления жилищным фондом;

ведения государственного градостроительного кадастра и мониторинга объектов градостроительной деятельности;

ведения земельного кадастра;

обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения;

использования лесов;

лицензирования образовательной деятельности;

создания и функционирования службы медико-социальной экспертизы;

архивного дела;

осуществления контроля за соблюдением карантинных правил;

реализации государственной молодежной политики;

государственного управления охраной труда;

осуществления мер социальной защиты;

установления дополнительных льгот по уплате госпошлины;

присвоения звания «Ветеран труда»;

регулирования тарифов (цен);

лицензирования розничной продажи алкогольной продукции.

Органы местного самоуправления могут быть также наделены полномочиями по участию в определении режима деятельности предприятий, учреждений и организаций различных форм собственности, в том числе государственной, некоторыми правоохранительными полномочиями, другими полномочиями.

Многие субъекты Российской Федерации указывают в своих законах о невозможности передачи органам местного самоуправления полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и полномочий лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, отнесенными к их исключительному ведению конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации. Указывают, что исполнение переданных государственных полномочий органами местного самоуправления не должно создавать препятствий при решении органами местного самоуправления вопросов местного значения. В ряде регионов в настоящее время приняты законы о порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации. Они регулируют механизм принятия соответствующего законодательного решения, порядок передачи органам местного самоуправления материально-финансовых средств, необходимых для исполнения переданных полномочий, порядок осуществления государственного контроля за исполнением указанных полномочий и взаимодействия государственных и муниципальных органов, гарантии учета интересов муниципальных образований при передаче отдельных государственных полномочий и т.д. Как правило, такие законы субъектов Российской Федерации устанавливают определенные условия осуществления процесса передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления. Например, соответствующий закон Республики Саха (Якутия) установил, что каждый региональный закон, наделяющий органы местного самоуправления конкретными государственными полномочиями должен содержать:

- полное и исчерпывающее определение отдельных государственных полномочий субъекта, передаваемых органам местного самоуправления;

- определение части муниципальных образований или перечень муниципальных образований, органы местного самоуправления которых наделяются отдельными государственными полномочиями субъекта;

- временной период, на который органы местного самоуправления наделяются отдельными государственными полномочиями;

- дату начала осуществления органами местного самоуправления передаваемых государственных полномочий субъекта;

- перечень и сроки передачи материальных средств, необходимых органам местного самоуправления для осуществления ими отдельных государственных полномочий;

- нормативы расчета или порядок определения расходов финансовых средств, ежегодно необходимых органам местного самоуправления для осуществления ими отдельных государственных полномочий;

- объем и сроки поступления финансовых средств, ежегодно необходимых органам местного самоуправления для осуществления ими отдельных государственных полномочий;

- порядок передачи органам местного самоуправления финансовых и материальных средств, необходимых органам местного самоуправления для осуществления ими отдельных государственных полномочий;

- сроки поступления финансовых средств, необходимых органам местного самоуправления для осуществления ими передаваемых государственных полномочий субъекта;

- размер или порядок определения пени, исчисляемой за задержку поступления финансовых средств, необходимых органам местного самоуправления для осуществления ими отдельных государственных полномочий;

- перечень и сроки проведения подготовительных мероприятий и мероприятий методического обеспечения, необходимых для организации и осуществления органами местного самоуправления передаваемых государственных полномочий субъекта, обеспечения их необходимыми финансовыми и материальными средствами;

- перечень подлежащих отмене или изменению нормативных правовых актов Республики Саха (Якутия), на основании которых ранее осуществлялись данные государственные полномочия;

- порядок осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий субъекта в период окончания срока их действия, если указанные полномочия имели ограниченный срок действия;

- указание на органы государственной власти Республики Саха (Якутия), которые будут осуществлять контроль за исполнением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им органами государственной власти Республики Саха (Якутия), и порядок осуществления такого контроля;

- последствия неисполнения или ненадлежащего исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им органами государственной власти Республики Саха (Якутия);

- другие положения, необходимые для регулирования порядка передачи органами государственной власти Республики Саха (Якутия) отдельных государственных полномочий, а также для осуществления органами местного самоуправления указанных полномочий. Согласно закону Республики Саха (Якутия) может быть предусмотрен переходный период для передачи отдельных государственных полномочий от одних органов местного самоуправления другим.

Действующие в настоящее время законы субъектов Российской Федерации разрабатывались на основе действующего Федерального закона. А это значит, что они: во-первых, до 1 января 2006 года могут применяться лишь в части не противоречащей положениям главы "Переходные положения" Федерального закона; во-вторых, до 1 ноября 2005 года должны быть приведены в соответствие с новым Федеральным законом, а до этого могут действовать только в части не противоречащей новому Федеральному закону. Особенности правового регулирования вопросов, связанных с установлением порядка наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вытекающие из нового Федерального закона

Новый Федеральный закон устанавливает четкие критерии того, что должны содержать федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации, которыми органы местного самоуправления наделяются государственными полномочиями. Исходя из его требований каждый закон субъекта Российской Федерации, регулирующий данный вопрос, должен содержать:

1) вид или наименования муниципальных образований, органы местного самоуправления которых наделяются отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации;

2) перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти субъекта Российской Федерации при осуществлении соответствующих полномочий;

3) способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления соответствующих полномочий, включая региональные государственные минимальные социальные стандарты;

4) перечень или порядок определения перечня подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления передаваемых полномочий;

5) порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных полномочий;

6) порядок осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации контроля за осуществлением переданных полномочий и наименование контрольных органов;

7) условия и порядок прекращения исполнения органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий субъекта Российской Федерации.

Учитывая, что согласно новому Федеральному закону государство в лице органов государственной власти обязано обеспечивать государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления (статья 3), перечисленные выше требования к содержанию законов субъектов Российской Федерации не должны менять конституционный статус органов местного самоуправления, вводить нормы, которые могут привести к административной подчиненности органов местного самоуправления от органов государственной власти.

Вместе с тем федеральный законодатель наделил органы государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по регулированию прав, обязанностей и ответственности должностных лиц и органов местного самоуправления при осуществлении ими отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены законами субъектов Российской Федерации. Представляется, что, воспользовавшись этими полномочиями, субъекты Российской Федерации своими законами вправе урегулировать и иные требования, необходимые для реализации передаваемых отдельных государственных полномочий. Это собственно уже и сделано многими из них.

Такими дополнительными требованиями, например, могут быть некоторые из критериев, перечисленных в перечне Республики Саха (Якутия), а также: критерии качества и эффективности исполнения органами местного самоуправления переданных им полномочий; порядок передачи и хранения документов единого государственного образца, в случае наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями, связанными с выдачей физическим или юридическим лицам документов единого государственного образца; иные требования.

Новый Федеральный закон более четко, чем действующий очертил круг передаваемых полномочий. Если, например, ранее не было ясности в том, какие именно вопросы в области здравоохранения или образования должны исполняться органами государственной власти субъекта Российской Федерации, а какие органами местного самоуправления, и из - за этого разгорались серьезные споры и столкновения интересов, то теперь в новом Федеральном законе они решены.

Так к вопросам местного значения муниципального района и городского округа в вопросах здравоохранения отнесены организация оказания на своей территории скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), стационарной и амбулаторной первичной медико-санитарной помощи, медицинской помощи женщинам в период беременности, родов и послеродовой период. В области образования - организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации; организация предоставления дополнительного образования и общедоступного бесплатного дошкольного образования, а также организация отдыха детей в каникулярное время.

Отдельные государственные полномочия субъекта Российской Федерации, которыми наделены органы местного самоуправления, не следует путать с вопросами, которые органы местного самоуправления муниципальных образований вправе решать самостоятельно.

Согласно новому Федеральному закону (ст.ст. 14-16) органы местного самоуправления вправе решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Делать это они могут только при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации).

Вместе с тем, эти вопросы могут быть признаны органами государственной власти государственными полномочиями и приняты к собственному исполнению или соответствующим законом ими (или их частью) могут быть наделены органы местного самоуправления.

4. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий

Согласно сложившейся практике порядок исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, которыми они наделены, устанавливается нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления муниципального образования. В таких актах обычно предусматривается:

перечень и сроки исполнения государственных полномочий, которыми наделены органы местного самоуправления данного муниципального образования в соответствии с законами субъекта Российской Федерации;

перечень мероприятий по подготовке и организации их осуществления;

полномочия органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления муниципального образования по исполнению соответствующих государственных полномочий;

порядок использования материальных и финансовых средств, переданных органам местного самоуправления муниципального образования для использования по целевому назначению в целях осуществления государственных полномочий;

порядок осуществления представительным органом местного самоуправления контроля за исполнением отдельных государственных полномочий;

основания и виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления муниципального образования за неисполнение или ненадлежащее исполнение соответствующих государственных полномочий;

другие положения, необходимые для исполнения соответствующих полномочий.

Согласно действующему законодательству органы местного самоуправления и уполномоченные ими муниципальные учреждения могут выступать заказчиками по поставке товаров, выполнению работ и оказанию услуг, связанных с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления.

В случаях, установленных законами субъектов Российской Федерации в собственности муниципальных образований может находиться имущество, предназначенное для осуществления отдельных переданных государственных полномочий субъекта.

Особенности осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, вытекающие из нового Федерального закона

В соответствии с новым Федеральным законом по вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в пределах своей компетенции вправе издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением.

Признанное в судебном порядке несоответствие законов субъектов Российской Федерации, по вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий субъекта Российской Федерации требованиям, нового Федерального закона, является основанием для отказа от их исполнения.

Как уже говорилось выше, отдельные государственные полномочия субъектов Российской Федерации, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления, в силу Федерального закона осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации.

Вопрос о наделении городского поселения статусом городского округа Федеральным законом, в принципе, отнесен к компетенции субъекта Российской Федерации при соблюдении двух условий. Первое - городское поселение может быть наделено статусом городского при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения вопросов местного значения и исполнения ими отдельных переданных государственных полномочий. Второе условие – это наличие сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления прилегающего (прилегающих) муниципального района (муниципальных районов) вопросов местного значения и возможности исполнения ими отдельных переданных государственных полномочий.

Вместе с тем и сам новый Федеральный закон прямо наделяет отдельные городские поселения статусом городского округа. В силу Федерального закона с 1 января 2006 года статусом городского округа, будут обладать:

города-наукограды;

закрытые административно-территориальные образования;

городские поселения, являющиеся муниципальными образованиями на день опубликования Федерального закона, предметы ведения которых на 30 апреля 2003 года не разграничены в соответствии с пунктом 3 статьи 6 Федерального Закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (при условии, если законом субъекта Российской Федерации до 1 февраля 2005 года не установлено иное).

Таким образом, вопрос о субъектах местного самоуправления, органы которых будут наделяться после 01. 01. 2006 г. отдельными городскими полномочиями, субъектам Российской Федерации предстоит решить до 01. 02. 2005 г.

5. О принципах передачи материальных ресурсов

Материальные ресурсы, необходимые для осуществления отдельных государственных полномочий, которыми наделены органы местного самоуправления, передаются для использования по целевому назначению.

Передача материальных ресурсов должна осуществляться в порядке и сроки, установленные законом, которым органы местного самоуправления наделены соответствующими государственными полномочиями.

Материальные ресурсы, необходимые для осуществления отдельных государственных полномочий, которыми наделены органы местного самоуправления, могут передаваться в муниципальную собственность, хозяйственное ведение или оперативное управление органов местного самоуправления.

Материальные ресурсы, в том числе здания, сооружения, технические средства и иные основные средства, используемые исключительно для осуществления отдельных государственных полномочий, которыми наделены органы местного самоуправления на неограниченный срок, безвозмездно передаются в собственность соответствующих муниципальных образований по состоянию на дату вступления в силу закона, которым органы местного самоуправления наделены соответствующими полномочиями.

Материальные ресурсы, используемые для осуществления отдельных государственных полномочий частично, безвозмездно предоставляются в хозяйственное ведение, оперативное управление или пользование органам местного самоуправления (в части, используемой для осуществления отдельных государственных полномочий).

Органы государственной власти, предоставившие указанные материальные ресурсы, обязаны в соответствии с установленными нормативами осуществлять эксплуатационное обслуживание, ремонт, замену и обновление основных средств, предоставленных органам местного самоуправления, или обеспечивать органы местного самоуправления необходимыми для этой цели финансовыми средствами.

Материальные ресурсы, предназначенные для осуществления отдельных государственных полномочий, которыми наделены органы местного самоуправления на ограниченный срок, передаются, как правило, в оперативное управление органам местного самоуправления на соответствующий срок.

Передача материальных ресурсов осуществляется в порядке, установленном законом, которым органы местного самоуправления наделены соответствующими отдельными государственными полномочиями. При этом материальные ресурсы, переданные в муниципальную собственность, не могут быть проданы, сданы в аренду, приватизированы или использованы не по целевому назначению без согласования с органом государственной власти, уполномоченным осуществлять контроль за исполнением соответствующих государственных полномочий.

Органы местного самоуправления вправе в соответствии с законом, которым они наделены отдельными государственными полномочиями, создавать муниципальные учреждения для осуществления указанных полномочий и передавать им материальные ресурсы, предназначенные для осуществления соответствующих полномочий, в хозяйственное ведение, оперативное управление или пользование.

Передача материальных ресурсов для осуществления отдельных государственных полномочий, которыми наделены органы местного самоуправления, осуществляется в сроки, обеспечивающие исполнение органами местного самоуправления указанных полномочий начиная с установленной законом даты.

При прекращении исполнения отдельных государственных полномочий органы местного самоуправления обязаны возвратить неиспользованные материальные ресурсы, в том числе здания, сооружения, технические средства, а также иные основные средства, переданные им для осуществления указанных полномочий.

Перечень и процедура передачи собственности субъекта Российской Федерации, предназначенной для обеспечения исполнения органами местного самоуправления каждого из передаваемых государственных полномочий, определяется законом субъекта о наделении органов местного самоуправления этими государственными полномочиями или в порядке, устанавливаемом указанным законом.

На практике передача материальных ресурсы осуществляется, как правило, на основании договора, заключаемого после вступления в силу закона о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями исполнительным органом власти субъекта Российской Федерации с соответствующими органами местного самоуправления.

Имущество, переданное органам местного самоуправления для исполнения ими отдельных государственных полномочий, не должно использоваться для других целей.

Центральный исполнительный орган государственной власти субъекта, осуществляющий полномочия по управлению и распоряжению собственностью, ведет учет в отношении объектов, переданных органам местного самоуправления для исполнения отдельных государственных полномочий.

Для целей указанного учета в реестр собственности субъекта подлежат включению сведения об этих объектах.

Имущество, переданное органам местного самоуправления для исполнения отдельных государственных полномочий, должно отражаться пользователем этого имущества на отдельном балансе. Учет указанного имущества должен вестись отдельно от иного имущества.

Убытки, причиненные утратой или повреждением указанного имущества по вине пользователя, должны подлежать возмещению за счет средств бюджета соответствующего муниципального образования с учетом рыночной стоимости этого имущества.

Особенности передачи материальных ресурсов, вытекающие из требований нового Федерального закона

В области регулирования вопросов передачи органам местного самоуправления материальных ресурсов для осуществления отдельных государственных полномочий новый Закон предусматривает несколько моментов. В частности, зафиксировано положение о том, что в собственности муниципальных образований может находиться имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий (в случаях, установленных федеральными и региональными законами). При этом органам местного самоуправления предоставлено право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы для осуществления переданных им государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

6. О финансовом обеспечении переданных государственных полномочий субъекта Российской Федерации

Конституция Российской Федерации (статья 132) установила одно обязательное условие, необходимое для передачи отдельных государственных полномочий – передача для их осуществления материальных и финансовых средств органам местного самоуправления. Вместе с тем, в условиях еще действующих межбюджетных отношений правовой механизм наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, предполагающий полную и своевременную компенсацию органам местного самоуправления всех возникающих у них при этом расходов, оказывается трудно реализуемым на практике. Органы местного самоуправления не редко исполняют переданные им полномочия без какой-либо финансовой компенсации возникающих при этом расходов.

В сфере финансирования исполнения отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления к бюджетным полномочиям исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, на которые возложена передача финансовых средств для исполнения отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления, как правило, относятся:

разработка совместно с другими участниками бюджетного процесса нормативов для расчета материальных и (или) финансовых средств, необходимых для исполнения отдельных государственных полномочий;

передача средств из регионального бюджета органам местного самоуправления для исполнения отдельных государственных полномочий;

разработка форм и порядка представления органами местного самоуправления сводной отчетности об исполнении ими отдельных государственных полномочий;

организация контроля за целевым расходованием необходимых для исполнения отдельных государственных полномочий средств, поступивших в местные бюджеты из бюджета субъекта Российской Федерации;

осуществление в установленных законодательством случаях блокировки соответствующих расходов регионального бюджета.

К бюджетным полномочиям органов местного самоуправления по финансированию отдельных государственных полномочий относятся:

право органов местного самоуправления получать средства из регионального бюджета, предназначенные для финансирования отдельных государственных полномочий, которыми они наделены;

утверждение на основании уведомления о бюджетных ассигнованиях из бюджета субъекта смет доходов и расходов бюджетных учреждений, финансирование которых осуществляется из местных бюджетов за счет переданных из регионального бюджета средств на исполнение отдельных государственных полномочий;

использование по целевому назначению финансовых средств, передаваемых из бюджета субъекта для исполнения отдельных государственных полномочий;

зачисление средств регионального бюджета, передаваемых органам местного самоуправления для исполнения отдельных государственных полномочий, на единый счет местного бюджета и учет их в едином плане счетов бюджетного учета;

предоставление исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющему полномочия по составлению и исполнению бюджета субъекта Российской Федерации, сводной отчетности об исполнении соответствующего местного бюджета по переданным средствам областного бюджета.

Особенности финансового обеспечения переданных государственных полномочий субъекта Российской Федерации, вытекающие из нового Федерального закона

Новый Федеральный закон в развитие конституционных предписаний содержит четкий механизм, регулирующий финансовые отношения сторон – органов местного самоуправления и органов государственной власти по данному вопросу. Предусматривается, что финансовое обеспечение переданных отдельных государственных полномочий субъектов Российской Федерации осуществляется за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из бюджетов субъектов Российской Федерации.

При этом, положения законов субъектов Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями должны вводиться в действие ежегодно на очередной финансовый год законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта при условии, если в нем предусматривается предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий на соответствующий финансовый год.

Общий объем субвенций, предоставляемых из бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий, определяется законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год раздельно по каждому из указанных государственных полномочий.

Субвенции, предоставляемые местным бюджетам, формируются в составе бюджета субъекта Российской Федерации в форме самостоятельного регионального фонда компенсаций. Указанный фонд формируется за счет:

1) субвенций из федерального фонда компенсаций на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами;

2) иных доходов бюджета субъекта Российской Федерации в объеме, необходимом для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им законами субъектов Российской Федерации.

Субвенции из регионального фонда компенсаций распределяются между всеми муниципальными образованиями данного субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления которых осуществляют переданные им отдельные государственные полномочия, пропорционально численности населения (отдельных групп населения) или потребителей соответствующих бюджетных услуг с учетом объективных условий, влияющих на стоимость этих бюджетных услуг (объем выплат), и утверждаются законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год по каждому муниципальному образованию и виду субвенции.

В случае изменения в течение финансового года ожидаемых объемов расходов на исполнение отдельных государственных полномочий по сравнению с нормативами орган местного самоуправления должен иметь право направить обоснованные предложения исполнительному органу власти субъекта Российской Федерации о внесении изменений в соответствующий нормативный правовой акт субъекта в части уточнения соответствующего норматива.

Органы местного самоуправления поселения обеспечивают жителям поселения возможность ознакомления с указанными документами и сведениями в случае отсутствия возможности их опубликования.

Формирование, распределение, перечисление и учет субвенций, предоставляемых из регионального фонда компенсаций, производится в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации.

В местных бюджетах раздельно предусматриваются доходы, направляемые на исполнение полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, и субвенции, полученные на обеспечение осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также осуществляемые за счет них соответствующие расходы местных бюджетов.

Порядок осуществления расходов местных бюджетов на осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления законами субъектов Российской Федерации, устанавливается органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Передача субсидий для осуществления отдельных государственных полномочий, которыми наделены органы местного самоуправления, осуществляется в соответствии с бюджетным законодательством в сроки, обеспечивающие исполнение органами местного самоуправления указанных полномочий.

В доходы местных бюджетов зачисляются субвенции, предоставляемые на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в соответствии со статьей 63 настоящего Федерального закона.

В случаях и порядке, предусмотренных указанными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, осуществление расходов местных бюджетов на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, может регулироваться нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Осуществление расходов из местных бюджетов на финансирование полномочий, входящих в компетенцию органов государственной власти субъектов Российской Федерации, не допускается за исключением случаев, установленных законами субъектов Российской Федерации.

Новый Федеральный закон предоставил органам местного самоуправления право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий, в том числе и полномочий субъекта Российской Федерации в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

7. Порядок расчета финансовых средств для осуществления отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления

Безусловно, стабильное планомерное исполнение органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий Российской Федерации потребует четкого порядка расчета финансовых средств, необходимых для их осуществления. Представляется, что Порядок мог бы быть следующим.

Органы местного самоуправления ежегодно (возможно не позднее 1 июля), должны представлять уполномоченным органам государственной власти обоснование потребностей в финансовых средствах и расчет финансовых средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий в следующем финансовом году, в порядке, установленном законом, которым органы местного самоуправления наделены соответствующими государственными полномочиями субъекта Российской Федерации.

Обоснование потребностей и расчет финансовых средств, необходимых органам местного самоуправления для осуществления ими отдельных государственных полномочий в следующем финансовом году, осуществляется путем применения единой методологии и социальных норм, установленных органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

В состав указанных нормативов должны включаться, в частности, нормативы затрат финансовых средств на эксплуатацию, ремонт, амортизацию и обновление материальных средств, переданных органам местного самоуправления для осуществления отдельных государственных полномочий. Указанные расходы должны учитываться субъектом Российской Федерации при формировании бюджета на очередной финансовый год.

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

Органы местного самоуправления должны также иметь право обращения в уполномоченный орган, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации с предложением о внесении изменений в соответствующий закон в части уточнения конкретного норматива (нормативов).

Расходы государственного бюджета субъекта Федерации, предусмотренные на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им органами государственной власти субъекта Российской Федерации, должны отражаться по разделам ведомственной структуры расходов и функциональной классификации расходов соответствующих бюджетов.

8. Порядок прекращения исполнения отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления

Действующий Федеральный закон не содержит норм, регулирующих порядок и основания прекращения исполнения отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления, хотя такая ситуация возможна.

Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им органами государственной власти субъекта Российской Федерации, может быть прекращено:

в случае прекращения действия указанных полномочий;

их отзыва;

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

В случае неисполнения или невозможности исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им органами государственной власти субъекта Российской Федерации, указанные полномочия могут быть отозваны либо их осуществление прекращено.

Основанием для прекращения органами местного самоуправления осуществления отдельных государственных полномочий, переданных им органами государственной власти субъекта Российской Федерации, либо для отзыва их может быть:

взаимное соглашение представительного органа местного самоуправления и органа государственной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченного осуществлять контроль за исполнением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, о необходимости отзыва указанных полномочий;

заключение органа государственной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченного осуществлять контроль за исполнением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, о неисполнении или ненадлежащем исполнении указанных полномочий, подтвержденное заключением суда. В этом случае органы местного самоуправления обязаны возместить органам государственной власти субъекта Российской Федерации, физическим и юридическим лицам финансовые и материальные потери, а также нести ответственность за моральный ущерб перед гражданами.

Прекращение действия отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления органами государственной власти субъекта Российской Федерации либо отзыв их, осуществляется законом субъекта Российской Федерации.

В случае прекращения органами местного самоуправления осуществления отдельных государственных полномочий, переданных им органами государственной власти субъекта Российской Федерации:

представительный орган местного самоуправления издает нормативный правовой акт, определяющий порядок возврата неиспользованных финансовых и материальных средств, в том числе зданий, сооружений и иных материально-технических средств, переданных органам местного самоуправления в хозяйственное ведение или оперативное управление для осуществления ими указанных полномочий;

органы местного самоуправления в установленном порядке обеспечивают занятость и социальные гарантии должностных лиц органов местного самоуправления и муниципальных служащих, исполнявших указанные полномочия.

В целях защиты интересов и законных прав населения муниципального образования с момента вступления в силу закона субъекта Российской Федерации об отзыве отдельных государственных полномочий исполнительный орган субъекта Российской Федерации обязан поручить исполнение этих полномочий органу государственной власти субъекта, в чью компетенцию они входят.

Принятие закона субъекта Российской Федерации об отзыве отдельных государственных полномочий у органа местного самоуправления влечет за собой прекращение поступления финансовых средств, передаваемых для реализации указанных полномочий.

Порядок и сроки возврата финансовых и материальных средств, переданных органу местного самоуправления для осуществления отдельных государственных полномочий, определяется в соответствии с законом субъекта Российской Федерации об отзыве отдельных государственных полномочий и договором, заключаемым с соответствующим органом местного самоуправления.

Особенности, вытекающие из нового Федерального закона в части регулирования порядка прекращения исполнения отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления

Новый Федеральный закон установил требование, что каждый закон субъекта Российской Федерации, предусматривающий наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации, должен содержать условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

9. Контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, органов государственной власти за обеспечение и реализацию указанных полномочий

Как известно, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления, наделенные в соответствии с уставом муниципального образования контрольными функциями, осуществляют контроль за соответствием деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления уставу муниципального образования и принятому в соответствии с ним нормативному правовому акту представительного органа муниципального образования. Эти органы, в том числе, осуществляют контроль и за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий субъекта Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом органы прокуратуры Российской Федерации и другие уполномоченные федеральным законом органы осуществляют надзор за исполнением законодательства органами и должностными лицами местного самоуправления. Контроль же за осуществлением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий осуществляют уполномоченные для этого органы государственной власти.

В Конституции Российской Федерации предусмотрен только один случай контроля государственных органов за деятельностью органов местного самоуправления — контроль за реализацией органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий (в иных случаях за деятельностью органов местного самоуправления допускается только судебный контроль). В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области Конституционный Суд Российской Федерации фактически установил, что такой контроль возможен не только за законностью, но и за целесообразностью деятельности органов местного самоуправления по исполнению переданных им государственных полномочий.

Представляется, что уполномоченные органы государственной власти вправе давать оценку качества и эффективности исполнения отдельных государственных полномочий, которыми наделены органы местного самоуправления, но не вправе вмешиваться в оперативную деятельность органов местного самоуправления по исполнению отдельных государственных полномочий.

В соответствии с действующим Федеральным законом органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий субъекта Российской Федерации в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Особенности, вытекающие из нового Федерального закона в части правового регулирования контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, органов государственной власти за обеспечение и реализацию указанных полномочий

Контроль за деятельностью органов и должностных лиц прописан в новом Федеральном законе достаточно четко и жестко.

Согласно положениям Закона органы государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляют контроль не только за осуществлением органами местного самоуправления переданных им субъектом Российской Федерации государственных полномочий, но также и за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны предоставлять уполномоченным государственным органам все необходимые для этого документы.

В случае выявления нарушений требований законов, по вопросам осуществления органами или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий субъекта Российской Федерации, уполномоченные государственные органы субъекта Федерации вправе направлять письменные предписания по их устранению, обязательные для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Указанные предписания могут быть обжалованы в судебном порядке.

В части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Существенным моментом в осуществлении контроля за деятельностью органов местного самоуправления являются положения Закона о том, что две трети членов конкурсной комиссии в муниципальном районе (городском округе) должны назначаться представительным органом муниципального района (городского округа), а одна треть - законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти).

В связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, контракт с главой местной администрации может быть расторгнут в судебном порядке на основании заявления высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации.

В тоже время представительные органы местного самоуправления обязаны своими нормативными правовыми актами установить основания для привлечения к ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления за неисполнение или ненадлежащее исполнение отдельных государственных полномочий, переданных им органами государственной власти, а также виды ответственности.

Положения нового Федерального закона о формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе (городском округе), о том, что условия конкурса для главы местной администрации муниципального района (городского округа), в части, касающейся осуществления отдельных, переданных органам местного самоуправления государственных полномочий, утверждаются законами субъектов Российской Федерации, о том, что глава местной администрации может быть отрешен от должности безотносительно к тому, на сколько эффективно он решает вопросы местного значения, свидетельствуют о приоритете в системе местного самоуправления государственных полномочий перед вопросами местного значения.

В тоже время ясно, что органы и должностные лица государственной власти также должны нести ответственность за ненадлежащее обеспечение материальными и финансовыми средствами исполнения отдельных государственных полномочий, которыми наделены органы местного самоуправления.

Перечисление органам местного самоуправления, наделенным отдельными государственными полномочиями, финансовых средств для реализации соответствующих государственных полномочий с нарушением установленных законом сроков либо в меньшем объеме должно рассматриваться как правонарушение и наказываться. Как представляется, соответствующие положения могут и должны быть внесены в федеральное законодательство, законодательство субъектов Российской Федерации.

Заключение

С 1 января 2006 года законы субъектов Российской Федерации, которыми органы местного самоуправления наделены отдельными государственными полномочиями, не могут противоречить новому Федеральному закону. В связи с этим предстоит большая работа по приведению в соответствие с новым Федеральным законом законодательства субъектов Российской Федерации о порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации.

В указанных выше законах субъектов Российской Федерации должны найти отражение следующие основные положения, являющиеся неотъемлемой частью процедуры передачи государственных полномочий субъектов Российской Федерации органам местного самоуправления.

Во-первых, одним из основных принципов наделения органов местного самоуправления отдельными полномочиями субъектов Российской Федерации является принцип целесообразности, социально-экономической обоснованности, учета интересов муниципального образования при передаче соответствующих полномочий.

Во-вторых, в соответствующем законе должен быть предусмотрен пошаговый порядок мер, принимаемых при осуществлении рассматриваемой процедуры, с тем, чтобы осуществить передачу наиболее безболезненно для органов местного самоуправления и наиболее качественно в интересах государства в целом. То есть должен быть предусмотрен переходный, подготовительный период, который включал бы в себя методическое обеспечение органов местного самоуправления, повышение квалификации муниципальных служащих, которые будут заниматься осуществлением переданных органам местного самоуправления государственных полномочий субъекта Российской Федерации, другие меры.

В - третьих, должен быть четко определен перечень материальных средств, необходимых для обеспечения реализации органами местного самоуправления переданных государственных полномочий в полном объеме. С этой целью в рамках законов субъектов Российской Федерации должны быть четко прописаны следующие положения:

- форма передачи материальных ресурсов и финансовых средств - в муниципальную собственность или в пользование и (или) управление;

- содержание документов, по которым будет осуществляться передача материальных ресурсов и финансовых средств;

- сроки передачи материальных ресурсов и финансовых средств;

- органы субъекта Российской Федерации, осуществляющие передачу материальных ресурсов и финансовых средств;

- ответственность этих органов за своевременную передачу материальных ресурсов и финансовых средств;

- ответственность органов местного самоуправления за использование этих ресурсов и средств по назначению;

- орган государственной власти субъекта, осуществляющий контроль за использованием органами местного самоуправления материальных ресурсов и финансовых средств, выделенных им для осуществления переданных полномочий, по назначению;

- порядок осуществления этого контроля, порядок отчетности органов местного самоуправления.

В-четвертых, в соответствующем законе должны присутствовать нормативы, на основании которых будет определяться объем финансовых средств, предаваемых органам местного самоуправления, или порядок исчисления этих нормативов.

И, наконец, в-пятых, должен быть предусмотрен порядок прекращения исполнения соответствующих государственных полномочий.

Исходя из вышеизложенного, можно сказать, что органы местного самоуправления должны исполнять отдельные государственные полномочия, которыми они были наделены до вступления в силу нового Федерального закона, в порядке, установленном соответствующими нормативными правовыми актами, до их приведения в соответствие с новым Федеральным законом.

В случае противоречия законов, которыми органы местного самоуправления наделены отдельными государственными полномочиями, новому Федеральному закону, применяются положения нового Федерального закона.

Учитывая, что Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" № 131-ФЗ от 06.10.03 подробно прописан порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, представляется не целесообразным принятие законов субъектов Российской Федерации «О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации», описывающих механизм этого наделения. На наш взгляд, сейчас субъектам Российской Федерации более необходимо будет привести в соответствие с Федеральным законом свои законы, регламентирующие наделение органов местного самоуправления конкретными полномочиями субъектов Федерации.