**Статья на конференцию: «Проблемы реализаций полномочий органов местного самоуправления в Российской Федерации»**

**Сведения:** Чиркова Богдана Андреевна

**Должность, место работы**: Ведущий юрисконсульт ФГКУ УВО МВД по Республике Коми

**Аннотация**: Реализация принципов самоуправления в механизме государства эффективна тогда, когда опирается на объективно назревшие экономические, политические и социальные предпосылки и условия, выражает требования общественного прогресса. Местное самоуправление в современной России поднято на уровень одной из основ конституционного строя. Охватывая своими институтами почти все стороны демократической организации местной жизни, местное самоуправление дает возможность рациональным способом децентрализовать многие функции государственной власти, перенести принятие решений по всем вопросам местной жизни в территориальные сообщества, стимулируя тем самым, активность граждан и обеспечивая их реальную сопричастность к таким решениям.

 Одним из важнейших направлений развития современной российской государственности остается оптимизация организации деятельности органов местного самоуправления. Можно без преувеличения сказать, что повышение эффективности деятельности таких органов является важным условием обеспечения стабильности в обществе в целом. Широкое вовлечение граждан в решение проблем местной жизни, результативное удовлетворение повседневных потребностей населения, строгое соблюдение законодательных положений при соблюдении и поддержании баланса государственных и местных интересов, т.е. общих интересов жителей каждого муниципального образования, способны заложить прочный фундамент для гражданского согласия.

Дискуссии о содержании понятия местного самоуправления и о полномочиях органов местного самоуправления не прекращаются и по сей день. Причем интерес к этому институту в научной литературе особо усиливается тогда, когда происходит активизация законодательного процесса в этой сфере. И даже, убедившись в том, что все новации, которые предпринимают власти в области местного самоуправления лишь «смена вывески» при сохранении сути, исследователи не прекращают изучать российское местное самоуправление.

**Ключевые слова**: Органы местного самоуправления, полномочия органов самоуправления, предметы ведения местного самоуправления, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», компетенция представительных и исполнительных органов и должностных лиц органов местного самоуправления.

**«Проблемы реализаций полномочий органов местного самоуправления в Российской Федерации»**

**Введение**

Актуальность темы исследования определяется огромной ролью местного самоуправления в государственной, политико-правовой жизни российского общества, в становлении институтов демократического правового государства. Реализация принципов самоуправления в механизме государства эффективна тогда, когда опирается на объективно назревшие экономические, политические и социальные предпосылки и условия, выражает требования общественного прогресса. Местное самоуправление в современной России поднято на уровень одной из основ конституционного строя. Охватывая своими институтами почти все стороны демократической организации местной жизни, местное самоуправление дает возможность рациональным способом децентрализовать многие функции государственной власти, перенести принятие решений по всем вопросам местной жизни в территориальные сообщества, стимулируя тем самым, активность граждан и обеспечивая их реальную сопричастность к таким решениям.

 Одним из важнейших направлений развития современной российской государственности остается оптимизация организации деятельности органов местного самоуправления. Можно без преувеличения сказать, что повышение эффективности деятельности таких органов является важным условием обеспечения стабильности в обществе в целом. Широкое вовлечение граждан в решение проблем местной жизни, результативное удовлетворение повседневных потребностей населения, строгое соблюдение законодательных положений при соблюдении и поддержании баланса государственных и местных интересов, т.е. общих интересов жителей каждого муниципального образования, способны заложить прочный фундамент для гражданского согласия.

Дискуссии о содержании понятия местного самоуправления и о полномочиях органов местного самоуправления не прекращаются и по сей день. Причем интерес к этому институту в научной литературе особо усиливается тогда, когда происходит активизация законодательного процесса в этой сфере. И даже, убедившись в том, что все новации, которые предпринимают власти в области местного самоуправления лишь «смена вывески» при сохранении сути, исследователи не прекращают изучать российское местное самоуправление.

**1. Предметы ведения местного самоуправления**

 Федеральный закон от 6 октября 2003 г «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» подходит к определению собственной сферы деятельности местного самоуправления. Основной его задачей является четкое разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления[[1]](#footnote-1). Изменился сам категориальный аппарат, с помощью которого муниципальная сфера деятельности отграничивается от сферы деятельности органов государственной власти. Вместо параллельного использования понятий «предметов ведения» и «вопросов местного значения» в содержании ФЗ применяются категории «вопросов местного значения» и «полномочий органов местного самоуправления». Сохраняя укрупненную функциональную характеристику местного самоуправления, данный закон в то же время конкретизирует ее, закрепляя в «целях решения вопросов местного значения» ряд конкретных прав и обязанностей органов местного самоуправления и определяя возможность установления других полномочий «в соответствии с настоящим ФЗ и уставами муниципальных образований[[2]](#footnote-2)»

 Определяя вопросы местного значения как особую сферу деятельности органов местного самоуправления, ФЗ отнюдь не отрывает местное самоуправление от государственной власти, что подтверждается возможностью прямого наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Если старый статутный Закон определение условий и порядка контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий относил к предмету других федеральных законов и законов субъектов Федерации, то новый Закон непосредственно устанавливает порядок наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями, осуществления указанных полномочий и контроля за ним.

 Пожалуй, самое значительное достижение ФЗ от 6 октября 2003 года состоит в том, что он дал понятие отдельных государственных полномочий как полномочий по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения, и соединил их осуществление исключительно с предоставляемыми местным бюджетам субвенциями из федерального и региональных бюджетов[[3]](#footnote-3),то есть поставлен правовой заслон не обеспеченным материальными ресурсами социальным обязательствам, возлагаемым государством на местное самоуправление.

 Вместе с тем закреплен жесткий режим реализации государственных полномочий. Права и обязанности органов местного самоуправления в этом деле устанавливаются каждый раз соответствующим законом. Органы местного самоуправления отчитываются о том, как они реализуют государственные полномочия перед уполномоченными государственными органами, контроль за деятельностью органов местного самоуправления включает право государственных органов давать им обязательные для исполнения предписания в случаях нарушения закона.

 ФЗ от 6 октября 2003 года серьезное внимание уделяет процедуре временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления. Во- первых, ст.75, посвященная данному вопросу, почему-то помещена в главе об ответственности органов местного самоуправления, хотя осуществление полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти – не санкция, а мера помощи. Не случайно в ч. 2 этой статьи говорится, что решение о временном осуществлении полномочий органов местного самоуправления исполнительными органами государственной власти субъекта Федерации принимается высшим должностным лицом субъекта Федерации на основании решения представительного органа местного самоуправления или законодательного (представительного) органа субъекта Федерации. Таким образом, инициатива введения «особого режима» осуществления полномочий органов местного самоуправления может принадлежать самому муниципальному образованию[[4]](#footnote-4).

 Во- вторых, вряд ли уместна именно в этой статье норма о том, что отдельные полномочия органов местного самоуправления могут осуществляться в случаях, если при выполнении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции России, федеральных законов и иных правовых актов, установленные соответствующим судом. Если речь идет о виновном нецелевом расходовании субвенций, то глава МО или глава администрации может быть досрочно отозван с должности (ч.1 ст. 74). Предусмотрено наказание и за издание незаконного правового акта (в том числе связанного с осуществлением преданных государственных полномочий). Возможны также административная и уголовная ответственность.

 В- третьих, неудачно размещена ч.7 ст. 75, предусматривающая возможность выполнения отдельных полномочий органов местного самоуправления федеральными органами государственной власти. Она оказалась вне контекста всей статьи, трактующей об отношениях между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Федерации. Применительно именно к этим отношениям установлены ограничения, суть которых в невозможности выполнения органами государственной власти субъектов Федерации некоторых существенных полномочий органов местного самоуправления (принятие и изменение устава МО и др.)[[5]](#footnote-5)

 Оптимальное применение норм ФЗ от 6 октября 2003 года, безусловно, будет зависеть от успешного экономического и социального развития России.

**2. Государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления**

Частью 2 статьи 132 Конституции Российской Фе­дерации установлено, что органы местного самоуправ­ления могут наделяться законом отдельными государ­ственными полномочиями. Поскольку в соответствии с пунктом «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации определение общих принципов организа­ции местного самоуправления составляет предмет со­вместного ведения Российской Федерации и субъек­тов Российской Федерации, наделение органов мест­ного самоуправления отдельными государственными полномочиями может осуществляться федеральными законами и законами субъектов Российской Федера­ции.

Закрепление в Конституции Российской Федера­ции нормы о законодательной форме наделения орга­нов местного самоуправления отдельными государ­ственными полномочиями является своего рода гаран­тией для органов местного самоуправления от возмож­ных злоупотреблений со стороны государства и его ор­ганов в этом вопросе Установление данного правила /позволяет исключить возможность массовой передачи государственных полномочий органам местного само­управления и строго определить порядок такой пере­дачи

Установленное Конституцией Российской Феде­рации правило о возможности наделения органов мес­тного самоуправления отдельными государственными полномочиями именно законом еще более категорич­но сформулировано в обоих Федеральных законах «Об общих принципах организации местного самоуп­равления в Российской Федерации» — 1995 г. и 2003 г.

Так, в соответствии с пунктом 5 статьи 4, пунктом 6 статьи 5 Федерального законе от 28 августа 1995 годa № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местно­го самоуправления в Российской Федерации»[[6]](#footnote-6) к пол­номочиям органов государственной власти Российс­кой Федерации в области местного самоуправления относится наделение органов местного самоуправле­ния федеральным законом отдельными полномочиями Российской Федерации; к полномочиям органов госу­дарственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления относится наде­ление органов местного самоуправления законом от­дельными полномочиями субъектов Российской Феде­рации. На основании пункта 4 статьи 6 указанного Федерального закона наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полно­мочиями осуществляется только федеральными зако­нами, законами субъектов Российской Федерации.

Согласно части 2 статьи 19 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принци­пах организации местного самоуправления в Российс­кой Федерации» (далее — Федеральный закон N° 131) наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Россий­ской Федерации осуществляется федеральными зако­нами, отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации — законами субъектов Российской Федерации. Наделение орга­нов местного самоуправления отдельными государ­ственными полномочиями иными нормативными пра­вовыми актами не допускается.

Таким образом, именно закон согласно Конституции Российской Федерации является единственно воз­можной правовой формой наделения органов местно­го самоуправления отдельными государственными пол­номочиями. Данное правило было подтверждено По­становлением Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 года N 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Ус­тава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О вне­сении изменений и дополнений в Устав (Основной за­кон) Курской области»[[7]](#footnote-7).

Мнения о возможности наделения органов мест­ного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными правовыми актами нормативного или индивидуального характера основываются, в ос­новном, на расширительном толковании Конституции Российской Федерации. Как правило, основанием для такого толкования является употребление слово «мо­гут», а не «должны» в части 1 статьи 132 Конституции Российской Федерации относительно наделения орга­нов местного самоуправления законом отдельными го­сударственными полномочиями. Из этого делается ошибочный вывод о том, что органы местного самоуп­равления могут наделяться отдельными государствен­ными полномочиями законом, а могут и каким-либо иным правовым актом. Хотя при буквальном толкова­нии части 1 статьи 132 Конституции Российской Феде­рации следует исходить из того, что слове «могут» отно­сится не к форме наделения органов местного самоуп­равления отдельными государственными полномочия­ми, а к возможности такого наделения кок таковой. При этом употребление слова «могут» перед словом наделяться» говорит именно о возможности, о не об обязанности органов государственной власти по наде­лению органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Здесь следует обратить внимание на одну неточ­ность, содержащуюся во втором предложении части 2 статьи 19 Федерального закона N 131. Так, указан­ным Федеральным законом не допускается наделение органов местного самоуправления отдельными госу­дарственными полномочиями только иными норматив­ными правовыми актами. При этом в указанном Федеральном законе почему-то отсутствует запрет но наде­ление органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями индивидуальными правовыми актами ненормативного характера. По нашему мнению, этот пробел не должен толковаться в пользу того, что такое наделение разрешается, по­скольку в любом случае это будет противоречить Кон­ституции Российской Федерации[[8]](#footnote-8).

В целях единообразия и полноты правового регули­рования законы большинства субъектов Российской Федерации о порядке наделения органов местного са­моуправления отдельными государственными полно­мочиями закрепляли не только норму о наделении ор­ганов местного самоуправления отдельными государ­ственными полномочиями законом соответствующего субъекта Российской Федерации, но и устанавливали определенные требования к содержанию такого зако­на. Но, несмотря на закрепление данных требований, до принятия Федерального закона № 131 фактически не было ни одного закона субъекта Российской Феде­рации о наделении органов местного самоуправления теми или иными отдельными государственными полно­мочиями, который бы полностью соответствовал ука­занным требованиям.

Вместе тем практика субъектов Российской Фе­дерации относительно требований к содержанию за­конов о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями имело огромное положительное значение. Именно благодаря этому частью 6 статьи 19 Федерального закона N 131 впервые на федеральном законодательном уровне закреплены требования к содержанию закона о наде­лении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Следует отметить, что проектом федерального за­кона «Об общих принципах наделения органов мест­ного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации»5 предусмат­ривался более широкий перечень требований к зако­ну, которым органы местного самоуправления наделялись отдельными государственными полномочиями. Указанные требования имели определенную логич­ность и необходимость, и поэтому остается неясным, почему они не нашли своего отражения в части 6 ста­тьи 19 Федерального закона № 131.

В проекте федерального закона «Об общих прин­ципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Рос­сийской Федерации» содержался открытый перечень требований к закону о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полно­мочиями. В отличие от указанного проекта из содержа­ния части 6 статьи 19 Федерального закона № 131 ос­тается не ясным: является ли указанный перечень тре­бований к содержанию закона о наделении органов местного самоуправления отдельными государствен­ными полномочиями исчерпывающим или он может быть дополнен иными федеральными законами или за­конами субъектов Российской Федерации.

 Вопрос о возможности субъектов Российской Фе­дерации устанавливать дополнительные требования к содержанию законов субъектов Российской Федера­ции О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями является более сложным. По нашему мнению, субъекты Россий­ской Федерации могут устанавливать дополнительные требовании к содержанию законов субъектов Россий­ской Федерации о наделении органов местного само­управления отдельными государственными полномочи­ями субъектов Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации. Указан­ные дополнительные требования, как правило, направ­лены на защиту прав и интересов органов местного самоуправления при наделении их отдельными госу­дарственными полномочиями и выгодны именно муни­ципальным образованиям.

При этом субъектам Российской Федерации зап­рещено устанавливать такие требования к содержа­нию законов субъектов Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, которые будут противоречить Федеральному закону N 131 (напри­мер, предусматривать меньшее количество требова­ний по сравнению с Федеральным законом N 131, изменять их содержание и т.п.). Указанная точка зрения поддерживается также в юридической литературе, например, Н.В.Кузнецовой, разработчиками Методических рекомендаций по передаче государственных полномочий субъекта РФ органам местного самоуправления Конгресса муниципальных образований РФ[[9]](#footnote-9).

В указанном Федеральном законе отсутству­ет право органов местного самоуправления обжало­вать в судебном порядке нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации либо индивидуаль­ные правовые акты ненормативного характера Россий­ской Федерации и субъектов Российской Федерации, предусматривающие их наделение отдельными госу­дарственными полномочиями.

Как считает А.А.Сергеев, «этот пробел, по-нашему мнению, не должен тол­коваться в пользу того, что такое обжалование запре­щено. Напротив, признанное в судебном порядке не­соответствие нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации либо ненормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государствен­ными полномочиями, требованиям, предусмотренным частью 6 стать 19 Федерального закона N 131, также должно являться основанием для отказа от исполнения указанный полномочий»[[10]](#footnote-10).

###### 3. Компетенция представительных и исполнительных органов и должностных лиц органов местного самоуправления

В соответствии со ст. 131 Конституции РФ структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Эта конституционная норма получила свое развитие в Законе 1995 г. В ст. 14 закона закреплялась обязательность наличия только выборных органов. Тем самым допускалась возмож­ность наделения выборного органа исполнительно-распорядительными функциями. Далее в статье 16 За­кона 1995 г. предусматривалась возможность вхожде­ния главы муниципального образования, избранного непосредственного населением, в состав представи­тельного органа местного самоуправления с правом председательствовать на заседаниях представитель­ного органа местного самоуправления Все это озна­чало возможность совмещения представительных, контрольных, исполнительно -распорядительных и иных функций в одном органе. В соответствии со ст. 14 на­званного закона структура органов местного самоуп­равления определялась населением самостоятельно. Таким образом, целесообразность применения прин­ципа разделения властей но уровне муниципального образования определялась самим местным сообще­ством и закреплялась в уставе муниципального образования.

В соответствии со ст. 12 Конституции РФ местное самоуправление в пределах свих полномочий самостоятельно; органы местного са­моуправления не входят в систему органов государ­ственной власти". Не оценивая качество данной кон­ституционной формулировки, хотелось бы обратить внимание на ее трактовку в Законе 1995 г. В ст. 14 Закона подчеркивалось, что осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допуска­ется. В Законе 2003 г. этот вопрос регулируется иначе[[11]](#footnote-11).

Следует отметить, что первое основание никак не связано с действиями самих органов местного самоуп­равления и возникает в силу чрезвычайны» обстоя­тельств. Остальные основания связаны с ненадлежащими действиями самих органов местного самоуправ­ления. Интересно отметить, что Т.Ф.Колкнева рас­сматривает введение временного государственного управления не как санкцию, а как меру помощи. В законе установлено процедура передачи полномочий органов местного самоуправления органам государ­ственной власти, установлены требования к форме и содержанию решения о возложении полномочий на органы государственной власти (ч. 2 ст. 75)[[12]](#footnote-12).

Анализируя предел вмешательство органов госу­дарственной власти, некоторые ученые обращают внимание, что в Законе 2003 г. не только предоставля­ется такое право, но и устанавливается обязанность по совершению действия и обязанность воздержаться от совершения действий. Например, ч. 3 ст. 18 Зако­на устанавливает, что федеральные законы, законы субъекта РФ не могут содержать положений, опреде­ляющих обьем расходов за счет местных бюджетов Запрет предусматривать обьем расходов означает не только запрет установить конкретные суммы расходов. Если в каком-то нормативном правовом акте субьекта Федерации полномочие органов местного самоуправ­ления описывается столь детально, что из него следует конкретный объем расходов, — это уже нарушение данной нормы.

Кроме того, в ч. 3 ст. 75 Закона 2003 г. установлен исчерпывающий перечень полномочий органов мест­ного самоуправления, которые не могут доже и вре­менно осуществляться органами государственной власти субъектов РФ. К ним относятся полномочия ор­ганов местного самоуправления по принятию устава муниципального образовании, внесению в нега изме­нений и дополнений, установлению структуры орга­нов местного самоуправления, изменению границ территории муниципального образовании, преобра­зованию муниципального образования. Таким обра­зом, все любые другие полномочия могут быть переда­ны органам государственной власти субъекта РФ, в том числе и относящиеся к исключительной компетен­ции представительного органа муниципального обра­зования, предусмотренные п. 10 ст. 35 Закона 2003 г. Интересно, что таких ограничений в отношении феде­ральных органов государственной власти нет.

Вообще следует отметить, что впервые установле­на возможность осуществления полномочий органов местного самоуправления федеральными органами государственной власти в порядке и пределах, уста­новленных федеральными законами; причем речь идет только об осуществлении отдельных полномочий и только временно. Такое осуществление полномочий возможно лишь в случае отсутствия органов государ­ственной власти субъекта РФ в силу чрезвычайной си­туации (подп. «а» п. 1 ст. 26.9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государ­ственной власти субъектов Российской Федерации»), если при этом в муниципальном образовании на тер­ритории этого субъекта Российской Федерации есть основания для временного осуществлении соответ­ствующих полномочий.

Другой вопрос, который требует своего правового разрешения, — это срок, в течение которого возмож­но осуществление полномочий органов местного самоуправлении органами государственной власти. Ведь не зря говорят, что нет ничего более долговечного, чем временное.

По мнению Д.В.Попова, «федеральное вмеша­тельство в компетенцию местного самоуправления может рассматриваться как нарушение конституцион­ного статуса местного самоуправления, гак как нару­шается стабильность муниципальной власти в конкрет­ном муниципальном образовании, в честности форми­руется государственная администрация, назначаемая государственным органом или должностным лицом субъекта Российской Федерации»[[13]](#footnote-13).

Определено принципиальная допустимость учас­тия органов государственной в пасти в формировании органов местного самоуправлении, определении ус­ловий контракта с должностным лицом, инициирование прекращения его полномочий (ст. 37 Закона 2003 г.). Главой местной администрации может быть лицо, на­значаемое по результатом конкурса. Одна треть чле­нов конкурсной комиссии в муниципальном районе (округе) назначается законодательным (представи­тельным) органом государственной власти субъекта РФ по представлению высшею должностного лица субъекта РФ. По мнению некоторых авторов, денное обстоятельство может служить способом воздействия на представительный орган местного самоуправления, средством сведения счетов в случае наличия опреде­ленных трений между органами государственной влас­ти и органами местного самоуправления .

Вопрос о конституционности вмешательства орга­нов власти более высокого территориального уровня в деятельность органов власти нижестоящего территориального уровня и его пределах был предметом рас­смотрения Конституционного Суда РФ. Речь шло о возможности роспуска законодательного органа госу­дарственной власти субъекта РФ на основании реше­ния федеральных органов государственной власти. Но это правовая позиция применима и к органам местно­го самоуправления. В Постановлении Конституцион­ного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. отмечалось, что «само по себе бездействие законодательного (представительного) органа- государственной власти субъекта РФ в случаях, когда его акт признан противо­речащим федеральному законодательству, еще не дает оснований для начала процедуры досрочного прекращения полномочий. Вмешательство Российс­кой Федерации может быть оправдано только указан­ными существенными последствиями нарушения кон­ституционной обязанности субъектов РФ соблюдать федеральные нормативные предписания.

Таким образом, исключается применение такой меры федерального воздействия, как роспуск законо­дательного (представительного) органа государствен­ной власти субъекта Российской Федерации, в связи лишь с формальным противоречием принятого им нор­мативного акта федеральному нормативному правово­му акту и гарантируется использование федерального воздействия соразмерно негативным социальным по­следствиям нормативного решения органа государ­ственной власти субъекта Российской Федерации. При этом в силу оспариваемых положений принятие феде­рального закона о досрочном прекращении полномо­чий (роспуске) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации — даже при наличии установленных в су­дебном порядке оснований применения данной меры федерального воздействия — представляет собой не обязанность, а право федерального законодателя, реа­лизующего таким образом — в рамках, установленных рассматриваемым Федеральным законом, — полити­ческую волю Российской Федерации»[[14]](#footnote-14).

**Заключение**

Органы местного самоуправления - выборные и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти.

 Исследование компетенции органов местного самоуправления детерминирует раскрытие сущности муниципального управления, осуществляемого органами местного самоуправления. Муниципальное управление по сути своей является частью государственного управления, поскольку самостоятельность местного самоуправления в осуществлении своих полномочий не предполагает оторванности органов местного самоуправления от реализации задач и функций государства.

 Управленческая составляющая местного самоуправления в РФ требует серьезных доработок. Необходимо, чтоб были приняты законы и другие законодательные акты о муниципальной службе в субъектах РФ и муниципальных образованиях. Рыночные отношения и демократические преобразования ставят перед муниципальными служащим новые задачи. Поэтому на сегодняшний день необходимы кадры нового типа для муниципальной службы- профессионалы в своей сфере.

Чтобы заставить работать систему местного самоуправления как полноценный институт способны два фактора: гражданская инициатива и гражданский контроль, в своем взаимодействии и составляющих то, что принято называть самоуправлением.

 Усилия, направленные на то, чтобы обеспечить нормальное функционирование местного самоуправления должны предприниматься как федеральными органами государственной власти, так и органами власти субъектов, и самим населением. На местном уровне нужно кропотливо работать с населением:

- поддерживать инициативы населения, если они действительно полезны

- повышать открытость работы органов местного самоуправления;

- внедрять в повседневную практику механизмы общественных слушаний;

- проводить референдумы по конкретным вопросам местного значения и т.д.

 К основным проблемам реформы можно отнести: неточное распределение полномочий, непродуманность межбюджетных отношений, нехватку квалифицированных кадров и неточность налоговой базы муниципалитетов. Самой серьезной проблемой является обеспечение финансовыми средствами всех организационных изменений в сфере перераспределения и перерегистрации имущества. Необходима целевая финансовая помощь федерального бюджета.

 Анализ норм законодательства по вопросу о перечне государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, показывает, то в этой сфере отсутствуют четкие, единые, последовательные правовые подходы.

 Общие принципы и критерии оценки допустимости передачи государственных полномочий на местный уровень не проработаны и не зафиксированы должным образом.

 Перечень вопросов местного значения, закрепляемых Федеральным законом от 6 октября2003 года № 131- ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» за различными муниципальными образованиями, постоянно увеличивается. Вместе с тем механизм реализации большинства из вопросов местного значения, закрепленных в статьях 14- 16 ФЗ, явно не просматривается и в самом Законе четко не прописан. На практике указанное приводит , во- первых, к непониманию органами местного самоуправления сути требующихся от них действий, направленных на реализацию того или иного вопроса местного значения, во- вторых, к невозможности рассчитывать материальное и финансовое обеспечение того или иного полномочия. В итоге - неизбежны жалобы жителей поселений на нарушение их прав в результате неудовлетворительной работы органов и должностных лиц органов местного самоуправления.

 В сложившихся условиях необходимым представляется нормативное закрепление и раскрытие сути для всех видов муниципальных образований таких вопросов местного значения, предусмотренных в ФЗ, как:

- создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения (п. 7 ст. 14, п.6 ст. 15, п. 7ст. 16);

- участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций (п. 8 ст. 14, п. 7 ст.15, п. 8 ст. 16);

- обеспечение первичных мер пожарной безопасности ( п. 9 ст. 14, п. 10 ст. 16);

- создание условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговали, бытового обслуживания, организации досуга и культуры (п. 10, 12 ст. 14, п. 18, 19 ст. 15, п. 15, 17 ст. 16);

- организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (п. 23 ст. 14, п. 21 ст. 15, п. 28 ст. 16);

- участие в осуществлении муниципального лесного контроля и надзора (п. 32 ст. 14) и ряда других.

 Существует ряд вопросов местного значения, которые не могут быть реализованы на уровне поселений, т.к для их реализации необходимы достаточные финансовые ресурсы и кадровый потенциал, а это, как правило, имеется лишь в муниципальных районах и городских поселениях со значительной численностью населения. Среди указанных вопросов:

- организация в границах поселения электро-, тепло-, газо-, водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом (п. 4 ст. 14);

- содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов поселения, за исключением автомобильных дорог общего пользования, остов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения (п. 5 ст. 14);

- обеспечение малоимущих граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства (п. 6 ст. 14);

- организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (п. 23 ст. 14).

 Полагаем необходимым рассмотреть вопрос о передаче этих функций на уровень органов местного самоуправления муниципальных районов.

 Кроме того, полномочия по вопросу создания, содержания и организации деятельности аварийно- спасательных служб и аварийно- спасательных формирований на территории поселения, городского округа следовало бы перенести на уровень субъекта Российской Федерации (п. 24 ст. 14, п. 29 ст. 16). На основании вышеизложенного предлагаем совершенствовать вопросы местного значения, в части наполнения х реальным содержанием, перераспределением полномочий между различными уровнями местного самоуправления, а также между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Чтобы заставить работать систему местного самоуправления как полноценный институт способны два фактора: гражданская инициатива и гражданский контроль, в своем взаимодействии и составляющих то, что принято называть самоуправлением.

1. Круглый стол. Практика реализации ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Государственная власть и местное самоуправление.- 2004.- № 4. - С.3. [↑](#footnote-ref-1)
2. Васильев, В.И. Государственная власть и местное самоуправление: продолжение спора// Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в РФ. Сборник научных трудов / Под ред. А.В. Иванченко. М.: Юриспруденция, 2004. -С.20 [↑](#footnote-ref-2)
3. Игнатов,В.Г., Рудой, В.В. Местное самоуправление: Учеб./ Под ред. В.Г.Игнатова.-Ростов-на-Дону, 2003.-С.124-125. [↑](#footnote-ref-3)
4. Маркварт, Э., Савранская, О. К вопросу «О вопросах»/ Э.Маркварт, О.Савранская// Муниципальное право.- 2004.- № 4.- С. 3. [↑](#footnote-ref-4)
5. Бялкина, Т.М. Проблемы правового регулирования компетенции местного самоуправления/ Т.М.Бялкина// Государственная власть и местное самоуправление.- 2006.- № 3.- С.37. [↑](#footnote-ref-5)
6. Дитятковский, М.Ю. Формы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями /М.Ю Дитятковский //Конституционное и муниципальное право.- 2007.- № 2.- С. 34. [↑](#footnote-ref-6)
7. Методические рекомендации по передаче государственных полномочий субъекта РФ органам местного самоуправления Конгресса муниципальных образований РФ// Муниципальная власть.- 2004.- № 2.- С. 48. [↑](#footnote-ref-7)
8. Мадьярова. А.В. Об общих началах определения перечня государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления / А.В. Мадьярова // Конституционное и муниципальное право.- 2007.- № 2.- С. 28. [↑](#footnote-ref-8)
9. Методические рекомендации по передаче государственных полномочий субъекта РФ органам местного самоуправления Конгресса муниципальных образований РФ// Муниципальная власть.- 2004.- № 2.- С. 50. [↑](#footnote-ref-9)
10. Сергеев, А.А. Местное самоуправление в РФ: проблемы правового регулирования/А.А.Сергеев/ М.: Проспект, 2006.-С.210 [↑](#footnote-ref-10)
11. Шкатулла, В.И. Комментарий к ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Учебник. М.: Юстицинформ, 2006.- С. 320. [↑](#footnote-ref-11)
12. Колкнева, Т.Ф. Взаимоотношения государства и муниципальных образований: проблемы законодательного регулирования/ Т.Ф.Колкнева // Конституционное и муниципальное право.- 2004.- № 6.- С. 35. [↑](#footnote-ref-12)
13. Попов, Д.В. Реализация нормотворческой инициатив в представительном органе муниципального образования: теоретико- правовой аспект исследования/ Д.В.Попов // Государственная власть и местное самоуправление.- № 1.- 2007.- С. 24. [↑](#footnote-ref-13)
14. Выдрин, И.В. Местное самоуправление в России: современные проблемы/ И.В.Выдрин // Российский юридический журнал.- 2003.- № 1.- С. 105. [↑](#footnote-ref-14)