Проблемы реализации полномочий органов местного самоуправления и пути их решения

Гаджидадаева Мадина Саадулаевна
аспирант, кафедра Конституционного и муниципального права, Юридический институт, Дагестанский государственный университет, ispagieva2016@yandex.ru

Реализация полномочий органов местного самоуправления обусловлена рядом серьезных проблем, которые связаны с правовыми, финансовыми, кадровыми и территориальными аспектами. Выявленные в настоящей статье проблемы затрудняют эффективное решение вопросов местного значения и требуют комплексного подхода. В частности, подчеркивается существование проблемы несоответствия полномочий и финансовых ресурсов муниципальных образований. Проведенный анализ демонстрирует, что многие полномочия муниципальных органов власти не обеспечены достаточными материальными и финансовыми средствами. Местные бюджеты часто не покрывают расходы на реализацию полномочий, что ведет к зависимости от вышестоящих бюджетов и снижению ответственности за решение местных задач. Кроме того, законодательство о местном самоуправлении содержит противоречия, дублирует нормы о разграничении полномочий между уровнями власти. Подобная ситуация создаёт продородную почву для злоупотреблений на муниципальном уровне власти. В частности, до сих пор продолжает существовать конкуренция между правовыми нормами, определяющими применение мер конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. В статье уточняется, что в настоящее время во многих муниципальных образованиях наблюдается дефицит высококвалифицированных кадров, отмечается недостаточный уровень профессионализма и компетентности муниципальных служащих. Дополнительно ситуация усугубляется территориальными проблемами. Речь идет о сложностях, связанных с определением границ муниципальных образований, отсутствием чёткого регулирования территориальной организации. Несмотря на самостоятельность органов местного самоуправления, в статье отмечается их явная зависимость от органов власти субъектов Федерации. Установлено, что субъекты РФ нередко активно вмешиваются в регулирование местного самоуправления, что может снижать его самостоятельность. Решения о перераспределении полномочий часто принимаются без достаточного учёта мнения муниципального сообщества.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное образование, конституционно-правовой статус, публичная власть, единая система публичной власти, территориальная организация, преобразование муниципальных образований, учет мнения населения, местный референдум, муниципальная автономия, муниципальная собственность, местный бюджет.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями – это один из способов взаимодействия разных уровней власти. В этом процессе участвуют органы государственной власти, органы местного самоуправления и органы государственной власти субъектов РФ. Законодательство в этой сфере разрабатывают органы государственной власти на федеральном уровне или на уровне регионов.

Можно назвать эту форму взаимодействия наиболее приоритетной, поскольку именно муниципалитеты находятся ближе всего к населению. Именно органы местного самоуправления являются исполнителями, через которых можно приблизить государственную власть к определенной части населения путем наделения их полномочиями [1, с. 4].

Конституция РФ определяет, что местное самоуправление должно обеспечивать самостоятельное решение гражданами проблем на местах. Вопросы местного значения относятся к отдельной категории компетенций, которые отделены от государственных. Это значит, что государственные органы не должны вмешиваться в процессы принятия решений органами местного самоуправления по вопросам местного значения [6, с. 294]. Вместо этого органы местного самоуправления должны иметь возможность самостоятельно и непосредственно осуществлять свои полномочия, делегирование которых государственным органам запрещено.

В соответствии со ст. 2 Закона № 131-ФЗ, городские округа и муниципальные районы могут получать некоторые государственные полномочия для выполнения. При этом органы местного самоуправления городских и сельских поселений не могут быть наделены такими полномочиями. Переданные полномочия выходят за рамки основных задач местного самоуправления и представляют собой дополнительные функции, которые по своей сути не относятся к сфере ответственности местного самоуправления [7, с. 71]. Соответственно, передача государственных полномочий должна быть организована так, чтобы избежать замены государственной власти местным самоуправлением и искажения самой сути местного самоуправления.

Такая передача власти должна быть строго регламентирована, как по объему делегируемых полномочий, так и по их виду. Самое главное в данном направлении – определить, какие государственные полномочия могут быть переданы местным органам власти, а какие полностью запрещены к передаче.

В действующем российском законодательстве прямо не установлены нормы, определяющие по какому принципу допускается передача местной власти отдельных государственных полномочий. Вместе с тем, отдельные исследователи, например, М.Ю. Дитятковский и А.Б. Зеленцов, отмечают, что недопустимо передавать органам местного самоуправления такие полномочия, как, например, федеральная законодательная деятельность, управление специализированными службами скорой медицинской помощи (санитарными авиациями) [9, с. 103; 10, с. 41].

Вопросы вызывает и передача таких труднореализуемых местной властью полномочий, как обеспечение разных видов межмуниципального транспортного сообщения, например, воздушного, железнодорожного и прочего. Кроме того, передача полномочий не должна нарушать действующее законодательство, начиная с Конституции РФ и заканчивая региональными и муниципальными нормативно-правовыми актами.

Глава 4 Закона № 131-ФЗ посвящена процедуре наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. В статье 19 этого закона указано, что отдельными государственными полномочиями считаются полномочия органов местного самоуправления, закрепленные за ними федеральными и (или) региональными законами, по вопросам, которые не отнесены к вопросам местного значения. То

есть передача определенных государственных полномочий происходит с помощью федеральных и региональных законов, а передача определенных государственных полномочий субъектов РФ осуществляется только региональными законами [10, с. 41].

Закон № 131-ФЗ предусматривает возможность передачи некоторых государственных полномочий органам местного самоуправления в сфере предметов совместного ведения государства и регионов, если это не нарушает федеральное законодательство. Сроки передачи полномочий могут быть неограниченными или устанавливаться на определенный срок. Основное условие – обеспечение надлежащего финансирования со стороны государства передаваемых им полномочий [3, с. 150]. Финансирование такой деятельности органов местного самоуправления осуществляется через предоставление субвенций из различных источников. При этом муниципалитеты, руководствуясь своими уставами, имеют право использовать собственные материальные и финансовые средства для осуществления переданных им государственных полномочий.

Одними из основных государственных полномочий, которые передаются местному самоуправлению по всей территории России, являются полномочия по обеспечению жилыми помещениями отдельных категорий граждан, компенсации части родительской оплаты за содержание детей в учебных учреждениях, созданию административных комиссий, работе с архивными документами, выполнению функций опеки и попечительства, поддержке сельскохозяйственного производства и так далее.

При этом одним из негативных результатов такого взаимодействия государственной власти и местного самоуправления является то, что при осуществлении своей деятельности местные органы могут стать зависимыми от государственных органов, так как такие государственные функции выполняются под строгим административным надзором [8, с. 13]. Можно предположить, что это нарушает принцип самостоятельности местного самоуправления, установленный Конституцией РФ. Однако это не совсем так. Более подробно данный спорный вопрос будет рассмотрен в следующих параграфах исследования.

Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и местному самоуправлению дал разъяснение по вопросу о том, должны ли органы местного самоуправления выполнять все иные полномочия, которыми они наделяются федеральными законами. Комитет считает, что органы местного самоуправления должны выполнять дополнительные полномочия в любом случае, даже если их передача не была осуществлена в соответствии с установленной процедурой. Органы местного самоуправления имеют право на возмещение расходов, связанных с исполнением этих полномочий, если эти расходы не обеспечены субвенциями. Они также могут оспаривать в суде федеральные законы, закрепляющие государственные полномочия, которые не были переданы должным образом [5, с. 21].

Хотя эти разъяснения не являются нормативными актами, ими все равно необходимо руководствоваться, поскольку они подготовлены непосредственно законодательным органом. Еще одна практическая проблема в изучаемой сфере заключается в том, что значительная передача государственных полномочий органам местного самоуправления может привести к перегрузке этих органов и неспособности эффективно выполнять не только делегированные государственные обязанности, но и свои собственные функции по решению местных вопросов. И, соответственно, повлечь за собой негативные последствия для всех заинтересованных сторон.

При этом нельзя забывать о том, что местное самоуправление наделено большим комплексом вопросов местного значения. Так, с момента принятия в 2003 году Закона № 131-ФЗ до настоящего момента перечень вопросов местного значения постоянно корректировался и постепенно увеличился с 18 полномочий до 41. Государственные полномочия, исполняемые органами местного самоуправления, исходя из содержания Федерального закона № 414-ФЗ, можно разделить на три группы:

1. Полномочия РФ, напрямую делегированные местному самоуправлению.

2. Полномочия, делегированные федеральным правительством региональным органам власти с возможностью их дальнейшего делегирования местному самоуправлению (субделегирование).

3. Полномочия региональных органов власти по вопросам, находящимся в совместном ведении федерального центра и регионов, либо по вопросам, полностью относящимся к ведению регионов, и делегированные местному самоуправлению.

При этом полномочия первой группы местному самоуправления передаются в достаточно малом количестве, например, осуществление первичного воинского учета, ведение списков присяжных заседателей судов различных уровней и ряд других. Другая ситуация обстоит с объемом передаваемых полномочий второй и третьей группы, который в ряде российских регионов является весьма значительным [2, с. 116].

Так, делегирование полномочий на муниципальный уровень – повсеместная практика. Количество передаваемых полномочий остается существенным. Передача больших сумм финансов от вышестоящих бюджетов нижестоящим указывает на проблемы с эффективным разделением полномочий между уровнями государственной власти. Это создает трудности для муниципальных образований, ограничивая их право на самостоятельное выполнение финансовых задач из-за осуществления делегированных им полномочий. В результате эти образования часто вынуждены брать на себя функции, которые им не свойственны, что может создавать дополнительную нагрузку.

Передача полномочий путем субвенций не помогает усилить налоговый потенциал регионов и муниципалитетов [4, с. 16]. Это не стимулирует нижестоящие органы власти работать эффективно, они не хотят брать на себя обязательства, которые не являются их собственными, без своего согласия и часто без достаточного финансового или материального обеспечения. В результате происходит передача полномочий не через четкое разграничение, а через административное делегирование «сверху вниз».

В связи с этим, можно предложить:

Во-первых, разработать критерии для определения полномочий, которые можно передавать, а также установить ограничения на передачу всех или большинства полномочий в конкретной сфере

Во-вторых, провести оптимизацию разграничения полномочий и финансов между уровнями публичной власти. При этом важно учитывать, что каждое полномочие должно быть передано органам власти того уровня, который сможет наиболее эффективно его реализовать.

Еще одним важным моментом при передаче местным органам определенных государственных полномочий является необходимость гарантировать им наличие финансовых и материальных средств, необходимых для выполнения этих обязательств. Финансирование таких полномочий осуществляется из федерального или регионального бюджета, в зависимости от уровня государственного органа, передающего полномочия.

Средства предоставляются местному бюджету в виде субсидий. Однако, несмотря на наличие в законодательстве нормы о финансировании переданных полномочий, местные органы иногда сталкиваются с недостаточным и несвоевременным финансированием, а значит, вынуждены использовать свои финансовые и материальные ресурсы для выполнения государственных задач.

На практике местные органы имеют право в рамках закона добиться пересмотра объема субвенций или обеспечения их своевременной передачи. Решение данной проблемы возможно путем установления отдельных норм законодательства, которые будут четко определять порядок обеспечения субвенциями переданных государственных полномочий.

Однако необходимо согласиться с мнением Р.Ш. Абдурахимова, который считает, что объем местных бюджетов не может

быть безграничным, и если границы полномочий не определены, то принцип соответствия финансовых ресурсов не может соблюдаться в принципе.

Подводя итог изучению особенностей передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, можно сделать вывод, что за время своего существования данный институт показал как положительные, так и отрицательные стороны.

С одной стороны, правильно организованное взаимодействие между органами разных уровней власти, тщательная проработка деталей и согласованность процедур передачи государственных полномочий местной власти приводят к положительным результатам.

С другой стороны, не всегда удается наладить отношения между органами власти так, чтобы достичь максимального эффекта от взаимодействия в рамках передачи государственных полномочий. В некоторых случаях могут возникать как практические, так и финансовые сложности, которые снижают эффективность работы всей системы. Для устранения возникающих в данном направлении проблем, в целом, предлагаются следующие решения:

1. Разработать систему оценки возможностей передачи полномочий, а также определить лимиты на передачу всех или части полномочий в определенной области.

2. Установить оптимальное распределение полномочий и финансовых ресурсов между различными уровнями государственной власти и местного самоуправления с учетом уровня их наиболее эффективной реализации.

3. Разработать регламент для проведения процедуры передачи полномочий, в котором установить предмет, сроки, основания передачи полномочий и их финансового обеспечения, а также обязанность законодательных органов государственной власти субъектов РФ согласовывать с представительными органами муниципальных образований, которым планируется передача определенных полномочий, соответствующие законопроекты.

Литература

1. Абдурахимов Р.Ш. Делегирование отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления // Юридическая наука. 2022. № 1. С. 4-10.
2. Авдеев Д.А. Принципы организации публичной власти в России // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2021. № 3(31). С. 115-121.
3. Белоусова Е.В. Представительные органы местного самоуправления: механизм формирования и деятельности: монография. М.: Изд-во Московского гуманитарного ун-та, 2020. 330 с.
4. Быков А.В. Развитие местного самоуправления в России в конце XVII - первой четверти XVIII в // Сибирское юридическое обозрение. 2018. № 1. С. 14-21.
5. Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: новое в содержании и правовом регулировании // Вестник Воронежского государственного университета. 2022. № 1(48). С. 18-23.
6. Вишнякова Л.В. Формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления // Синергия Наук. 2021. № 62. С. 293-296.
7. Гамалей А.А. Предметы ведения органов местного самоуправления: история и современность // Право и управление. 2022. № 1. С. 69-78.
8. Ганина О.Ю. Институт ответственности органов местного самоуправления: генезис и развитие // Труды Оренбургского института (филиала) Московской государственной юридической академии. 2022. № 2(52). С. 12-16.
9. Дитятковский М.Ю. Реализация факультативных полномочий органов местного самоуправления в городах // Вестник Санкт-Петербургского университета. 2021. Т. 12, № 1. С. 102-106.
10. Зеленцов А.Б. Административная власть как правовая категория // Административное право и процесс. 2021. № 2. С. 36-44.
11. Зубарев С.М. О некоторых спорных моментах проекта Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сб-к статей по материалам межд. науч.-практ. конф. СПб., 2020. С. 24-30.

Constitutional and legal status of a municipality

Gadzhidadaeva M.S.

Dagestan state universaty

The implementation of the powers of local governments is caused by a number of serious problems related to legal, financial, personnel and territorial aspects. The problems identified in this article make it difficult to effectively address local issues and require an integrated approach. In particular, the existence of the problem of the discrepancy between the powers and financial resources of municipalities is emphasized. The analysis demonstrates that many powers of municipal authorities are not provided with sufficient material and financial resources. Local budgets often do not cover the costs of exercising their powers, which leads to dependence on higher budgets and reduced responsibility for solving local problems. In addition, the legislation on local self-government contains contradictions and duplicates the norms on the division of powers between levels of government. This situation creates fertile ground for abuses at the municipal level of government. In particular, there is still competition between the legal norms governing the application of measures of constitutional and legal responsibility of local government bodies and officials. The article clarifies that currently in many municipalities there is a shortage of highly qualified personnel, there is an insufficient level of professionalism and competence of municipal employees. Additionally, the situation is aggravated by territorial problems. We are talking about the difficulties associated with defining the boundaries of municipalities, the lack of clear regulation of the territorial organization. Despite the independence of local self-government bodies, the article notes their obvious dependence on the authorities of the constituent entities of the Federation. It has been established that the subjects of the Russian Federation often actively interfere in the regulation of local self-government, which may reduce its independence. Decisions on the redistribution of powers are often made without sufficient consideration of the opinion of the municipal community.

Keywords: local self-government, municipal formation, constitutional and legal status, public authority, unified system of public authority, territorial organization, transformation of municipal formations, consideration of public opinion, local referendum, municipal autonomy, municipal property, local budget.

References

1. Abdurahimov R.Sh. Delegirovanie otdel'nyh gosudarstvennyh polnomochij organam mestnogo samoupravleniya // Yuridicheskaya nauka. 2022. № 1. S. 4-10.
2. Avdeev D.A. Principy organizacii publichnoj vlasti v Rossii // Vestnik Ural'skogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii. 2021. № 3(31). S. 115-121.
3. Belousova E.V. Predstavitel'nye organy mestnogo samoupravleniya: mekhanizm formirovaniya i deyatel'nosti: monografiya. M.: Izd-vo Moskovskogo gumanitarnogo un-ta, 2020. 330 s.
4. Bykov A.V. Razvitie mestnogo samoupravleniya v Rossii v konce XVII - pervoj chetverti XVIII v // Sibirskoe yuridicheskoe obozrenie. 2018. № 1. S. 14-21.
5. Byalkina T.M. Kompetenciya mestnogo samoupravleniya: novoe v soderzhanii i pravovom regulirovanii // Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. 2022. № 1(48). S. 18-23.
6. Vishnyakova L.V. Formy vzaimodejstviya organov gosudarstvennoj vlasti i mestnogo samoupravleniya // Sinergiya Nauk. 2021. № 62. S. 293-296.
7. Gamalej A.A. Predmety vedeniya organov mestnogo samoupravleniya: istoriya i sovremennost' // Pravo i upravlenie. 2022. № 1. S. 69-78.
8. Ganina O.Yu. Institut otvetstvennosti organov mestnogo samoupravleniya: genezis i razvitie // Trudy Orenburgskogo instituta (filiala) Moskovskoj gosudarstvennoj yuridicheskoj akademii. 2022. № 2(52). S. 12-16.
9. Dityatkovskij M.Yu. Realizaciya fakul'tativnyh polnomochij organov mestnogo samoupravleniya v gorodah // Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. 2021. T. 12, № 1. S. 102-106.
10. Zelencov A.B. Administrativnaya vlast' kak pravovaya kategoriya // Administrativnoe pravo i process. 2021. № 2. S. 36-44.
11. Zubarev S.M. O nekotoryh spornyh momentah proekta Zakona Rossijskoj Federacii o popravke k Konstitucii Rossijskoj Federacii «O sovershenstvovanii regulirovaniya otdel'nyh voprosov organizacii publichnoj vlasti» // Aktual'nye problemy administrativnogo i administrativno-processual'nogo prava: Sb-k statej po materialam mezhd. nauch.-prakt. konf. SPb., 2020. S. 24-30.