

РЕШЕНИЕ ВОПРОСОВ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
ПО ФЕДЕРАТИВНОМУ УСТРОЙСТВУ И ВОПРОСАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
Виктор Борисович Кидяев

На протяжении последних лет принимаются активные меры по повышению эффективности проводимой государством политики и совершенствованию федеративного устройства и местного самоуправления, в том числе посредством оптимизации полномочий различных уровней публичной власти.

Вопросы достижения устойчивых темпов экономического роста государства, проведения модернизации экономики, оказания адресной социальной поддержки гражданам не могут быть решены без активного участия субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, которые должны иметь больше возможностей влиять на формирование инвестиционного климата и решение социальных вопросов на соответствующих территориях. Но для этого необходимы значительные публично-властные полномочия в различных сферах общественных отношений, а также стабильная и достаточная финансовая база для их реализации.

Сложившаяся в начале 1990-х годов система законодательства Российской Федерации не позволяла обеспечить четкое разграничение полномочий, финансовых ресурсов и ответственности за их реализацию между уровнями публичной власти. Это сдерживало социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и не позволяло обеспечить на необходимом уровне удовлетворение бытовых, социальных, образовательных, медицинских и иных жизненных потребностей населения муниципальных образований.

В связи с этим реализация концепции оптимального и четкого разграничения полномочий и финансовых ресурсов между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления началась в рамках проведения федеральной и муниципальной реформ в 2000-е годы. Одна из главных задач, для решения которых проводились указанные реформы, – определение оптимального и достаточного

перечня полномочий всех вышеперечисленных органов, а также обеспечение их решения на каждом уровне публичной власти необходимыми материальными и финансовыми ресурсами.

Принятые в рамках реформы федеративных отношений и местного самоуправления федеральные законы, вносящие изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий, поправки в Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации в определенной мере упорядочили полномочия между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Одновременно с перераспределением полномочий были установлены и закреплены доходные источники бюджетов, а также определены принципы формирования и распределения денежной помощи бюджетам субъектов Российской Федерации, предоставляемой из бюджета государства.

Вместе с тем, несмотря на масштабы проделанной работы, процесс разграничения полномочий в настоящее время нельзя считать завершенным.

Важнейшей на сегодня становится задача повышения качества управления и эффективности принимаемых органами государственной власти и органами местного самоуправления решений в целях повышения уровня жизни граждан, создания равных возможностей для реализации населением своих политических, социальных, экономических прав вне зависимости от места проживания. При этом в силу объективных закономерностей пространственного развития Российской Федерации актуализируется задача проведения дифференцированной государственной политики для решения обозначенных проблем в отношении регионов с различным уровнем социально-экономического развития.

В соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 27 июня 2011 года №425-рп в целях расширения полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления были образованы рабочие группы по правовым вопросам перераспределения полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также по финансовым и налоговым вопросам и по межбюджетным отношениям. В настоящее время можно констатировать, что деятельность этих рабочих групп какого-либо заметного результата не имела.

В то же время очевидно, что в ходе реформ не все вопросы организации местного самоуправления удалось решить должным образом, были допущены определенные просчеты и отступления от первоначальных принципов разграничения полномочий между уровнями публичной власти, выявились новые проблемы. Далее будет подробно освещена каждая из них.

Увеличение объема расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, не обеспеченных соответствующими источниками доходов

В течение последних лет в результате принятия целого ряда федеральных законов более чем на треть (по сравнению с первоначально установленными) увеличились перечни вопросов местного значения всех типов муниципальных образований (статьи 14, 15, 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). При этом перераспределения налоговых и иных доходных источников между уровнями бюджетной системы не производилось.

Для определения достаточности финансового обеспечения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований важна оценка их расходных обязательств по осуществлению собственных полномочий в соответствии с реальными финансовыми потребностями региональных и местных бюджетов на их реализацию. Обеспечение соответствия между размером расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по обеспечению собственных госу-



1



В.Б. КИДЯЕВ И С.Е. НАРЫШКИН НА ЗАСЕДАНИИ СОВЕТА ПО МЕСТНОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ ПРИ ПРЕДСЕДАТЕЛЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

дарственных полномочий и решению вопросов местного значения и объемом источников доходов, закрепляемых за местными бюджетами, остается в настоящее время одной из основополагающих задач. При этом субъекты Российской Федерации и муниципальные образования должны быть обеспечены финансовыми ресурсами таким образом, чтобы можно было осуществлять финансирование не только текущих расходов, но и формировать бюджеты развития в структуре соответствующих бюджетов.

По данным Минфина России, межбюджетные трансферты местным бюджетам, связанные с финансовым обеспечением собственных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, в 2012 году составили 46,5% (1045,0 млрд рублей). Таким образом, финансовое положение муниципальных образований в значительной степени зависит не от их собственных усилий, а от финансовых возможностей субъектов Российской Федерации, размеров межбюджетных трансфертов и налоговых доходов, передаваемых из бюджетов субъектов России местным бюджетам, а также от эффективности и обоснованности механизмов их распределения между бюджетами муниципальных образований.

По данным Минфина России, в бюджетах городских округов аккумулируется 64,6% (568,1 млрд рублей) налоговых доходов, в бюджетах муниципальных районов – 26,3% (209,6 млрд рублей) и лишь 9,1% (70,0 млрд рублей) – в бюджетах поселений. Получается, что наибольшая доля налоговых доходов концентрируется в настоящее время в бюджетах крупных экономически развитых муниципальных образований, которых всего несколько сотен по России. А самая многочисленная категория муниципальных образований – городские и сельские поселения – имеет очень незначительный объем налоговых доходов. И это при том, что в большинстве бюджетов поселений основная доля расходов приходится на оплату коммунальных услуг бюджетных учреждений и выплату заработной платы их работникам.

В этих условиях значительная часть поселений вынуждена финансировать многие другие расходные обязательства по остаточному принципу. Получается, что выстроенная таким образом налоговая политика приводит к деградации отечественной провинции.

В соответствии с финансово-экономическим обоснованием к Федеральному закону от 6 октября 2003 года №131-ФЗ (на стадии проекта), подготовленным и внесенным в Государственную Думу в 2003 году, оценка расходов местных бюджетов составляла 8,1% от объема валового внутреннего продукта (ВВП). Поскольку, как отмечено выше, после принятия данного закона перечень полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения существенно расширился, то имеются все основания использовать данный показатель как базовый ориентир фактической стоимости расходных обязательств местных бюджетов. Более точные расчеты сделать затруднительно, так как:

- не определены в едином реестре все установленные полномочия органов местного самоуправления по вопросам местного значения (в настоящее время, по экспертным оценкам, данные полномочия содержатся в 203 отраслевых федеральных законах);



– данные полномочия не сертифицированы (либо сертифицированы только выборочно), то есть нет механизмов объективной оценки их стоимости.

В России в 2012 году объем ВВП составил 60,6 трлн рублей. Таким образом, расходы местных бюджетов, необходимые для исполнения органами местного самоуправления своих полномочий, можно оценить в сумму 4,9 трлн рублей (то есть те самые 8,1% от ВВП). В то же время в 2012 году доходы местных бюджетов составили лишь 3,1 трлн рублей, что на 1,8 трлн рублей меньше фактических финансовых потребностей муниципалитетов. При этом в 2012 году доля доходов федерального бюджета по отношению к ВВП составила 20,9%, то есть увеличилась по сравнению с 1997 годом на 7 процентных пунктов, или в 1,5 раза. В то же время доля доходов местных бюджетов по отношению к ВВП сократилась в 2012 году по сравнению с 1997 годом с 10,9 до 5,1%, или более чем в 2 раза.

Принципиально важно, чтобы в местные бюджеты поступали налоги, уплачиваемые предприятиями, в первую очередь малого и среднего бизнеса. Это станет мощным стимулом для органов местного самоуправления по развитию местной экономики и промышленного производства. Так, передача местным бюджетам налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, увеличит их доходы на 142,1 млрд рублей. Кроме того, повышение отчислений от налога на доходы физических лиц на 10% позволит расширить доходную часть местных бюджетов еще на 199,5 млрд рублей.

Однако приходится признать, что шаги, предпринимаемые на федеральном уровне, не в полной мере учитывают изложенную выше ситуацию.

Так, в соответствии с протоколом совещания у Председателя Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2013 года №ДМ-П16-27пр Минфину России, Минрегиону России, Минэкономразвития России и Минобрнауки России было поручено дополнительно проработать вопрос о целесообразности снижения норматива отчислений от налога на доходы физических лиц, зачисляемого в доходы городских округов и муниципальных районов, с одновременным увеличением норматива отчислений от данного налога, зачисляемого в доход бюджета субъектов Российской Федерации, в связи с передачей с 1 января 2014 года с местного на региональный уровень власти полномочий по обеспечению государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного образования в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях посредством предоставления субвенций местным бюджетам, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг).

При этом уже летом 2013 года по инициативе Правительства Российской Федерации во втором и третьем чтении был принят проект федерального закона №116783-6 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации...». Принятыми при рассмотрении во втором чтении поправками на 5% снижен норматив отчислений в бюджеты муниципальных районов (с 10 до 5%) и городских округов (с 20 до 15%) от налога на доходы физических лиц. При этом в бюджеты субъектов Российской Федерации будет зачисляться не 80, а 85% доходов от указанного налога. Помимо этого, субъекты Российской Федерации будут обязаны устанавливать единые и (или) дополнительные нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц в размере не 20, а 15% налоговых доходов консолидированного бюджета региона от указанного налога.

Следует отметить, что, согласно финансово-экономическому обоснованию к Федеральному закону от 29 декабря 2012 года №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», передача указанных полномочий субъектам Российской Федерации увеличит их расходы на 112,6 млрд рублей. В то же время данная мера не может обеспечить соответствие доходов местных бюджетов и фактических финансовых потребностей органов местного самоуправления для реализации закрепленных за ними полномочий по решению вопросов местного значения (1,8 трлн рублей). Поэтому увеличение доходов бюджетов субъектов Российской Федерации в связи с передачей им дополнительных полномочий за счет сокращения доходной базы местных бюджетов представляется неприемлемым.



Таким образом, не обеспечено соответствие между размером расходных обязательств муниципальных образований по решению вопросов местного значения и объемом источников доходов, закрепляемых за местными бюджетами. Решение этой задачи – одна из основополагающих целей. Для расширения собственной доходной базы местных бюджетов и создания для органов местного самоуправления стимулов по обеспечению устойчивого и комплексного развития территорий муниципальных образований Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления предлагает рассмотреть возможность:

- передачи местным бюджетам налоговой ставки на прибыль организаций в размере 2%, суммы поступлений от которой в настоящее время зачисляются в федеральный бюджет;
- поэтапной отмены всех льгот по местным налогам, установленных федеральным законодательством (по налогам на имущество организаций, имущество физических лиц, земельному налогу);
- в качестве местного налога введения транспортного налога в отношении физических лиц, на которых, в соответствии с законодательством Российской Федерации, зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения, с зачислением поступлений от данного налога в муниципальные дорожные фонды в составе местных бюджетов;
- закрепления за местными бюджетами отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения в размере 100% доходов (по 50% доходов от этого налога в бюджеты поселений и муниципальных районов);
- увеличения доли отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты с 40 до 50%;
- передачи местным бюджетам отчислений от налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых;
- зачисления поступлений от налога на доходы физических лиц по месту жительства граждан.

Данные предложения были внесены в протокол заседания Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, проведенного 8 февраля 2013 года.

Несоответствие между базовым и отраслевым законодательством в определении компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления

По итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, проведенного 31 января 2013 года, Министерству юстиции Российской Федерации в срок до 1 сентября 2013 года было поручено провести совместно с федеральным государственным научно-исследовательским учреждением «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» анализ законодательства России в целях выявления соответствия полномочий органов местного самоуправления, установленных федеральными законами, вопросам местного значения, закрепленным в Федеральном законе от 6 октября 2003 года №131-ФЗ.

Следует отметить, что подобную работу Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления провел еще в 2012 году, разместив результаты в открытом доступе – на своем официальном сайте в сети Интернет. В ходе анализа было установлено, что в настоящее время компетенцию муниципальной власти в той или иной степени регулируют 203 федеральных закона.



Согласно части 1 статьи 18 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ перечни вопросов местного значения муниципальных образований являются закрытыми и могут быть изменены (в том числе расширены) только путем внесения изменений в положения данного документа.

Права, закрепляемые за органами местного самоуправления иными федеральными законами, должны соответствовать указанным перечням либо передаваться муниципальным образованиям в порядке наделения отдельными государственными полномочиями. Однако в ряде отраслевых федеральных законов установлены обязанности органов государственной власти и местного самоуправления, выходящие за пределы, очерченные частью 1 статьи 18 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ, и не переданные в установленном порядке в качестве делегированных федеральных полномочий.

К данной категории относятся:

- регистрационный учет граждан по месту пребывания и жительства при отсутствии органов миграционного учета (статья 4 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 года №5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»);
- осуществление отдельных полномочий собственника в отношении государственных земель до разграничения государственной собственности на землю (пункт 10 статьи 3 Федерального закона от 25 октября 2001 года №137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»);
- полномочия органов местного самоуправления в сфере недропользования, включая приостановление работ, связанных с использованием недр, контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых (статья 5 Федерального закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года №2395-1 «О недрах»);
- прием местной администрацией денежных средств от граждан в счет уплаты налогов при отсутствии банка (статья 58 Налогового кодекса Российской Федерации);
- регистрация трудовых договоров, заключаемых работодателями – физическими лицами, не являющимися индивидуальными предпринимателями (статья 303 Трудового кодекса Российской Федерации);
- выдача разрешений на вступление в брак лицам, не достигшим возраста 16 лет (часть 2 статьи 13 Семейного кодекса Российской Федерации);
- участие в обеспечении проведения выборов в органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статьи 16, 17, 19, 61 Федерального закона от 12 июня 2002 года №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Более того, до настоящего времени встречаются случаи установления полномочий органов местного самоуправления подзаконными правовыми актами, например ведение похозяйственных книг (приказ Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 11 октября 2010 года №345 «Об утверждении формы и порядка ведения похозяйственных книг органами местного самоуправления поселений и органами местного самоуправления городских округов»).

Кроме того, существует ряд полномочий, вызывающих сложности в однозначном отнесении к тому или иному вопросу местного значения (например, отлов и содержание безнадзорных животных, постановка на учет, содержание бесхозного недвижимого имущества, а также оформление права муниципальной собственности на него в случае обнаружения собственника, размещение социальной рекламы и др.).

Очевидно, что необходимо привести рамочное и отраслевое законодательство во взаимное соответствие, в том числе в необходимых случаях оформить передачу федеральных полномочий субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям (например, регистрационный учет граждан по месту пребывания и жительства при отсутствии органов миграционного учета). Объем собственных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации



2



В.Б. КИДЯЕВ И ЧЛЕН ЭКСПЕРТНОГО СОВЕТА
КОМИТЕТА М.А. ЧЕРНЫШОВ

3



НА РАСШИРЕННОМ ЗАСЕДАНИИ ПО ВОПРОСАМ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Федерации по предметам совместного ведения, объем полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения должен быть четко и недвусмысленно определен в законах.

**Закрепление за органами власти разных уровней,
а также за муниципальными районами, городскими округами
и поселениями одинаковых или однотипных
по своему содержанию полномочий и вопросов**

В ряде случаев формулировки пункта 2 статьи 26 Федерального закона от 6 октября 1999 года №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статей 14, 15 и 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ таковы, что не позволяют разграничить собственные полномочия субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения и вопросы местного значения муниципальных образований. При этом четкого разграничения компетенции не производится и в отраслевом законодательстве, в результате чего невозможно определить границы ответственности каждого уровня власти в соответствующей сфере. Это касается, например, прав в сфере охраны окружающей среды и борьбы с терроризмом, поддержки сельскохозяйственного производства, малого и среднего предпринимательства, культуры, искусства, народных художественных промыслов, деятельности аварийно-спасательных служб и формирований, работы с детьми и молодежью.

Такая ситуация противоречит не только концепции проводимой реформы по разграничению полномочий, но и конституционным принципам федеративного устройства и обособленности местного самоуправления, которые предполагают закрепление за каждым уровнем власти собственной компетенции.

**Недостаточно последовательный учет при разграничении
компетенции и назначения каждого уровня власти**

С одной стороны, на органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления подчас возлагаются несвойственные им функции. В ряде случаев к собственной компетенции субъектов Российской Федерации и муниципальных образова-



ний относится решение задач, имеющих общегосударственный, а не региональный или местный характер либо требующих централизованного подхода, решения силами единой государственной системы органов. Так, к вопросам местного значения отнесены профилактика терроризма и экстремизма, гражданская оборона, предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций, деятельность аварийно-спасательных служб и формирований, мобилизационная подготовка.

Второй стороной названной проблемы является, напротив, централизация на федеральном уровне ряда функций, которые могут осуществляться на региональном или местном уровнях. Это ведет к росту числа территориальных подразделений федеральных органов государственной власти и снижению эффективности решения некоторых вопросов. В первую очередь это касается контрольно-надзорных полномочий, оказывающих существенное влияние на социально-экономические процессы, инвестиционный климат в регионах.

В связи с этим необходимо провести инвентаризацию полномочий, осуществляемых территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, для решения вопросов о целесообразности сохранения их за федеральным центром или передаче субъектам Российской Федерации.

Значительное расширение перечня прав органов местного самоуправления по решению вопросов, не относящихся к вопросам местного значения, в том числе по участию в осуществлении не переданных им государственных полномочий

Статьи 14–16 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ закрепляют порядка 10 прав каждого типа муниципальных образований, что соответствует трети объема вопросов местного значения муниципальных образований. При этом такие полномочия закрепляются не только в базовом, но и в отраслевом законодательстве. Более того, с учетом изложенных выше проблем разграничения компетенции, это ведет к тому, что не всегда можно однозначно определить природу той или иной функции – является ли она полномочием по решению вопроса собственной компетенции соответствующего уровня власти, не переданным в установленном порядке государственным полномочием либо правом на участие в осуществлении полномочий вышестоящего уровня власти (например, регистрация граждан по месту пребывания и жительства, прием средств от населения в счет уплаты налогов, выдача документа, подтверждающего ведение гражданином кочевого и (или) полукочевого образа жизни, и т.п.).

Закрепление значительного объема прав по решению вопросов, не относящихся к основным задачам муниципальных образований, ведет к размыванию ответственности за решение соответствующих вопросов, переложению политической и социальной ответственности на нижестоящие уровни власти. В условиях недостатка финансовых ресурсов даже для решения вопросов собственной компетенции это чревато тратами бюджетных средств на решение второстепенных задач и к тому же нерешением важных вопросов жизнедеятельности населения.

Рост числа государственных полномочий, передаваемых для осуществления органам власти нижестоящего уровня

В последние годы значительно увеличилось количество полномочий, которые были делегированы для осуществления субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям.



Практика показывает, что объем переданных задач, осуществляемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, достигает, а в некоторых случаях и превышает 50% объема их собственных полномочий.

Так, во многих отраслевых законах, принятых в последнее время, выделяется группа федеральных полномочий, передаваемых для осуществления субъектам Российской Федерации (статья 83 Лесного кодекса Российской Федерации, статья 26 Водного кодекса Российской Федерации, статья 7 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года №1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации», статья 4 Федерального закона от 17 июля 1999 года №178-ФЗ «О государственной социальной помощи», статья 6 Федерального закона от 23 ноября 1995 года №174-ФЗ «Об экологической экспертизе», статья 28 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года №3266-1 «Об образовании», статья 15 Федерального закона от 21 ноября 2011 года №323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и др.).

Ситуацию усугубляет то, что ряд таких делегированных субъектам федеральных полномочий может передаваться ими далее на местный уровень. Это предусмотрено, например, федеральными законами «Об актах гражданского состояния», «О Всероссийской сельскохозяйственной переписи», «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции», «О ветеранах», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», Законом Российской Федерации «О донорстве крови и ее компонентов» и др. Это крайне усложняет и запутывает распределение и реализацию соответствующих функций.

Что касается органов местного самоуправления, то количество переданных им федеральных полномочий незначительно (первичный воинский учет в местностях, где отсутствуют военные комиссариаты, составление списков кандидатов в присяжные заседатели), зато велик объем передаваемых им региональных полномочий.

Реализация делегированных полномочий на основе субвенций не способствует укреплению налогового потенциала субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, не стимулирует нижестоящие органы публичной власти к эффективному исполнению переданных (не собственных) полномочий, возложенных на них без их согласия и зачастую без достаточного финансового и материального обеспечения. В данном случае разграничение полномочий в федеративной системе подменяется административным делегированием таких полномочий «сверху вниз». В результате федеративные отношения, а также муниципальные правоотношения, основанные на конституционной самостоятельности местного самоуправления, заменяются административными отношениями по выполнению делегированных полномочий вышестоящих органов власти.

Такая практика свидетельствует, во-первых, о недостаточной продуманности и эффективности существующей системы разграничения полномочий между уровнями публичной власти и, во-вторых, о недостаточной законодательной урегулированности вопроса о наделении государственными полномочиями, отсутствии критериев для определения полномочий, которые могут быть переданы, и ограничений на передачу всех или большинства полномочий в определенной сфере.

Необходимо объективно оценить перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации на предмет их передачи на муниципальный уровень.

Пути решения поставленных задач

В связи с вышеизложенным представляется необходимым:

- обеспечить соответствие между Федеральным законом от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отраслевым законодательством в части определения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, для чего провести инвентаризацию указанных полномочий в отраслевом законодательстве;



- исключить закрепление одинаковых или сходных полномочий за разными уровнями власти одновременно, для чего провести инвентаризацию таких полномочий;
- исключить из компетенции муниципальных образований несвойственные им функции;
- законодательно ограничить количество полномочий, передаваемых для осуществления органам местного самоуправления в порядке наделения их государственными полномочиями, отдав предпочтение закреплению соответствующих полномочий в качестве собственных в случае необходимости их осуществления на местном уровне, руководствуясь принципом субсидиарности, закрепленным в Европейской хартии местного самоуправления;
- внести изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, устанавливающие минимальный уровень финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований, для чего разработать методику оценки средней финансовой потребности муниципальных образований для выполнения соответствующих расходных обязательств, то есть провести стандартизацию расходных обязательств с учетом специфики территории и использования индексов бюджетных расходов, разработанных Минфином России;
- разработать комплекс мер по совершенствованию бюджетного и налогового законодательства Российской Федерации в целях стимулирования в том числе и муниципальных образований к наращиванию собственного экономического потенциала;
- предоставлять из федерального бюджета средства на поддержку муниципальных программ повышения эффективности бюджетных расходов и стимулирование органов местного самоуправления к развитию налогового потенциала муниципальных образований в таких же объемах, что предполагается выделить бюджетам субъектов Российской Федерации на указанные цели;
- предоставлять из федерального бюджета гранты городским округам и муниципальным районам в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в таких же объемах, что предполагается выделять бюджетам субъектов Российской Федерации на указанные цели;
- наделить органы местного самоуправления в законодательном порядке государственными полномочиями по регистрационному учету граждан по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации в населенных пунктах, в которых отсутствуют федеральные органы по контролю и надзору в сфере миграции, с предоставлением из федерального бюджета соответствующих субвенций местным бюджетам на реализацию органами местного самоуправления данных полномочий.