**О результатах мониторинга правоприменения Закона Нижегородской области от 1 марта 2011 года № 25-З
"О Законодательном Собрании Нижегородской области"; Закона Нижегородской области от 3 октября 2007 года № 129-З
"О Правительстве Нижегородской области"; Закона Нижегородской области от 31 марта 2010 года № 60-З "О полномочиях органов государственной власти Нижегородской области по взаимодействию с Ассоциацией "Совет муниципальных образований Нижегородской области" (в части взаимодействия органов государственной власти Нижегородской области с органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области, мониторинга форм межмуниципального сотрудничества муниципальных образований) (далее также – мониторинг).**

В соответствии планами мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Нижегородской области, принятыми постановлениями Законодательного Собрания Нижегородской области от 21 декабря 2017 года № 514-VI, от 28 июня 2018 года № 678-VI и от 20 декабря 2018 года
№ 898-VI, комитет Законодательного Собрания по вопросам государственной власти области, местного самоуправления и регламенту
(в связи с реорганизацией комитета Законодательного Собрания по вопросам государственной власти области и местного самоуправления) (далее также – Комитет) проводил мониторинг Закона Нижегородской области от 1 марта 2011 года № 25-З "О Законодательном Собрании Нижегородской области"; Закона Нижегородской области от 3 октября 2007 года № 129-З
"О Правительстве Нижегородской области"; Закона Нижегородской области от 31 марта 2010 года № 60-З "О полномочиях органов государственной власти Нижегородской области по взаимодействию с Ассоциацией "Совет муниципальных образований Нижегородской области" (далее также – отдельные законы Нижегородской области) (в части взаимодействия органов государственной власти Нижегородской области с органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области (далее также – взаимодействие), мониторинг форм межмуниципального сотрудничества муниципальных образований).

**Цель проведения мониторинга** – определение оценки эффективности существующих форм взаимодействия органов государственной власти Нижегородской области с органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области, установленных нормами отдельных законов Нижегородской области, форм межмуниципального сотрудничества муниципальных образований.

**Задачи мониторинга:**

1. Изучение практики применения отдельных положений Закона Нижегородской области от 1 марта 2011 года № 25-З "О Законодательном Собрании Нижегородской области" (далее – Закон № 25-З); Закона Нижегородской области от 3 октября 2007 года № 129-З "О Правительстве Нижегородской области" (далее – Закон № 129-З) в части взаимодействия органов государственной власти Нижегородской области с органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области и положений Закона Нижегородской области от 31 марта 2010 года № 60-З "О полномочиях органов государственной власти Нижегородской области по взаимодействию с Ассоциацией "Совет муниципальных образований Нижегородской области" (далее – Закон № 60-З) в части взаимодействия Ассоциации с органами государственной власти Нижегородской области.

2. Изучение практики взаимодействия органов государственной власти Нижегородской области с органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области.

3. Изучение законодательства и правоприменительной практики других субъектов Российской Федерации по вопросу взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления, по вопросу межмуниципального сотрудничества.

4. Выявление положений отдельных законов Нижегородской области, несоответствующих федеральному законодательству и законодательству Нижегородской области, внутренних противоречий, обзор судебной практики в части взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления.

5. Выработка предложений, направленных на совершенствование форм взаимодействия органов государственной власти Нижегородской области с органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области, форм межмуниципального сотрудничества, а также предложений по совершенствованию федерального законодательства.

**I. Краткая характеристика предмета регулирования отдельных законов Нижегородской области в части взаимодействия органов государственной власти Нижегородской области с органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области, мониторинга форм межмуниципального сотрудничества муниципальных образований, основание проведения мониторинга, источники, объем и содержание полученной информации**

**1. Краткая характеристика предмета регулирования**

Одним из факторов, оказывающих влияние на эффективную организацию местного самоуправления в субъекте Российской Федерации, является поиск оптимальной модели взаимодействия органов публичной власти государственного и муниципального уровней.

Во взаимоотношениях государственной власти и местного самоуправления необходимо учитывать ряд аспектов, в числе которых: особенности организации местного самоуправления, исторически сложившиеся на соответствующей территории местные традиции, основные направления государственной политики в области развития местного самоуправления и социально-экономического развития субъекта Российской Федерации в целом.

При этом в каждом субъекте Российской Федерации существует специфика выстраивания отношений между государственной и муниципальной властью с учетом политических, экономических и иных особенностей.

В то же время данные отношения должны выстраиваться на основе организационно-правовых форм, предусмотренных законодательством.

К числу основных правовых актов, помимо конституционных положений, регулирующих основы данного взаимодействия, относятся Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ) и Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

Так, исходя из анализа правовых норм, установленных Федеральным законом № 184-ФЗ, органы государственной власти субъекта Российской Федерации содействуют развитию местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации. При этом деятельность органов государственной власти субъекта Российской Федерации должна основываться на принципе самостоятельности осуществления органами местного самоуправления своих полномочий.

В соответствии с нормами Федерального закона № 184-ФЗ можно выделить следующие формы взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления:

- представительные органы местного самоуправления обладают правом реализации права законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации (пункт 1 статьи 6);

- органы местного самоуправления в соответствии с законом субъекта Российской Федерации обладают правом внесения в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации предложения о кандидатуре на должность уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации (пункт 12 статьи 16.1);

- высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации):

представляет субъект Российской Федерации в отношениях с органами местного самоуправления (подпункт "а" пункта 7 статьи 18);

в соответствии с законодательством Российской Федерации может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации с органами местного самоуправления (подпункт "д.1" пункта 7 статьи 18);

- высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством Российской Федерации изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации, а также вправе обратиться в суд (подпункт "е" пункта 2 статьи 21);

- органы государственной власти субъектов Российской Федерации решают отдельные вопросы, касающиеся муниципального уровня, в том числе могут наделять отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации, осуществлять перераспределение полномочий, в рамках установленных принципов финансового обеспечения осуществления своих полномочий по предметам совместного ведения (статья 26.3).

Согласно положениям Федерального закона № 131-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления относится, в том числе правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, установленных настоящим Федеральным законом.

Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления осуществляется на основании определенных полномочий в области территориальной организации местного самоуправления, компетенции органов местного самоуправления, институциональной организации местного самоуправления, а также полномочий, регламентированных экономическими основами местного самоуправления.

Кроме того, положения Федерального закона № 131-ФЗ предусматривают отдельные полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Так, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации):

 - наделено правом по направлению своих представителей в состав конкурсной комиссии по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования муниципального района, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского муниципального образования города федерального значения (часть 2.1. статьи 36), на замещение должности главы местной администрации муниципального образования муниципального района, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского муниципального образования города федерального значения (часть 5 статьи 37);

- может выделить за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации гранты муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей (часть 2 статьи 18.1);

- вправе расторгнуть контракт с главой местной администрации в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также в связи с несоблюдением ограничений, установленных частью 9 статьи 37 (подпункт 2 части 11 статьи 37);

- вправе принять решение о проведении проверки достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции депутатом, членом выборного органа местного самоуправления, выборным должностным лицом местного самоуправления (часть 7.2 статьи 40);

- вправе издать правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации в установленных федеральным законом случаях (часть 1 статьи 74);

- вправе принять решение об удалении главы муниципального образования в отставку (статья 74.1).

В целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований в каждом субъекте Российской Федерации образуется совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации (часть 1 статьи 8 Федерального закона № 131-ФЗ).

Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по взаимодействию с советами муниципальных образований субъектов Российской Федерации определяются законами субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ.

Несмотря на отсутствие непосредственного нормативного закрепления "видов" форм взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, федеральное законодательство, учитывая складывающиеся правовые отношения во всех сферах деятельности, предоставляет возможность правого регулирования данного вопроса на уровне субъектов Российской Федерации.

В соответствии с Уставом Нижегородской области органы государственной власти Нижегородской области (далее также – область) содействуют развитию местного самоуправления на территории области и обеспечивают государственные гарантии прав граждан на осуществление местного самоуправления.

Согласно положениям Закона № 25-З Законодательное Собрание Нижегородской области (далее также – Законодательное Собрание, Собрание) утверждает планы мероприятий по взаимодействию Собрания с органами местного самоуправления.

Собрание взаимодействует с органами местного самоуправления муниципальных образований области в следующих формах:

1) оказание органам местного самоуправления методической и иной помощи в осуществлении их полномочий;

2) рассмотрение обращений органов и должностных лиц местного самоуправления;

3) информирование органов местного самоуправления о рассматриваемых Собранием проектах законов области, проектах постановлений Собрания, а также о принятых законах области, постановлениях Собрания, затрагивающих интересы соответствующих муниципальных образований;

4) создание совещательных, консультационных органов с участием органов местного самоуправления;

5) в иных формах в пределах своих полномочий и в соответствии с законодательством.

В соответствии с Законом Нижегородской области № 129-З Правительство Нижегородской области (далее – Правительство области) взаимодействует с органами местного самоуправления в сфере управления и разграничения государственной собственности.

Правительство области в пределах своих полномочий содействует развитию местного самоуправления на территории области, организует и осуществляет взаимодействие с органами местного самоуправления муниципальных образований области.

Правительство области:

1) рассматривает предложения, поступившие от органов местного самоуправления муниципальных образований области;

2) заключает с органами местного самоуправления муниципальных образований области договоры и соглашения в соответствии с федеральным законодательством и законодательством области;

3) организует контроль за выполнением органами местного самоуправления муниципальных образований области отдельных государственных полномочий, которыми они наделены законами области;

4) вправе предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с федеральным законодательством изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, Уставу Нижегородской области, законам Нижегородской области и иным нормативным правовым актам Нижегородской области, а также вправе обратиться в суд.

Кроме того, законодательством Нижегородской области предусмотрены иные формы взаимодействия Правительства области в зависимости от сферы правоотношений. Например, Законом Нижегородской области от 25 декабря 2015 года № 206-З "О промышленной политике в Нижегородской области" взаимодействие Правительства области с органами местного самоуправления муниципальных образований области в пределах своих полномочий осуществляется путем:

а) рассмотрения предложений, поступивших от органов местного самоуправления муниципальных образований области по вопросам развития промышленности;

б) оказания содействия в разработке комплексных планов модернизации и развития моногородов области и программ развития производительных сил муниципальных районов и городских округов области;

в) заключения договоров и соглашений с органами местного самоуправления муниципальных образований области в соответствии с федеральным законодательством и законодательством области.

В соответствии с Законом Нижегородской области от 2 февраля 2016 года № 14-З "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации, расположенных на территории Нижегородской области" органы местного самоуправления муниципальных образований области вправе заключать с Правительством области соглашения о взаимодействии в области государственной охраны, сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия, расположенных на территории соответствующих муниципальных образований Нижегородской области.

В целях реализации норм Федерального закона № 131-ФЗ на территории области действует Закон 60-З, которым установлены порядок и формы осуществления полномочий органов государственной власти области по взаимодействию с Ассоциацией "Совет муниципальных образований Нижегородской области" (далее также – Совет, Совет муниципальных образований области).

В соответствии с Законом № 60-З к основным формам осуществления полномочий органов государственной власти области по взаимодействию с Советом муниципальных образований относится:

1) привлечение органами государственной власти области представителей Совета к участию в подготовке и обсуждении проектов законов Нижегородской области, нормативных правовых актов органов государственной власти Нижегородской области по вопросам организации местного самоуправления, а также связанных с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, утверждением государственных программ Нижегородской области;

2) привлечение органами государственной власти области представителей Совета к участию в обсуждении объема финансовых ресурсов, необходимых для реализации государственных программ области, и их источников, а также привлечение Совета к участию в реализации указанных программ;

3) привлечение органами государственной власти области представителей Совета к участию в обсуждении приоритетов социально-экономического развития Нижегородской области;

4) подготовка и представление Советом Губернатору Нижегородской области и Законодательному Собранию ежегодного доклада о состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных образований в области, а также предложений по дальнейшему совершенствованию законодательства Нижегородской области в сфере местного самоуправления;

5) привлечение органами государственной власти области уполномоченных представителей Совета к участию в работе органов государственной власти в качестве членов экспертных, консультативных и координационных общественных советов и групп по вопросам местного самоуправления;

6) организация и осуществление совместно с Советом сбора, изучения и обмена информацией по вопросам местного самоуправления в Нижегородской области, в том числе в целях распространения практики решения вопросов местного значения;

7) назначение органами государственной власти области своих полномочных представителей в Совете для обеспечения постоянного взаимодействия;

8) проведение мониторинга реализации нормативных правовых актов органов государственной власти области в сфере местного самоуправления с участием Совета муниципальных образований;

9) иные формы, не противоречащие действующему законодательству.

Органы государственной власти области могут оказывать Совету муниципальных образований области государственную поддержку в соответствии с законодательством.

Кроме взаимодействия Совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации с органами государственной власти в рамках межмуниципального сотрудничества законодательством предусмотрено взаимодействие органов местного самоуправления с другими органами местного самоуправления.

Так, согласно части 3 статьи 8 Федерального закона № 131-ФЗ в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения могут быть образованы межмуниципальные объединения, учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. В этих же целях органы местного самоуправления могут заключать договоры и соглашения. Указанные межмуниципальные объединения не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления.

Представительные органы муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения могут принимать решения об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ в форме непубличных акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью (часть 1 статьи 68).

Представительные органы муниципальных образований могут также принимать решения о создании некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов (часть 1 статьи 69).

В то же время органы государственной власти субъектов Российской Федерации участвуют в межмуниципальных отношениях в связи с реализацией своих полномочий в соответствии с Федеральным законом
№ 184-ФЗ.

Например, к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов:

предупреждения чрезвычайных ситуаций межмуниципального характера (подпункт 5 пункт 2 статьи 26.3);

организации и осуществления межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности, обращения с твердыми коммунальными отходами (подпункт 7 пункт 2 статьи 26.3);

осуществления дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог межмуниципального значения (подпункт 11 пункт 2 статьи 26.3);

осуществления регионального государственного надзора за сохранностью автомобильных дорог межмуниципального значения (подпункт 11.1 пункта 2 статьи 26.3);

организации и осуществления межмуниципальных инвестиционных проектов, а также инвестиционных проектов, направленных на развитие социальной и инженерной инфраструктуры муниципальных образований (подпункт 29 пункт 2 статьи 26.3);

осуществления межмуниципальных программ и проектов в области физической культуры и спорта (подпункт 30 пункт 2 статьи 26.3);

организации и осуществления на межмуниципальном уровне мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне (подпункт 45 пункт 2 статьи 26.3);

осуществления межмуниципальных программ и мероприятий по работе с детьми и молодежью (подпункт 58 пункт 2 статьи 26.3).

Под межмуниципальными объектами, программами, проектами понимаются объекты, программы, проекты, предназначенные для решения вопросов местного значения на территориях двух и более муниципальных районов, городских округов.

Кроме того, в силу пункта 2 статьи 26.11 Федерального закона
№ 184-ФЗ для осуществления указанных полномочий в собственности субъекта Российской Федерации могут находиться:

 - имущество, включая защитные сооружения, необходимое для предупреждения чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидации их последствий, реализации мероприятий, направленных на спасение жизни и сохранение здоровья людей при чрезвычайных ситуациях;

- автомобильные дороги межмуниципального значения, в том числе имущество, необходимое для их обслуживания;

- имущество межмуниципальных библиотек;

- объекты спорта и иное имущество, необходимое для организации и проведения официальных межмуниципальных физкультурных, физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий;

- пассажирский транспорт и другое имущество, необходимое для осуществления пассажирских перевозок межмуниципального сообщения.

Таким образом, состояние правового регулирования в данной сфере необходимо и в целом достаточно для урегулирования данных общественных отношений.

**2. Основание проведения мониторинга**

Основанием проведения мониторинга является анализ эффективности существующих форм взаимодействия органов государственной власти области с органами местного самоуправления муниципальных образований области, с Советом муниципальных образований области, форм межмуниципального сотрудничества в связи совершенствованием вопросов организации местного самоуправления в Российской Федерации.

**3. Источники, объем и содержание полученной информации**

В целях проведения мониторинга распоряжением Председателя Законодательного Собрания от 6 апреля 2018 года № 98р сформирована рабочая группа, в состав которой вошли заместитель председателя Законодательного Собрания, депутаты Законодательного Собрания – члены Комитета, представители государственно-правового управления аппарата Собрания, Правительства области, прокуратуры Нижегородской области, Главного управления Министерства юстиции по Нижегородской области, органов местного самоуправления области, Совета муниципальных образований области, консультативных и совещательных органов, образованных при Собрании.

Рабочая группа провела 2заседания, в соответствии с планом мероприятий определила направления мониторинга, рассмотрела поступившие материалы, изучила опыт субъектов Российской Федерации по вопросу взаимодействия органов публичной власти, обозначила проблемные вопросы, подвела итоги мониторинга правоприменения.

В ходе мониторинга исследованы источники официальной информации, поступившей от Правительства области, органов местного самоуправления, Совета муниципальных образований области.

В рамках мониторинга проведена повторная правовая экспертиза отдельных законов Нижегородской области (в части взаимодействия органов государственной власти области с органами местного самоуправления муниципальных образований области) государственно-правовым управлением аппарата Собрания, Главным управлением Минюста России по Нижегородской области.

Также исследованы информационные материалы Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, касающиеся тематики мониторинга правоприменения, и других государственных органов, размещенные в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет".

**3.1 Реализация форм взаимодействия Правительства области с органами местного самоуправления муниципальных образований области**

1) Взаимодействие Правительства области с органами местного самоуправления в части заключения договоров и соглашений в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Нижегородской области.

Правительством области с органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области за период с 2015 по 2018 годы заключено 334 соглашения:

а) соглашения о передаче полномочий на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) между Правительством области и органами местного самоуправления муниципальных образований области, согласно которым Правительство Нижегородской области принимает на себя полномочия на определение подрядчика при осуществлении закупки для нужд органа местного самоуправления, за исключением принятия решения о способе определения подрядчиков, обоснования закупки, определения условий контракта, в том числе определения начальной (максимальной) цены контракта и подписания контракта (зарегистрировано 264 соглашения, действующих до исполнения сторонами обязательств);

б) концессионные соглашения в отношении объектов теплоснабжения между Правительством области, органами местного самоуправления муниципальных образований области и коммерческими или некоммерческими организациями, согласно которым концессионер (организация) обязуется за свой счет реконструировать имущество (объект соглашения), право собственности на которое принадлежит концеденту (органу местного самоуправления), и осуществлять теплоснабжение с использованием объекта соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный соглашением, права владения и пользования объектом соглашения для осуществления указанной деятельности (зарегистрировано 4 соглашений, срок действия 10 лет);

в) соглашения об ограничении роста платы граждан за коммунальные услуги между Правительством Нижегородской области, органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области, согласно которым в целях ограничения роста платы граждан за коммунальные услуги Правительство области, действуя непосредственно, а также через уполномоченные органы исполнительной власти, в рамках своей компетенции:

- согласовывает и (или) утверждает производственные и инвестиционные программы организаций, осуществляющих на территории соответствующего муниципального образования Нижегородской области деятельность в сферах теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения и утилизации, обезвреживания, захоронения твердых бытовых отходов;

- утверждает в установленном порядке экономически обоснованные тарифы для организаций, осуществляющих на территории соответствующего муниципального образования Нижегородской области деятельность в сфере теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения и утилизации, обезвреживания, захоронения твердых бытовых отходов в рамках утвержденных уполномоченным органом предельных максимальных уровней (индексов) и с учетом утвержденных производственных и инвестиционных программ;

- осуществляет мониторинг соблюдения утвержденных в установленном порядке предельных (максимальных) индексов изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в соответствующего муниципального образования области.

В свою очередь, орган местного самоуправления в рамках своей компетенции:

- участвует в разработке, согласовании и (или) утверждении инвестиционных программ, программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры соответствующего муниципального образования Нижегородской области с учетом требований законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности, а также повышения качества и доступности коммунальных услуг;

- обеспечивает соблюдение установленных предельных (максимальных) индексов изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в соответствующего муниципального образования Нижегородской области, а при выявлении фактов превышения предельного (максимального) индекса изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги при сопоставимых условиях осуществляет приведение размера платы граждан за коммунальные услуги в соответствие с предельным (максимальным) индексом путем предоставления за счет средств местного бюджета субсидий исполнителям коммунальных услуг и ресурсоснабжающим организациям;

- предусматривает в местном бюджете ассигнования для предоставления субсидий исполнителям коммунальных услуг и ресурсоснабжающим организациям в целях исполнения соглашения;

- организует и ведет разъяснительную работу с населением соответствующего муниципального образования Нижегородской области по вопросам, связанным с ограничением роста платы граждан за коммунальные услуги (зарегистрировано 8 соглашений, заключенных на неопределенный срок);

г) соглашения о проведении совместного конкурса между Правительством области и органами местного самоуправления муниципальных образований области, согласно которым Правительство области принимает на себя полномочия по организации и проведению совместного конкурса по выбору частного партнера в соответствии с Законом Нижегородской области от 11 марта 2010 года № 40-З "Об участии Нижегородской области в государственно-частном партнерстве", за исключением подписания соглашения (зарегистрировано 51 соглашение, действующих до исполнения сторонами обязательств);

д) соглашения о сотрудничестве при реализации инвестиционного проекта по строительству свиноводческого комплекса между Правительством области, органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области и коммерческими или некоммерческими организациями, согласно которым инвестор намерен построить свиноводческий комплекс, органы власти выражают готовность оказывать содействие инвестору в реализации инвестиционного проекта в соответствии с требованиями действующего законодательства Российской Федерации (зарегистрировано 2 соглашения с 3 дополнительными соглашениями, действующих до исполнения сторонами обязательств, за исключением случаев, когда соглашение прекращается ранее в соответствии с его положениями);

е) соглашение о сотрудничестве при реализации инвестиционного проекта по строительству коттеджного поселка между Правительством области, органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области, физическим лицом-собственником земельных участков и коммерческими или некоммерческими организациями, согласно которому инвестор намерен реализовать инвестиционный проект по строительству коттеджного поселка, органы власти выражают готовность оказывать содействие инвестору в реализации инвестиционного проекта в соответствии с требованиями действующего законодательства Российской Федерации (зарегистрировано 1 соглашение, действующее до исполнения сторонами обязательств, за исключением случаев, когда соглашение прекращается ранее в соответствии с его положениями);

ж) концессионное соглашение в отношении объектов централизованных систем холодного водоснабжения и водоотведения между Правительством области, органами местного самоуправления муниципальных образований области и коммерческими или некоммерческими организациями, согласно которому концессионер (организация) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать имущество (объект соглашения), право собственности на которое принадлежит концеденту (органу местного самоуправления), и осуществлять деятельность по холодному водоснабжению и (или) водоотведению на территории соответствующих поселений муниципального образования Нижегородского района, с использованием объекта соглашения и иного имущества, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный настоящим Соглашением, права владения и пользования объектом соглашения, а также иным имуществом технологически связанным между собой для осуществления указанной деятельности (зарегистрировано 1, действующее по 31 декабря 2032 года);

з) соглашение о взаимодействии при реализации инвестиционного проекта между Правительством области, органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области и коммерческими или некоммерческими организациями, согласно которому Правительство области рассмотрит возможность оказания содействия инвестору в поиске производственной площадки и обеспечения энергетическими ресурсами для реализации нового инвестиционного проекта; Правительство области и орган местного самоуправления в рамках своей компетенции продолжают оказывать содействие инвестору в поиске покупателя на принадлежащий инвестору земельный участок и возражений относительно продажи земельного участка не имеют (зарегистрировано 1 соглашение, действующее);

и) соглашение о создании территории опережающего социально-экономического развитиямежду Правительством области и органом местного самоуправления муниципального образования области, согласно которому Стороны обязуются действовать совместно для формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования Нижегородской области (зарегистрировано 1 соглашение, действует в течение срока существования территории опережающего социально-экономического развития);

к) соглашение о сотрудничествемежду Правительством области, органами местного самоуправления муниципальных образований области и коммерческими или некоммерческими организациями, согласно которому стороны сотрудничают в области утилизации иловых осадков с очистных сооружений и иловых карт с целью переработки и утилизации иловых осадков и строительства промышленного комплекса (зарегистрировано 1, действует 25 лет).

2) Взаимодействие Правительства области с органами местного самоуправления в части организации контроля за выполнением органами местного самоуправления муниципальных образований области отдельных государственных полномочий, которыми они наделены законами области.

Контроль за выполнением органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области отдельных государственных полномочий, которыми они наделены законами Нижегородской области, осуществляется в форме:

а) проведения проверок деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по осуществлению государственных полномочий;

б) направления запросов о предоставлении необходимых документов и информации об исполнении переданных государственных полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в том числе отчетов об использовании предоставленных финансовых средств на осуществление переданных государственных полномочий;

в) направления обязательных для исполнения органами местного самоуправления и их должностными лицами письменных предписаний об устранении выявленных, в том числе и при проведении проверок, нарушений требований законодательства Российской Федерации;

г) систематического анализа и обобщения результатов проводимых проверок, а также разработки предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации.

Кроме того, постановлением Правительства Нижегородской области
от 8 декабря 2011 года № 1011 утвержден Порядок оценки эффективности наделения органов местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области отдельными государственными полномочиями.

3) Организация приведения в соответствие с федеральным законодательством изданных органами местного самоуправления правовых акты.

а) В рамках взаимодействия с органами местного самоуправления за период с 2015 по 2018 годы в соответствии с подпунктом "е" пункта 2 статьи 21 Федерального закона № 184-ФЗ Правительство области 1 раз выступило с предложением органу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством Российской Федерации изданные им правовые акты в случае, а также 1 раз обратилось в суд.

б) В соответствии с Законом Нижегородской области от 4 декабря 2008 года № 162-З "О порядке организации и ведения в Нижегородской области регистра муниципальных нормативных правовых актов" взаимодействие исполнительных органов государственной власти Нижегородской области с органами местного самоуправления осуществляется в части представления муниципальных правовых актов для их включения в Регистр муниципальных нормативных правовых актов Нижегородской области.

При этом уполномоченный орган по ведению Регистра (Государственно-правовой департамент Нижегородской области) вправе проводить юридическую экспертизу муниципального нормативного правового акта, включенного в Регистр, на предмет его соответствия Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, законодательству Нижегородской области, уставу муниципального образования в порядке, установленном Правительством Нижегородской области.

При выявлении в муниципальном нормативном правовом акте положений, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, законодательству Нижегородской области, уставу муниципального образования, заключение уполномоченного органа по ведению Регистра направляется в орган местного самоуправления, принявший (издавший) нормативный правовой акт, либо выборному или иному должностному лицу местного самоуправления, принявшему (издавшему) нормативный правовой акт. В течение 30 календарных дней со дня поступления заключения указанный орган местного самоуправления, выборное или иное должностное лицо местного самоуправления в письменной форме информируют уполномоченный орган по ведению Регистра о результатах рассмотрения данного заключения, в том числе принятых и (или) планируемых к принятию мерах (с указанием сроков их осуществления) по устранению выявленных противоречий либо о причинах несогласия с данным заключением.

**Иные формы взаимодействия Правительства области с органами местного самоуправления**

В соответствии с пунктом 3.28. Положения о министерстве внутренней региональной и муниципальной политики Нижегородской области, утвержденного постановлением Правительства Нижегородской области о
т 20 сентября 2012 года № 652, министерство внутренней региональной и муниципальной политики Нижегородской области (далее - Министерство) оказывает организационную, методическую (консультативную) и практическую помощь муниципальным образованиям области по вопросам местного самоуправления.

В течение 2017-2018 годов проведены методические семинары для глав администраций поселений и сотрудников администраций муниципальных районов и городских округов:

- совместно с Советом по теме: "Кадастровая оценка объектов недвижимости и земельных участков", "Осуществление муниципального земельного контроля";

- совместно с Главным управлением Минюста России по Нижегородской области по вопросам разработки проектов уставов муниципальных образований и совершения нотариальных действий должностными лицами администраций поселений;

- по реализации в муниципальных образованиях области проекта по поддержке местных инициатив.

В течение 2017-2018 годов проведены выездные методические семинары для глав местного самоуправления и глав администраций муниципальных районов и городских округов области по вопросам:

- организации взаимодействия в период подготовки и проведения выборных кампаний;

- реализации государственной национальной политики Российской Федерации на территории Нижегородской области;

- особенностей проявления экстремизма в Нижегородской области;

- реализации Стратегии государственной национальной политики в Российской Федерации на период до 2025 года и др.

Министерство организует регулярные совещания Губернатора Нижегородской области с главами местного самоуправления и главами администраций муниципальных районов и городских округов области, на которых рассматриваются наиболее актуальные вопросы социально-экономического развития территорий. За 2017 и 2018 годы на совещаниях рассмотрено 54 вопроса, дано 212 поручений. Из них, органам местного самоуправления – 164; органам исполнительной власти области – 37. Контроль за исполнением поручений осуществляется Министерством в рабочем порядке.

Приказом Министерства от 14 октября 2013 года № 24 утверждены положение и состав коллегии министерства (далее – Коллегия), в который в том числе входят председатель Совета муниципальных образований области и руководители органов местного самоуправления муниципальных образований области.

Коллегия является постоянно действующим коллегиальным совещательным органом, образованным в целях выработки согласованных решений, направленных на реализацию задач, возложенных на Министерство.

Основной задачей Коллегии является разработка рекомендаций по решению вопросов, связанных с осуществлением Министерством функций по выработке и реализации мероприятий единой государственной внутренней региональной и муниципальной политики на территории Нижегородской области.

Коллегия создана с целью принятия коллегиальных решений по актуальным вопросам общественно-политической жизни Нижегородской области; привлечения экспертного сообщества при принятии и реализации решений, а также консультаций, обсуждений, экспертиз в сфере местного самоуправления; обеспечения стабильности позитивного развития общественно-политической ситуации в регионах.

В соответствии с пунктом 2.14. Положения о министерстве одними из основных задач министерства являются:

- координация работы по взаимодействию Губернатора Нижегородской области, Председателя Правительства и Правительства Нижегородской области с органами местного самоуправления Нижегородской области;

- осуществление организационного, информационного и иного обеспечения деятельности Губернатора Нижегородской области, Председателя Правительства и Правительства области по вопросам взаимодействия органов исполнительной власти области и органов местного самоуправления области.

Взаимодействие с органами местного самоуправления муниципальных образований области осуществляется Министерством по принципу кураторства. За каждым муниципальным районом (городским округом) закреплен сотрудник Министерства.

Взаимодействие осуществляется посредством ежемесячных совещаний Губернатора Нижегородской области с главами местного самоуправления и главами администраций муниципальных районов и городских округов, посещений Губернатором муниципальных образований области и приема Губернатором руководителей органов местного самоуправления муниципальных образований области. Также Министерством проводятся совещания с участием глав городских и сельских поселений Нижегородской области.

Кроме того, в целях повышения эффективности взаимодействия Правительства области с муниципальными образованиями области распоряжением Губернатора Нижегородской области от 8 июня 2016 года № 1008-р "О закреплении муниципальных районов, городских округов Нижегородской области" за членами Правительства Нижегородской области, руководителями органов исполнительной власти Нижегородской области, заместителями руководителей органов исполнительной власти Нижегородской области (далее - кураторы Правительства, кураторы) закреплены муниципальные районы, городские округа Нижегородской области.

Институт кураторства муниципальных образований области создан для решения задач повышения эффективности взаимодействия Правительства области с органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Нижегородской области.

Основными целями работы куратора Правительства области с муниципальным образованием являются повышение эффективности взаимодействия Правительства области с муниципальными образованиями области, а также выработка предложений по повышению эффективности взаимодействия органов исполнительной власти области, их должностных лиц с закрепленными органами местного самоуправления.

Кураторы регулярно лично посещают курируемые муниципальные образования и представляют отчеты Губернатору области о своей работе с курируемыми муниципальными образованиями.

В ходе поездок кураторы проводят встречи с руководителями органов местного самоуправления, активом курируемого муниципального образования, депутатами представительных органов местного самоуправления, руководителями территориальных органов государственной власти, руководителями основных предприятий и организаций, осуществляющих деятельность на территории курируемого муниципального образования, руководителями местных отделений политических партий, членами общественных организаций, лидерами общественного мнения, гражданами.

Кураторы принимают участие в заседаниях представительных органов, совещаниях, конференциях органов местного самоуправления, торжественных, массовых и других мероприятиях, организованных органами местного самоуправления курируемых территорий.

Кураторы посещают предприятия, имеющие важное значение для жизнедеятельности населения курируемых муниципальных образований, предприятия и организации социальной сферы, проблемные объекты инфраструктуры ЖКХ и социальной сферы, иные объекты, вызывающие напряжение среди населения (с целью оказания содействия в решении проблем).

При выявлении острых вопросов, требующих оперативного вмешательства, куратором совместно с органами местного самоуправления и Министерством определяются пути решения возникающих проблем, перечень необходимых действий, при необходимости к работе привлекаются соответствующие органы исполнительной власти области, в сферу деятельности которых входит решение возникшей проблемы.

Еще одной формой взаимодействия с органами местного самоуправления является реализация с 2013 года проекта по поддержке местных инициатив (далее – ППМИ).

Механизм реализации ППМИ регламентирован постановлением Правительства Нижегородской области от 22 декабря 2017 года № 945
"О реализации на территории Нижегородской области проекта по поддержке местных инициатив".

Суть ППМИ – поддержка на конкурсной основе инициатив, подготовленных и осуществляемых при широком участии и софинансировании со стороны населения. То есть в рамках ППМИ население принимает непосредственное участие в осуществлении местного самоуправления, решая именно те проблемы, которые считает для себя действительно важными.

Глава поселения проводит собрания граждан, на которых при участии населения определяются приоритетные для поселения проблемы (решение которых находится в ведении поселения), выбирается одна из них наиболее важная, определяется сумма, которую население готово собрать для софинансирования проекта. Выбирается инициативная группа.

Инициативная группа совместно с работниками органов местного самоуправления поселения готовят комплект документов для участия в конкурсе на получение субсидий из областного бюджета. Комплект документов направляется в конкурсную комиссию, образованную при Правительстве области.

Основными критериями конкурсного отбора являются:

- уровень софинансирования со стороны бюджета муниципального образования, населения и спонсоров в денежной форме;

- степень участия населения в идентификации проблемы и в реализации ППМИ;

- количество благополучателей от реализации ППМИ.

Участниками ППМИ являются все муниципальные образования (кроме муниципальных районов) области.

Правительство области ежегодно, начиная с 2013 года, предусматривает в областном бюджете средства на финансирование ППМИ.

В 2017 году на реализацию ППМИ было направлено 292,073 млн. рублей. В областном бюджете на 2018 год было предусмотрено 304,004 млн. рублей, на плановый период 2019 и 2020 годов на финансирование ППМИ заложено по 250 млн. рублей ежегодно.

В 2018 году победителями конкурсного отбора признаны 468 программ (проектов) развития территорий муниципальных образований, основанных на местных инициативах, общей стоимостью 608,054 млн. рублей, в том числе областная субсидия – 304,004 млн. рублей (50%). В 2019 году всего на конкурспоступило 600 заявок из всех муниципальных районов и городских округов.

Посредством ППМИ происходит взаимодействие Правительства области с органами местного самоуправления в целях решения вопросов местного значения. В Нижегородской области в рамках ППМИ реализованы программы по ремонту автомобильных дорог, строительству и реконструкции объектов жилищно-коммунального хозяйства, по обустройству объектов физической культуры и массового спорта, строительству детских игровых площадок, реконструкции объектов водоснабжения и объектов уличного освещения, обустройству мест массового отдыха населения и другие. Всего за период с 2013 по 2017 год на территории региона успешно реализованы порядка 1300 программ.

**3.2 Реализация форм взаимодействия Законодательного Собрания с органами местного самоуправления муниципальных образований области**

Взаимодействие Законодательного Собрания с органами местного самоуправления муниципальных образований области осуществляется в следующих формах:

1) оказание органам местного самоуправления методической и иной помощи в осуществлении их полномочий, рассмотрение обращений органов и должностных лиц местного самоуправления.

Комитеты Законодательного Собрания по вопросам своего ведения во взаимодействии со структурными подразделениями аппарата Собрания оказывают устные и письменные консультации, методическую помощь по разработке проектов законов Нижегородской области, разрабатывают типовые (модельные) муниципальные правовые акты, проводят выездные обучающие семинары, юридические консультации в муниципальных районах и городских округах.

Комитет, являющийся профильным по вопросам организации местного самоуправления, в постоянном режиме оказывает методическую, консультационную помощь по разработке проектов законов Нижегородской области по вопросам муниципального и административно-территориального устройства Нижегородской области (разрабатываются "дорожные карты" по соблюдению необходимых процедур, связанных с выявлением мнения населения и принятием решений органов местного самоуправления.

2) рассмотрение Собранием законодательных инициатив органов местного самоуправления.

В период 2011-2018 годов по законодательной инициативе органов местного самоуправления Законодательным Собранием принято 56 законов Нижегородской области, что составляет лишь 3,76 % от общего числа принятых законов.

При этом подавляющее большинство законопроектов касалось вопросов изменения границ и преобразования муниципальных образований, административно-территориальных образований. По остальным вопросам (муниципальная служба, административные правонарушения, охрана озелененных территорий и др.) большинство законопроектов внесено городской Думой г. Нижний Новгород. Законопроекты вносились органами местного самоуправления с учетом предварительной проработки Комитетом.

3) создание совещательных, консультационных органов с участием органов местного самоуправления.

При Собрании создана Ассоциация представительных органов муниципальных районов и городских округов в Нижегородской области (далее – Ассоциация).

Ассоциация действует с 2002 года. В соответствии с Положением об Ассоциации представительных органов муниципальных районов и городских округов в Нижегородской области при Законодательном Собрании Нижегородской области, утвержденном постановлением Законодательного Собрания Нижегородской области от 27.05.2010 № 2097-IV, Ассоциация является постоянно действующим совещательным и консультативным органом, образованным для обеспечения взаимодействия Собрания с органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в области и участия в правотворческой деятельности.

Ассоциация является открытой дискуссионной площадкой с широким спектром участников, где в процессе диалога консолидируются позиции представительной власти по важнейшим вопросам развития Нижегородской области.

Заседания Ассоциации, как правило, проходят ежеквартальнона территории одного из муниципальных образований области. Это позволяет каждому члену Ассоциации лично познакомиться с работой коллег по решению вопросов местного значения *(к июлю 2019 года проведено 56 заседаний)*.

Повестка каждого заседания Ассоциации формируется на основе предложений членов Ассоциации и комитетов Собрания. Как правило, в рамках одного заседания Ассоциации рассматривается несколько вопросов, объединенных отраслевой тематике (например, развитие агропромышленного комплекса, промышленности и предпринимательства, местного самоуправления, вопросы социальной политики, экологии) с посещением профильных объектов.

В качестве докладчиков на пленарное заседание приглашаются председатели комитетов Законодательного Собрания, члены Правительства области, руководители территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, представители общественности и предпринимательского сообщества.

Решения Ассоциации оформляются протокольно в виде рекомендаций органам государственной власти и местного самоуправления Нижегородской области. Протокол заседания Ассоциации направляется Губернатору Нижегородской области, руководителям региональных органов исполнительной власти, в комитеты Законодательного Собрания *(к июлю 2019 года на заседаниях было рассмотрено около 200 вопросов, принято более 1000 решений)*.

С 2008 года в целях получения обратной связи от органов местного самоуправления по вопросам реализации регионального законодательства на своих территориях Законодательным Собранием проводятся Парламентские дни в муниципальных районах и городских округах (далее - Парламентский день) в формате заседаний "круглых столов" (секций) с посещением профильных объектов. Для граждан муниципального образования проводятся депутатские приемы *(к июлю 2019 года проведено 28 Парламентский дней)*.

В Парламентских днях принимают участие депутаты Законодательного Собрания, представители Правительства и органов исполнительной власти области, работники аппарата Собрания, администраций и представительных органов муниципальных образований. К каждому Парламентскому Дню аппаратом Законодательного Собрания готовится обзор изменений федерального и регионального законодательства в области местного самоуправления с комментариями и рекомендациями по реализации изменений.

По итогам Парламентского дня Законодательным Собранием формируется План реализации рекомендаций, принятых в ходе "круглых столов" (секций) комитетов, который отрабатывается в Законодательном Собрании и направляется в Правительство области *(к июлю 2019 года аппаратом Законодательного Собрания проведена работа по более чем 200 рекомендациям)*.

4) Подписание соглашения Собранием о сотрудничестве с муниципальным образованием Нижегородской области.

В настоящее время Собранием подписано 2 соглашения о сотрудничестве между Собранием и органами местного самоуправления, в частности, с городской Думой города Нижний Новгород Нижегородской области и городской Думой города Дзержинска Нижегородской области.

При осуществлении сотрудничества и обмена опытом стороны соглашения взаимодействуют в формах:

1) планирования законотворческой и нормотворческой деятельности;

2) разработки и обсуждения проектов законов Нижегородской области, проектов нормативных правовых актов;

3) создания совместных рабочих и экспертных групп для подготовки проектов законов Нижегородской области, нормативных правовых актов;

4) проведения совместных конференций, семинаров, консультаций, "круглых столов" и иных подобных мероприятий;

5) участия в заседаниях комитетов (комиссий);

6) обмена опытом по вопросам мониторинга правоприменения федерального законодательства и законодательства Нижегородской области и применения муниципальных правовых актов.

Законодательное Собрание участвует в предварительном рассмотрении проектов законов Нижегородской области, разработанных органами местного самоуправления. Такая организация работы позволяет учесть все замечания и предложения органов государственной власти области до внесения законодательной инициативы представительными органами местного самоуправления.

**3.3 Взаимодействие Законодательного Собрания области и Правительства области с Советом муниципальных образований области**

Совет муниципальных образований Нижегородской области создан в соответствии с частью 1 статьи 8 и статьей 66 Федерального закона
№ 131-ФЗ.

Учредителями Совета являются муниципальные образования Нижегородской области. Совет входит в состав Общероссийского конгресса муниципальных образований Российской Федерации.

Деятельность Совета, президиума и Исполнительной дирекции направлены на реализацию приоритетных направлений:

- совершенствование нормативной правовой базы местного самоуправления;

- организация взаимодействия с органами государственной власти;

- оказание методической поддержки муниципальным образованиям.

Основной формой взаимодействия Собрания с Советом является привлечение Совета к участию в работе с проектами законов области, проектов постановлений Законодательного Собрания, законами области и постановлениями Собрания, мониторинг которых проводится в соответствии планами мониторинга правоприменения нормативных правовых актов области, принятых Законодательным Собранием.

Наиболее активно в этой области взаимодействует Комитет Законодательного Собрания, являющийся профильным по вопросам организации местного самоуправления. Комитетом запрашивается мнение Совета по всем вопросам, касающимся организации местного самоуправления на территории Нижегородской области.

Кроме того, представитель Совета является постоянным участником заседаний Комитета.

Постоянным представителем от Законодательного Собрания шестого созыва в Совете назначен А.Ф. Табачников, заместитель Председателя Законодательного Собрания.

Примером согласованной работы Правительства области с Советом является организация взаимодействия органов местного самоуправления Нижегородской области с органами государственного контроля и надзора.

С 2013 года Министерство совместно с Советом ежемесячно проводили мониторинг контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления. Результаты данного мониторинга рассматривались на:

- заседаниях межведомственной комиссии по анализу эффективности осуществления контрольно-надзорной деятельности в муниципальных образованиях Нижегородской области при Губернаторе Нижегородской области;

- совещаниях, организуемых аппаратом полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе;

- совещаниях, организуемых прокуратурой Нижегородской области.

В результате проведенной работы органы местного самоуправления отмечали значительное сокращение проверок.

Основной целью взаимодействия Министерства и Совета является обеспечение реализации на территории региона основных направлений внутренней политики Нижегородской области, определяемых Губернатором Нижегородской области.

Кроме того, исполнительный директор Совета принимает участие в работе:

- экспертной комиссии по рассмотрению и анализу результатов оценки населением деятельности руководителей органов местного самоуправления, унитарных предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях, акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в собственности Нижегородской области или в муниципальной собственности, осуществляющих оказание услуг по жизнеобеспечению населения муниципальных образований;

- конкурсной комиссии по проведению конкурсного отбора программ (проектов) развития территорий муниципальных образований Нижегородской области, основанных на местных инициативах;

- экспертной группы по анализу и уточнению результатов оценки достигнутого уровня эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Нижегородской области и др.

В Президиум Совета муниципальных образований Нижегородской области входят министр внутренней региональной и муниципальной политики Нижегородской области Р.В.Любарский, директор Государственно-правового департамента Нижегородской области Л.Д.Литвиненко, министр Правительства Нижегородской области – полномочный представитель Губернатора в Законодательном Собрании Нижегородской области Д.И. Бакиев, главы местного самоуправления, администраций муниципальных районов, городских округов и поселений.

**3.4. Информация органов местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области о наиболее активных формах взаимодействия**

В результате анализа полученной информации от органов местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области между органами государственной власти области и органами местного самоуправления муниципальных образований области обозначены наиболее активные формы взаимодействия:

- информационное обеспечение органов местного самоуправления, в том числе ознакомление органов местного самоуправления с проектами нормативных правовых актов;

- рассмотрение обращений органов местного самоуправления;

- организация подготовки, переподготовки муниципальных служащих и выборных должностных лиц местного самоуправления;

- реализация права законодательной инициативы представительным органом муниципального образования;

- создание совместных координационных, консультационных, совещательных и других рабочих органов как временных, так и постоянно действующих;

- совместная реализация различных программ, в том числе совместное финансирование;

- заключение договоров и соглашений между органами государственной власти и органами местного самоуправления;

- сотрудничество с Советом муниципальных образований области.

**II. Информация о выявленных проблемах, связанных с применением положений отдельных законов Нижегородской области**

**1) о несоответствиях отдельных законов Нижегородской области федеральному законодательству, Уставу области**

В ходе мониторинга Главным управлением Минюста России по Нижегородской области и государственно-правовым управлением аппарата Законодательного Собрания проведены правовые экспертизы отдельных законов Нижегородской области в части предмета мониторинга.

По результатам проведенных экспертиз установлено, что законы Нижегородской области приняты в пределах полномочий Нижегородской области, соответствуют Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, Уставу и законам Нижегородской области.

**2) об отсутствии подзаконных нормативных правовых актов и иных правовых актов, направленных на реализацию отдельных законов Нижегородской области, в отношении которых проведен мониторинг.**

Все подзаконные нормативные правовые акты, направленные на реализацию положений отдельных законов Нижегородской области, приняты.

**3) о проблемах, связанных с применением нормативных правовых актов области, выявленных по показателям, определенным методикой осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 года № 694**

Пунктом 3 статьи 7 Закона № 60-З предусмотрено, что органы государственной власти области в пределах своих полномочий могут оказывать Совету муниципальных образований области для достижения им своих уставных целей экономическую поддержку в форме размещения государственных социальных заказов в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд".

Вместе с тем Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ
"О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" с 1 января 2014 года утратил силу.

В силу норм, установленных Законом Нижегородской области
от 7 мая 2009 года № 52-З "О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Нижегородской области" (далее – Закон № 52-З), оказание государственной поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям органами государственной власти Нижегородской области осуществляется в форме осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у социально ориентированных некоммерческих организаций в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Таким образом, пункт 3 статьи 7 Закона № 60-З требует пересмотра.

Кроме того, отдельными законами Нижегородской области уточнены формы государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, установленные статьей 6 Закона № 52-З.

В этой связи формы, установленные пунктом 1 и 2 статьи 7 Закона
№ 60-З также требуют уточнения.

**4) о наличии норм, имеющих неоднозначное понимание со стороны правоприменителей, выявленных в результате мониторинга, в том числе на основании обращений органов местного самоуправления, судебной практики.**

Нормы в отдельных законах Нижегородской области, имеющие неоднозначное понимание со стороны правоприменителей, в том числе на основании обращений органов местного самоуправления, судебной практики, не выявлены. Однако выявлены проблемы с эффективностью их реализации.

**III. Оценка эффективности действия отдельных положений законов Нижегородской области**

1. На основании информации о реализации отдельных положений законов Нижегородской области в части взаимодействия органов государственной власти области с органами местного самоуправления муниципальных образований области, эффективность действия законов Нижегородской области удовлетворительная.

В то же время, несмотря на установленные законами Нижегородской области формы взаимодействия, организация данного взаимодействия требует совершенствования ввиду следующих обозначенных органами местного самоуправления проблем.

 - при направлении писем органами государственной власти области должностным лицам не учитывается существующая структура органов местного самоуправления в муниципальных образованиях (часть муниципальных образований перешли на "одноглавую", часть остались на "двуглавой" системе организации, в результате, письмо, адресованное главе местного самоуправления не может быть рассмотрено председателем представительного органа);

- при принятии решений органами государственной власти области о передаче им отдельных государственных полномочий не учитывается мнение органов местного самоуправления;

- существует проблема, заключающаяся в недостаточности финансовых ресурсов (субвенций) для реализации переданных на исполнение отдельных государственных полномочий;

- недостаточность методической помощи органам местного самоуправления, направленной на единообразное правоприменение при осуществлении нормотворческой деятельности представительными и исполнительными органами местного самоуправления, отсутствие разработанных модельных муниципальных актов;

- недостаточность организации и проведения семинаров "круглых столов" по вопросам правоприменения положений областного законодательства, предварительная тематика которых должна быть запрошена от органов местного самоуправления; по вопросам правотворческого процесса, электронного документооборота, обеспечения доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления, на уровне Правительства области и министерств с раздачей методических рекомендаций;

- несогласованность с органами местного самоуправления вопросов перераспределения полномочий между органами государственной власти области и органами местного самоуправления, неполное обеспечение финансирование передаваемых государственных полномочий;

- недостаточное внимание проблеме правового просвещения населения в сфере местного самоуправления.

2.В соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 3 Закона области № 60-З одной из форм осуществления полномочий органов государственной власти Нижегородской области по взаимодействию с Советом муниципальных образований области является подготовка и представление Советом Губернатору Нижегородской области и Законодательному Собранию ежегодного доклада о состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных образований в Нижегородской области, а также предложений по дальнейшему совершенствованию законодательства Нижегородской области в сфере местного самоуправления.

Указанный доклад в Законодательное Собрание и Правительство области Советом муниципальных образований области не направляется с 2012 года.

Таким образом данная норма в настоящее время не реализуется на практике.

**IV. Предложения по устранению выявленных коррупциогенных** **факторов**

В ходе мониторинга коррупциогенных факторов в отдельных законах Нижегородской области не выявлено.

**V. Проблемы и предложения по внесению изменений в федеральное законодательство**

1. Федеральный закон № 131-ФЗ определяет в рамках межмуниципального сотрудничества несколько форм взаимодействия муниципальных образований (образование советов муниципальных образований субъекта Российской Федерации, общероссийское объединение муниципальных образований, межмуниципальные объединения, учреждение хозяйственных обществ и других межмуниципальных организаций).

Непосредственно органы местного самоуправления могут принимать решения об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью (статья 68 Федерального закона № 131-ФЗ) и могут принимать решения о создании некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов (статья 69 Федерального закона № 131-ФЗ).

Однако практика показывает, что взаимодействие органов местного самоуправления может осуществляться и в других формах сотрудничества, например, создание ассоциации представительных органов муниципальных образований поселений, входящих в состав муниципального района, проведение совещаний глав муниципальных образований и глав администраций муниципальных образований различного уровня, создание ассоциаций исполнительных органов муниципальных образований и т.д.

Целью данных форм взаимодействия является обобщение проблемных вопросов, возникающих при решении вопросов местного значения органами местного самоуправления, при реализации ими полномочий, при решении задач и поручений, поставленных в ходе проводимой государственной политики (например, исполнение нормативных правовых актов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации).

Несмотря на самостоятельность органов местного самоуправления, зачастую органы местного самоуправления сельских и городских поселений обращаются за поддержкой к органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов. Органы местного самоуправления муниципального района в большинстве случаев оказывают информационную и организационно-методическую поддержку, иными словами, выступают "координаторами" в решении некоторых вопросов.

Кроме того, отдельными государственными полномочиями наделяются по общему правилу органы местного самоуправления муниципальных районов, но реализация этих полномочий невозможна без комплексного подхода как со стороны муниципального района, так и поселений, входящих в состав муниципального района (например, при наделении органов местного самоуправления муниципальных районов отдельными государственными полномочиями по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству органы местного самоуправления поселения на основании статьи 141 Федерального закона № 131-ФЗ участвуют в осуществлении деятельности по опеке и попечительству). Органы местного самоуправления муниципальных районов выполняют координирующую роль и в решении вопросов местного значения. Например, согласно пункту 18 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления поселений участвуют в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению) и транспортированию твердых коммунальных отходов на территориях соответствующих поселений, а в силу пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления муниципального района участвуют в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на территориях соответствующих муниципальных районов;

Вместе с тем правовая основа осуществления координирующих функций со стороны муниципального района федеральным законом не предусмотрена. Однако при реализации возложенных задач в рамках проводимой государственной политики возникают трудности именно в части невыполнения определенных обязательств со стороны органов местного самоуправления поселений на основании их самостоятельности и отсутствия подчиненности муниципальным районам. Подобные координирующие формы работы в целях непрерывного и качественного выполнения публичных функций и задач Федеральным законом 131-ФЗ не предусмотрены.

Федеральный закон № 131-ФЗ не предусматривает возможности создания межмуниципальных образований, в которых действуют органы, обладающие полномочиями по решению вопросов местного значения на территории двух и более муниципальных образований. Часть 4 статьи 8 Федерального закона № 131-ФЗ запрещает наделять межмуниципальные объединения полномочиями органов местного самоуправления.

2. Установленная форма межмуниципального сотрудничества как совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации предполагает объединение муниципальных образований, основанное на членстве. При этом буквальное толкование части 1 статьи 8 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривает его обязательное образование, но не обязывает входить в совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации все муниципальные образования, образованные на территории субъекта Российской Федерации, и не предполагает определение координирующих функций со стороны "верхнего" уровня местного самоуправления.

Кроме того, Федеральный закон № 131-ФЗ в сфере регулирования межмуниципальных отношений предоставляет право субъекту Российской Федерации только определять полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по взаимодействию органов государственной власти субъектов Российской Федерации с советами муниципальных образований субъектов Российской Федерации (статья 66 Федерального закона № 131-ФЗ).

В связи с этим возникает вопрос, допускается ли в рамках предоставленных полномочий субъекту Российской Федерации по вопросам организации и деятельности органов местного самоуправления (статья 34 Федерального закона № 131-ФЗ) определять формы межмуниципального сотрудничества в виде ассоциаций, советов, координационных органов муниципального уровня как по направлению представительного органа, так и исполнительного органа власти различных видов муниципальных образований, устанавливать порядок работы и их полномочия. Допускается ли осуществление муниципальными районами координирующих функций в отношении поселений, входящих в состав муниципального района, в целях реализации возложенных публичных задач и функций, носящих комплексный характер?

3. В соответствии с частью 1 статьи 68 Федерального закона № 131-ФЗ представительные органы муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения могут принимать решения об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ в форме непубличных акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью.

При реализации указанной нормы Федерального закона № 131-ФЗ возникают вопросы по определению круга субъектов, имеющих право быть участниками межмуниципальных хозяйственных обществ, а именно могут ли быть учредителями данных хозяйствующих обществ только муниципальные образования либо и иные лица (физические и юридические).

Нормы Федерального закона № 131-ФЗ не содержат прямых запретов включения в состав учредителей указанных обществ иных лиц, помимо муниципальных образований.

Вместе с тем согласно правовой позиции Министерства юстиции Российской Федерации, выраженной в письме от 27 июля 2018 года
№ 11-99821/18, исходя из целей создания объединений муниципальных образований и межмуниципальных организаций, в их составе предполагается участие (учредительство, членство) только муниципальных образований. Данная позиция разделяется и судебными органами (постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 6 июля 2010 года по делу № А09-378/2010).

Данная трактовка не позволяет муниципальным образованиям привлекать к созданию межмуниципальных хозяйственных обществ иных участников (юридических лиц, учредителями (участниками), которых являются органы государственной власти субъектов Российской Федерации), обладающих материальными и финансовыми средствами, которые способствовали бы более эффективной деятельности таких межмуниципальных организаций.

Если рассматривать межмуниципальные хозяйственные общества как особую организационно-правовую форму с ограниченным составом учредителей, в качестве которых могут выступать только представительные органы муниципальных образований, то организация и деятельность таких обществ не согласуется с нормами Гражданского кодекса РФ, Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ "Об акционерных обществах" и Федерального закона от 8 февраля 1998 года № 14-ФЗ "Об обществах с ограниченной ответственностью". В указанных Федеральных законах не предусмотрены ограничения и требования относительно состава учредителей обществ, а главное - не установлены понятие "межмуниципальные хозяйственные общества" и особенности их статуса.

Федеральный закон № 131-ФЗ не предусматривает возможность создания межмуниципальных предприятий и учреждений в целях межмуниципального сотрудничества.

Отсутствие такой возможности связано с тем, что гражданское законодательство не предполагает создание таких видов организаций несколькими публичными лицами, в том числе нескольким муниципальными образованиями.

Вместе с тем муниципальные предприятия и учреждения в перспективе можно рассматривать в качестве одной из оптимальных организационно-правовых форм для осуществления хозяйственного межмуниципального сотрудничества при создании городских агломераций.

Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2017 года
№ 13 "Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года" к задачам, решение которых необходимо для достижения целей государственной политики регионального развития, отнесено:

- реализация мероприятий по развитию в крупных городских агломерациях транспортной инфраструктуры, обеспечивающей экономическую связанность городов с прилегающими к ним территориями, а также городских агломераций между собой;

- совершенствование механизмов регулирования внутренней и внешней миграции посредством стимулирования развития крупных городских агломераций, способных успешно выдерживать конкуренцию на мировых рынках, путем создания благоприятных условий для привлечения высококвалифицированной иностранной рабочей силы.

Однако Федеральным законом № 131-ФЗ установлены законодательные ограничения, не позволяющие создавать межмуниципальные образования в формате "городских агломераций" на территории субъекта Российской Федерации.

В то же время субъекты Российской Федерации создают агломерации на основе других норм, вытекающих из федерального законодательства.

Например, Нижегородская агломерация, объединяющая территории городского округа город Нижний Новгород и территорий граничащих с ним городского округа город Дзержинск, Богородского и Кстовского муниципальных районов Нижегородской области, образована в соответствии с Законом Нижегородской области от 23 декабря 2014 года № 197-З
"О перераспределении отдельных полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области и органами государственной власти Нижегородской области". Полномочия Правительства области и органов местного самоуправления органов местного самоуправления городского округа город Нижний Новгород, городского округа город Дзержинск, Богородского и Кстовского муниципальных районов Нижегородской области, городских и сельских поселений, входящих в состав Богородского и Кстовского муниципальных районов Нижегородской области перераспределены в целях обеспечения единых подходов и стандартов при осуществлении градостроительной деятельности, создания комфортной среды и благоприятных условий жизнедеятельности граждан, развития инвестиционно-промышленного потенциала в пределах ее территории.

В период проведения мониторинга правоприменения Комитетом принято участие в заседании "круглых стола" Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления на тему: "Вопросы законодательного регулирования городских агломераций и межмуниципального сотрудничества".

В ходе заседания отмечено, что одной из форм межмуниципального сотрудничества может являться наличие межмуниципального соглашения между муниципальными образованиями, входящими в состав образуемой городской агломерации, о совместном решении вопросов местного значения и осуществлении совместной экономической, социальной и иной хозяйственной деятельности, в том числе путем возможности "горизонтальной" передачи полномочий между муниципальными образованиями и объединения их ресурсов, включая использование "горизонтальных" межбюджетных трансфертов между одновидовыми муниципальными образованиями, как одного из механизмов межбюджетных отношений, осуществляемых на основе межмуниципальных соглашений.

Образуя городские агломерации, в пределах территории муниципальных образований должна быть предусмотрена возможность создания в установленном законом порядке межмуниципальных учреждений (межмуниципальных некоммерческих организаций) для выполнения задач и функций межмуниципального значения.

В ходе заседания "круглого стола" отмечена необходимость формирования правовой основы по образованию городских агломераций и устранения существующих пробелов в правоприменительной практике.

На законодательном уровне с учетом установленных принципов территориальной организации местного самоуправления необходимо:

1) определить:

- понятие межмуниципальной организации (межмуниципальной некоммерческой организации) и состав ее учредителей;

- общие требования к порядку создания и функционирования межмуниципальных учреждений (межмуниципальных некоммерческих организаций), предусматривающих их создание двумя и более муниципальными образованиями на основе межмуниципального соглашения;

- общие требования к порядку подготовки и содержанию межмуниципального соглашения, определив, что межмуниципальное соглашение заключается по инициативе населения, представительного органа муниципального образования, местной администрации; утверждение межмуниципального соглашения осуществляется представительными органами муниципальных образований, применительно к территории которых подготовлен проект межмуниципального соглашения; подписание межмуниципального соглашения осуществляется главами муниципальных образований, представительные органы которых приняли решение о его утверждении; указанное соглашение определяет перечень вопросов местного значения, подлежащих совместному решению органами местного самоуправления муниципальных образований, заключивших такое соглашение, и порядок совместного решения указанных вопросов; межмуниципальное соглашение может содержать условие о создании межмуниципального учреждения для совместного решения вопросов местного значения; в перечень вопросов местного значения для совместного решения органами местного самоуправления соответствующих муниципальных образований не могут включаться вопросы, связанные с рассмотрением, составлением и утверждением проекта бюджета муниципального образования, рассмотрением и утверждением отчета о его исполнении, установлением, рассмотрением и отменой местных налогов и сборов, владением, пользованием и распоряжением имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

2) исключить непубличные акционерные общества и общества с ограниченной ответственностью как формы межмуниципальных организаций и установить, что межмуниципальные организации создаются в форме межмуниципальных учреждений (межмуниципальных некоммерческих организаций);

3) установить возможность соучредительства учреждений несколькими публично-правовыми образованиями (Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями);

4) включить в перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации полномочия по содействию формированию и развитию городских агломераций.

Реализация данных предложений требует внесение комплексных изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ, Федеральный закон № 184-ФЗ, Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях", Градостроительный кодекс Российской Федерации и Гражданский кодекс Российской Федерации.

**VI. Предложения по внесению изменений в Закон № 60-З**

1) Как ранее отмечено, пункт 4 части 1 статьи 3 Закона № 60-З, касающийся представления ежегодного доклада о состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных образований в Нижегородской области, а также предложений по дальнейшему совершенствованию законодательства Нижегородской области в сфере местного самоуправления не реализуется на практике в настоящее время.

В то же время подготовка данного доклада Советом муниципальных образований области осуществляется в целях его представления в Общероссийский Конгресс муниципальных образований (далее – Конгресс).

На федеральном уровне принято и действует распоряжение Правительства РФ от 31 января 2000 года № 162-р (в редакции распоряжения Правительства РФ от 29 мая 2014 года № 913-р), которым определен правовой механизм подготовки Конгрессом Правительству Российской Федерации ежегодного доклада о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, перспективах его развития и предложения по совершенствованию правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления.

Доклад готовится на основании докладов, представляемых советами муниципальных образований субъектов Российской Федерации.

Доклад, представляемый советом муниципальных образований субъекта Российской Федерации, готовится на основании модельной структуры доклада, представляемой Конгрессом. Также в докладе указывается информация "Судебная практика, взаимодействие с контрольно-надзорными органами".

В то же время требования к примерной структуре представляемого доклада в Законодательное Собрание и Правительство области, Законом
№ 60-З и другими правовыми актами не установлены. В данном случае Совет представляет информацию по своему усмотрению.

По результатам анализа выявлено, что модельная структура доклада Конгресса, гораздо шире, чем примерная структура доклада, представляемого ранее Советом в органы государственной власти области.

Модельная структура доклада 2019 года Конгресса включает такие разделы как:

1. территориальная организация местного самоуправления;

2. межмуниципальное сотрудничество;

3. организационные модели местного самоуправления;

4. участие органов местного самоуправления в реализации Указа Президента РФ № 204 от 7 мая 2018 года "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года";

5. основы финансовой самостоятельности местного самоуправления;

6. полномочия органов местного самоуправления;

7. профессиональные кадры местного самоуправления;

8. контрольно-надзорная и контрольная деятельность на местном уровне;

9. участие населения в развитии территорий муниципальных образований;

10. рекомендации по совершенствованию правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления в субъекте Российской Федерации.

Исходя из структуры, включающей в себя другие подразделы, очевидно, что Совет муниципальных образований области не может обладать полной и достоверной информацией об организации местного самоуправления в Нижегородской области (см. приложение 1 к информации).

Ввиду того, что вопросы, обозначенные в модельной структуре доклада, предусматривают их законодательное регулирование, наиболее актуальную и полную информацию о территориальной организации местного самоуправления может представить Законодательное Собрание. Информацию о профессиональных кадрах местного самоуправления, об участии органов местного самоуправления в реализации Указа Президента РФ № 204 от 7 мая 2018 года "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года", о финансовой самостоятельности местного самоуправления может также представить Правительство области.

Кроме того, не исключается совместная подготовка информации Советом, Собранием и Правительством области к разделам 2, 6, 9 и 10 модельной структуры доклада.

Стоит также отметить, что Комитет неоднократно являлся участником подготовки региональной части ежегодного доклада о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, подготавливаемого Федеральным государственным бюджетным образовательным учреждением высшего образования "Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации" (с 2015 по 2017 годы). Структура данного доклада ежегодно устанавливалась инициаторами подготовки сводного доклада, но включала как информацию статистического, так и аналитического характера. Доклад, подготовленный Комитетом, входил в пятерку лучших региональных докладов о состоянии местного самоуправления в субъекте Российской Федерации.

Таким образом, подготовка ежегодного доклада Советом для представления в Конгресс невозможна без непосредственного участия как Законодательного Собрания, так и Правительства области.

Стоит отметить, что согласно резолюции съезда Конгресса
от 7-8 февраля 2019 года, на котором обсуждались вопросы развития советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации и иных ассоциаций межмуниципального сотрудничества, а также взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с советами муниципальных образований субъектов Российской Федерации, с целью создания условий для социально-экономического развития муниципальных образований **отмечены следующие рекомендации:**

**1. в адрес органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации:**

1.1. разработать и внести в законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации законодательную инициативу о наделении совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации:

а) правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации;

б) правом организации и осуществления муниципальной экспертизы проекта бюджета субъекта Российской Федерации и проектов законов о внесении изменений в закон о бюджете субъекта Российской Федерации, нормативно-правовых актов субъекта Российской Федерации по вопросам реализации национальных проектов на территории субъекта Российской Федерации, стратегий и концепций субъекта Российской Федерации;

в) функциями по подготовке и представлению ежегодного доклада "О состоянии местного самоуправления в субъекте Российской Федерации";

1.2. создать в законодательстве субъекта Российской Федерации механизм учета выводов и рекомендаций доклада совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации "О состоянии местного самоуправления в субъекте Российской Федерации" в планах работы органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

1.3. создать на базе совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации ресурсный Центр по развитию муниципальных образований, наделив совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации статусом регионального оператора по проведению конкурсов субъекта Российской Федерации для муниципальных образований, муниципальных служащих и проектов по развитию территорий и человеческого капитала муниципальных образований;

1.4. проводить консультации с советом муниципальных образований субъекта Российской Федерации по вопросам:

а) преобразований и упразднений муниципальных образований;

б) развития городских агломераций;

в) развития межмуниципального сотрудничества по решению вопросов местного значения.

Учитывать мнение совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации в решениях по указанным вопросам.

**2. законодательным (представительным) органам власти субъектов Российской Федерации:**

2.1. разработать и принять закон субъекта Российской Федерации "Об основах взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации с советом муниципальных образований данного субъекта Российской Федерации";

2.2. указанным законом наделить совет муниципальных образований в субъектах Российской Федерации:

а) правом законодательной инициативы на уровне субъекта Российской Федерации;

б) правом организации и осуществления муниципальной экспертизы проектов законодательных и нормативно-правовых решений органов государственной власти субъекта Российской Федерации в части:

- формирования доходной и расходной частей бюджета субъекта Российской Федерации,

- внесения изменений в закон о бюджете субъекта Российской Федерации,

- определения межбюджетных и налоговых отношений,

- методик финансирования деятельности органов местного самоуправления,

- методик оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления,

- формирования стратегии развития субъекта Российской Федерации и иных решений в сфере стратегического и территориального планирования в субъекте Российской Федерации,

- разграничения, перераспределения полномочий и делегирования государственных полномочий.

2.3 определить в указанном законе процедуру представления советом муниципальных образований субъекта Российской Федерации ежегодного доклада о состоянии местного самоуправления в субъекте Российской Федерации;

2.4. определить в указанном законе механизм учета предложений и выводов ежегодного доклада совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации о состоянии местного самоуправления в субъекте Российской Федерации.

**3. советам муниципальных образований субъектов Российской Федерации** организовать подготовку ежегодных докладов "О состоянии местного самоуправления в субъекте Российской Федерации" – в срок до 30 апреля (ежегодно).

Например, в ряде субъектов Российской Федерации уже закреплены некоторые рекомендации.

Так, в соответствии со статьей 3.1. Закона Воронежской области
от 13 июля 2009 года № 100-ОЗ "О полномочиях органов государственной власти Воронежской области по взаимодействию с Советом муниципальных образований Воронежской области" Совет муниципальных образований подготавливает ежегодный доклад о состоянии местного самоуправления в Воронежской области и представляет его на рассмотрение губернатору Воронежской области и Воронежской областной Думе **в срок не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным.**

В соответствии с Законом Карачаево-Черкесской Республики
от 25 июня 2013 года № 30-РЗ "О взаимодействии органов государственной власти Карачаево-Черкесской Республики с Советом муниципальных образований Карачаево-Черкесской Республики" Совет по решению коллегиального руководящего органа подготавливает ежегодный доклад о местном самоуправлении в Карачаево-Черкесской Республике и деятельности **Совета не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным.**

Согласно Закону Республики Марий Эл от 4 марта 2005 года
№ 3-З "О регулировании отдельных отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления в Республике Марий Эл" **органы государственной власти Республики Марий Эл участвуют в подготовке** Советом муниципальных образований Республики Марий Эл ежегодного доклада о деятельности Совета муниципальных образований Республики Марий Эл и предложений о развитии местного самоуправления в Республике Марий Эл, а также в разработке предложений по дальнейшему совершенствованию законодательства Республики Марий Эл в области местного самоуправления.

На основании изложенного пункт 4 части 1 статьи 3 Закона № 60-З, касающийся подготовки и представления Советом муниципальных образований Губернатору Нижегородской области и Законодательному Собранию ежегодного доклада о состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных образований в Нижегородской области, а также предложений по дальнейшему совершенствованию законодательства Нижегородской области в сфере местного самоуправления, требует совершенствования.

2) Исходя из проблем, обозначенных в пункте 3 раздела II данной информации о результатах мониторинга, положения статьи 7 Закона № 60-З также требуют уточнения.

**VII. Рекомендации по итогам проведенного мониторинга**

По итогам проведенного мониторинга отдельных отдельные законов Нижегородской области) (в части взаимодействия органов государственной власти Нижегородской области с органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области) предлагаются следующие обобщенные рекомендации:

1. Законодательному Собранию Нижегородской области:

1) разработать программу и график проведения межмуниципальных семинаров для вновь избранных в 2020 году депутатов представительных органов муниципальных образований Нижегородской области;

2) расширить практику взаимодействия Ассоциации представительных органов муниципальных районов и городских округов в Нижегородской области при Законодательном Собрании Нижегородской области с ассоциациями (советами), иными совещательными консультативными органами, образованными для обеспечения взаимодействия законодательных (представительных) органов государственной власти других субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления муниципальных образований указанных субъектов Российской Федерации, в целях обеспечения обмена опытом.

2. С целью реализации рекомендаций, выработанных в процессе мониторинга, комитету Законодательного Собрания по вопросам государственной власти области, местного самоуправления и регламенту:

1) разработать и внести на рассмотрение Законодательного Собрания области проект закона Нижегородской области "О внесении изменений в Закон Нижегородской области "О полномочиях органов государственной власти Нижегородской области по взаимодействию с Ассоциацией "Совет муниципальных образований Нижегородской области";

2) направить предложения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации по совершенствованию федерального законодательства в части форм межмуниципального сотрудничества и участия в них органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

3. Рекомендовать Правительству Нижегородской области:

1) рассмотреть вопрос о создании межведомственной рабочей группы по выработке предложений по реализации на территории Нижегородской области переходных положений Федерального закона от 1 мая 2019 года
№ 87-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации";

2) учитывать мнение Ассоциации "Совет муниципальных образований Нижегородской области" при принятии решений о перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области и органами государственной власти Нижегородской области, а также о наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области отдельными государственными полномочиями Нижегородской области.

4. Рекомендовать органам местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области активно использовать методические, информационно-справочные материалы по вопросам местного самоуправления, размещенные на официальных сайтах государственных органов и организаций в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" (http://komitet4.km.duma.gov.ru, http://www.vsmsinfo.ru, https://www.urc.ru, http://okmo.news, http://131fz.ranepa.ru и др.).

5. Рекомендовать Ассоциации "Совет муниципальных образований Нижегородской области":

1) возобновить практику представления ежегодного доклада о состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных образований в Нижегородской области Губернатору Нижегородской области и Законодательному Собранию Нижегородской области по форме, аналогичной форме ежегодного доклада, представляемого в Общероссийский Конгресс муниципальных образований;

2) размещать ежегодный доклад о состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных образований в Нижегородской области в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет";

3) принимать активное участие в региональном этапе Всероссийского конкурса "Лучшая муниципальная практика", оказывать муниципальным образованиям Нижегородской области методическую и консультационную поддержку при заполнении и подаче заявок для участия в данном конкурсе;

4) обобщать опыт муниципальных образований Нижегородской области - участников Всероссийского конкурса "Лучшая муниципальная практика" с возможным изданием методических и справочных материалов для муниципальных образований Нижегородской области.

Приложение 1

к информации о результатах мониторинга

**МОДЕЛЬНАЯ СТРУКТУРА ДОКЛАДА**

**совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации**

**(иной ассоциации муниципального сотрудничества),** представляемая Общероссийским Конгрессом муниципальных образований

**1. Территориальная организация местного самоуправления**

*Текстовое описание.*

1.1. Общее количество муниципальных образований, из них количество муниципальных образований по их видам.

1.2. Основные тенденции территориальной организации местного самоуправления: ожидаемые и полученные эффекты, выявленные проблемы.

1.3. Выводы и предложения по разделу.

**2. Межмуниципальное сотрудничество**

*Текстовое описание.*

2.1. Совет муниципальных образований субъекта РФ:

- правовой статус;

- формы, механизмы и основные результаты участия в принятии решений по вопросам местного самоуправления и управления территориями.

2.2. Агломерации (с перечислением муниципальных образований, входящих в их состав, и документов, в соответствии с которыми планируется развитие агломераций).

2.3. Иные виды межмуниципального сотрудничества по совместному решению вопросов местного значения (с перечислением участвующих муниципальных образований и документов, в соответствии с которыми определены направления и мероприятия межмуниципального сотрудничества).

2.4. Выводы и предложения по разделу.

**3. Организационные модели местного самоуправления**

*Текстовое описание.*

3.1. Основные организационные модели местного самоуправления, применяемые в субъекте РФ.

3.2. Оценка целесообразности применения указанных выше моделей.

3.3. Случаи и основания отставки (сложения полномочий) выборных должностных лиц местного самоуправления (глав муниципальных образований, депутатов представительных органов местного самоуправления) в 2018 году.

3.4. Выводы и предложения по разделу.

**4. Участие органов местного самоуправления в реализации Указа Президента РФ № 204 от 7 мая 2018 года "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года"**

*Текстовое описание.*

4.1. Формы, механизмы и результаты участие представителей местного самоуправления и совета муниципальных образований субъекта РФ в разработке и обсуждении особенностей реализации национальных проектов на территории субъекта РФ по направлениям:

- демография;

- здравоохранение;

- образование;

- жилье и городская среда;

- экология;

- безопасные и качественные автомобильные дороги;

- производительность труда и поддержка занятости;

- наука;

- цифровая экономика;

- культура;

- малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы;

- международная кооперация и экспорт.

4.2. Собственные проекты (программы) муниципальных образований и совета муниципальных образований субъекта РФ, принятые во исполнение Указа Президента РФ № 204 от 7 мая 2018 года "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года".

4.3. Выводы и предложения по разделу.

**5. Основы финансовой самостоятельности местного самоуправления**

*Текстовое описание.*

5.1. Особенности регулирования бюджетной обеспеченности муниципальных образований в субъекте РФ (в т.ч. с указанием законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, закрепляющих за местными бюджетами дополнительные нормативы отчислений от региональных доходов).

5.2. Меры стимулирования эффективности деятельности местного самоуправления, применяемые в субъекте РФ (в т.ч. направленные на укрепление доходной части местных бюджетов и повышение эффективности муниципальных расходов).

5.3. Участие муниципального сообщества субъекта РФ (совета муниципальных образований субъекта РФ) в развитии экономики на территориях муниципальных образований и региона в целом.

5.4. Выводы и предложения по разделу.

**6. Полномочия органов местного самоуправления**

*Текстовое описание.*

6.1. Особенности системы разграничения полномочий между органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления муниципальных образований (по их видам).

6.2. Практика перераспределения полномочий и основные полученные эффекты.

6.3. Практика передачи полномочий иному уровню власти на договорной основе и основные полученные эффекты.

6.4. Выводы и предложения по разделу:

- в части федерального регулирования системы полномочий местного самоуправления (с указанием полномочий, которые требуют дополнительного федерального регулирования, децентрализации с федерального уровня на уровень субъектов РФ, дерегулирования (отмены соответствующих норм) или перераспределения на федеральном уровне);

- в части регулирования системы полномочий местного самоуправления на уровне субъектов РФ.

**7. Профессиональные кадры местного самоуправления**

*Текстовое описание.*

7.1. Средняя численность служащих в муниципальных администрациях (по видам муниципальных образований).

7.2. Средний уровень заработной платы (по видам муниципальных образований):

- главы муниципального образования;

- главы администрации муниципального образования;

- руководителя структурного подразделения (т.н. руководителя среднего звена) местной администрации;

- специалиста I категории местной администрации.

7.3. Укомплектованность органов местного самоуправления профессиональными кадрами (общая оценка по видам муниципальных образований).

7.4. Виды социальных гарантий, предоставляемых в субъекте РФ выборным должностным лицам органов местного самоуправления и муниципальным служащим.

7.5. Программы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров органов местного самоуправления, реализуемые в субъекте РФ.

7.6. Выводы и предложения по разделу.

**8. Контрольно-надзорная и контрольная деятельность на местном уровне**

*Текстовое описание + заполненная таблица.*

8.1. Контрольно-надзорная деятельность в отношении органов местного самоуправления: основные тенденции, позитивные и негативные эффекты.

8.2. Определение органов контроля и надзора, во взаимоотношениях с которыми наблюдаются наиболее острые проблемы (приведите 2-3 примера)

8.3. Организация и осуществление муниципального контроля: основные тенденции, позитивные и негативные эффекты.

8.4. Выводы и предложения по разделу

**9. Участие населения в развитии территорий муниципальных образований**

*Текстовое описание.*

*В данном разделе следует не только представить количественные характеристики, но также дать оценку.*

9.1. Территориальное общественное самоуправление *(при наличии указанной практики):*

- общее количество, из них – со статусом юридического лица;

- наличие в субъекте РФ региональной Ассоциации ТОС или иной формы сотрудничества ТОС на региональном уровне;

- основные формы поддержки ТОС, применяемые в муниципальных образованиях (субъекте Российской Федерации);

- оценка результатов участия органов ТОС в решении вопросов местного значения и развитии муниципальных образований (приведите 2-3 наиболее ярких примера – при наличии указанной практики).

9.2. Сельские старосты *(при наличии указанной практики):*

- общее количество сельских старост;

- количество муниципальных образований, в которых работают сельские старосты;

- основные формы поддержки сельских старост, применяемые в муниципальных образованиях (субъекте Российской Федерации);

- оценка результатов участия сельских старост в решении вопросов местного значения и развитии муниципальных образований (приведите 2-3 наиболее ярких примера – при наличии указанной практики).

9.3. Самообложение *(при наличии указанной практики):*

- правовые механизмы, применяемые в муниципальных образованиях (субъекте Российской Федерации) для реализации механизма самообложения;

- количество муниципальных образований, в которых применялось самообложение в 2017-2018 годах;

- схема софинансирования проектов, реализуемых с применением механизма самообложения, применяемая в муниципальных образованиях (субъекте Российской Федерации);

- общая сумма средств, собранных гражданами для реализации проектов;

- основные направления проектов, для реализации которых применялся механизм самообложения (приведите 2-3 наиболее ярких примера реализованных проектов – при наличии указанной практики).

9.4. Инициативное (народное) бюджетирование *(при наличии указанной практики):*

- правовые механизмы, применяемые в муниципальных образованиях (субъекте Российской Федерации) для реализации инициативного (народного) бюджетирования;

- схема софинансирования проектов, реализуемых с применением механизма инициативного (народного) бюджетирования, применяемая в муниципальных образованиях (субъекте Российской Федерации);

- общая сумма внебюджетных средств, собранных для реализации проектов;

- основные направления проектов, для реализации которых применялся механизм инициативного (народного) бюджетирования (приведите 2-3 наиболее ярких примера).

9.5. Участие социально ориентированных НКО в предоставлении общественно полезных услуг *(при наличии указанной практики):*

- правовые механизмы, применяемые в муниципальных образованиях (субъекте Российской Федерации) для обеспечения участия СО НКО в предоставлении общественно полезных услуг;

- количество СО НКО, предоставляющих общественно полезные услуги на основании государственных или муниципальных заданий;

- оценка результатов участия СО НКО в предоставлении общественно полезных услуг (приведите 2-3 наиболее ярких примера – при наличии указанной практики).

9.6. Волонтерские организации на местном уровне *(при наличии указанной практики):*

- правовые механизмы, применяемые в муниципальных образованиях (субъекте Российской Федерации) для поддержки волонтерских организаций;

- количество волонтерских организаций, участвующих в решении вопросов местного значения;

- оценка результатов участия волонтеров в решении вопросов местного значения (приведите 2-3 наиболее ярких примера – при наличии указанной практики).

9.7. Участие бизнеса и общественных организаций предпринимателей в развитии территорий муниципальных образований *(при наличии указанной практики):*

- правовые механизмы, применяемые в муниципальных образованиях (субъекте Российской Федерации) для вовлечения предпринимателей в развитие территорий;

- количество общественных объединений предпринимателей, участвующих в решении вопросов местного значения;

- оценка результатов участия предпринимательского сообщества в решении вопросов местного значения (приведите 2-3 наиболее ярких примера – при наличии указанной практики).

9.8. Иные формы участия граждан в развитии территорий муниципальных образований *(при наличии указанной практики)*.

9.9. Выводы и предложения по разделу.

**10. Рекомендации по совершенствованию правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления в субъекте Российской Федерации**

*Раздел формируется путем обобщения выводов и предложений по разделам 1 – 9.*