

### **3. Разграничение полномочий между органами местного самоуправления муниципальных районов и сельских поселений**

Проблема определения компетенции различных уровней власти в государстве заключается в правильной оценке возможностей соответствующих властных структур эффективно решать те или иные вопросы, отнесенные к их ведению, а также в адекватном отражении предметов ведения и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в нормативных правовых актах.

Отсутствие четкого разграничения вопросов местного значения между различными уровнями местного самоуправления препятствует эффективной управленческой деятельности на уровне муниципальных районов и поселений. Наличие дублирующих вопросов местного значения порождает сложности при разграничении объектов собственности между муниципальными образованиями.

2015 год ознаменован тем, что 27 мая 2014 года вступили в силу изменения в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - ФЗ №131-ФЗ), и с 1 января т.г. в ведении сельских поселений оставлено только тринадцать вопросов местного значения из тридцати девяти (ФЗ № 136-ФЗ)

В соответствии с ч. 3 ст. 14 ФЗ №131-ФЗ к вопросам местного значения сельского поселения отнесены следующие вопросы:

- составление и рассмотрение проекта бюджета поселения, утверждение и исполнение бюджета поселения, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета поселения;
- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения;
- владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения;

- обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения;

- создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

- создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;

- обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения;

- формирование архивных фондов поселения;

- утверждение правил благоустройства территории поселения, устанавливающих в том числе требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения; установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий; организация благоустройства территории поселения (включая освещение улиц, озеленение территории, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов, размещение и содержание малых архитектурных форм);

- присвоение адресов объектам адресации, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети (за исключением автомобильных дорог федерального значения, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, местного значения муниципального района), наименований элементам планировочной структуры в границах поселения, изменение, аннулирование таких наименований, размещение информации в государственном адресном реестре;

- содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства;

- организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении;

- оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин.

Из полномочий сельских поселений исключены такие важнейшие полномочия как:

- утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории;

- выдача разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом РФ, иными федеральными законами), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории поселения;

- утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений;

- резервирование земель и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление муниципального земельного контроля за использованием земель поселения;

- осуществление в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом РФ, осмотров зданий, сооружений и выдача рекомендаций об устранении выявленных в ходе таких осмотров нарушений и др.

Согласно ч. 4 ст. 14 ФЗ № 131-ФЗ вопросы местного значения, не отнесенные к вопросам местного значения сельских поселений, на территориях

сельских поселений решаются органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов.

Ч. 3 ст. 14 ФЗ № 131-ФЗ предусмотрено, что законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений за сельскими поселениями могут закрепляться также другие вопросы из числа предусмотренных ч. 1 ст. 14 ФЗ № 131-ФЗ вопросов местного значения городских поселений.

Так, например, согласно Закону Республики Бурятия от 07 декабря 2004 года N896-III «Об организации местного самоуправления в Республике Бурятия» за сельскими поселениями закреплены следующие вопросы местного значения городских поселений:

- 1) организация в границах поселения снабжения населения топливом;**
- 2) обеспечение проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством;**

Так, в соответствии со ст. 2 ЖК РФ органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище, в том числе:

- содействуют развитию рынка недвижимости в жилищной сфере в целях создания необходимых условий для удовлетворения потребностей граждан в жилище;
- используют бюджетные средства и иные не запрещенные законом источники денежных средств для улучшения жилищных условий граждан, в том

числе путем предоставления в установленном порядке субсидий для приобретения или строительства жилых помещений;

– в установленном порядке предоставляют гражданам жилые помещения по договорам социального найма или договорам найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда;

– стимулируют жилищное строительство;

– обеспечивают защиту прав и законных интересов граждан, приобретающих жилые помещения и пользующихся ими на законных основаниях, потребителей коммунальных услуг, а также услуг, касающихся обслуживания жилищного фонда;

– организуют обеспечение своевременного проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах за счет взносов собственников помещений в таких домах на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, бюджетных средств и иных не запрещенных законом источников финансирования;

– обеспечивают контроль за использованием и сохранностью жилищного фонда;

– осуществляют в соответствии со своей компетенцией государственный жилищный надзор и муниципальный жилищный контроль;

– размещают в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства информацию в соответствии с законодательством РФ.

**3) сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории поселения;**

Под объектами культурного наследия местного (муниципального) значения в указанном Законе понимаются объекты, обладающие историко-

архитектурной, художественной, научной и мемориальной ценностью, имеющие особое значение для истории и культуры муниципального образования.

К полномочиям органов местного самоуправления в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия относятся: 1) сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия, находящихся в собственности муниципальных образований; 2) государственная охрана объектов культурного наследия местного (муниципального) значения; 3) определение порядка организации историко-культурного заповедника местного (муниципального) значения; 4) иные полномочия, предусмотренные Федеральным законом от 25 июня 2002 г. N 73-ФЗ “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации”.

**4) создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам;**

Полномочия органов местного самоуправления при решении такого вопроса местного значения, как создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения, устанавливаются различными нормативными правовыми актами, в числе которых ГрК РФ, ЗК РФ, ВК РФ.

Федеральным законом от 19 июля 2011 г. N 246-ФЗ в формулировку вопроса местного значения было внесено “обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам”.

Данные положения реализуют норму ст. 6 ВК РФ, которая устанавливает, что поверхностные водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, являются водными объектами общего

пользования, то есть общедоступными водными объектами, если иное не предусмотрено указанным Кодексом, и каждый гражданин вправе иметь доступ к водным объектам общего пользования и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд, если иное не предусмотрено указанным Кодексом и другими федеральными законами.

**5) участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору) и транспортированию твердых коммунальных отходов**

Организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора отнесена к полномочиям органов местного самоуправления поселений Федеральным законом от 24 июня 1998 г. N 89-ФЗ “Об отходах производства и потребления”.

Закон также устанавливает, что территории муниципальных образований подлежат регулярной очистке от отходов в соответствии с экологическими, санитарными и иными требованиями. Порядок сбора отходов на территориях муниципальных образований, предусматривающий их разделение на виды (пищевые отходы, текстиль, бумага и другие), определяется органами местного самоуправления и должен соответствовать экологическим, санитарным и иным требованиям в области охраны окружающей среды и здоровья человека.

Для осуществления сбора и вывоза бытовых отходов и мусора могут создаваться муниципальные предприятия и учреждения, а также размещаться муниципальные заказы.

Под сбором отходов согласно Федеральному закону от 24 июня 1998 г. N 89-ФЗ “Об отходах производства и потребления” понимается прием или поступление отходов от физических лиц и юридических лиц в целях дальнейшей обработки, утилизации, обезвреживания, транспортирования, размещения таких отходов. Транспортирование отходов в свою очередь представляет собой перемещение отходов с помощью транспортных средств вне границ земельного участка, находящегося в собственности юридического лица

или индивидуального предпринимателя либо предоставленного им на иных правах.

#### **б) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения**

Организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления. Органы местного самоуправления районов, поселений и городских округов создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которые в соответствии с данным Законом возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших.

Выбор земельного участка для размещения места погребения осуществляется в соответствии с правилами застройки города или иного поселения с учетом гидрогеологических характеристик, особенностей рельефа местности, состава грунтов, предельно допустимых экологических нагрузок на окружающую среду, а также в соответствии с санитарными правилами и нормами и должен обеспечивать неопределенно долгий срок существования места погребения.

Создаваемые, а также существующие места погребения не подлежат сносу и могут быть перенесены только по решению органов местного самоуправления в случае угрозы постоянных затоплений, оползней, после землетрясений и других стихийных бедствий.

**7) предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке поселения сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции;**

Федеральный закон от 19 июля 2011 г. N 247-ФЗ “О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” внес существенные изменения в распределение полномочий в сфере охраны общественного порядка, отнеся, в частности, к вопросам местного значения поселений предоставление помещения для работы на обслуживаемом



административном участке поселения сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции.

**8) осуществление мер по противодействию коррупции в границах поселения.**

Пункт 38 ч. 1 комментируемой статьи введен Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. N 329-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции”.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ “О противодействии коррупции”, правовую основу противодействия коррупции, помимо прочего, составляют и муниципальные правовые акты. Закон предусматривает меры по профилактике коррупции, включающие в себя, в частности:

– рассмотрение в органах местного самоуправления не реже одного раза в квартал вопросов правоприменительной практики по результатам вступивших в законную силу решений судов, арбитражных судов о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) указанных органов, организаций и их должностных лиц в целях выработки и принятия мер по предупреждению и устранению причин выявленных нарушений;

– предъявление в установленном законом порядке квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение муниципальных должностей и должностей или муниципальной службы, а также проверку в установленном порядке сведений, представляемых указанными гражданами;

– установление в качестве основания для освобождения от замещаемой должности и (или) увольнения лица, замещающего должность муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, с замещаемой должности муниципальной

службы или для применения в отношении его иных мер юридической ответственности непредставления им сведений либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

– внедрение в практику кадровой работы органов местного самоуправления правила, в соответствии с которым длительное, безупречное и эффективное исполнение муниципальным служащим своих должностных обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении его на вышестоящую должность, присвоении ему классного чина или при его поощрении.

Кроме того, в Законе предусмотрен ряд антикоррупционных мер в отношении органов местного самоуправления, однако они упоминаются в числе основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции:

– обеспечение доступа граждан к информации о деятельности органов местного самоуправления;

– принятие законодательных, административных и иных мер, направленных на привлечение муниципальных служащих к более активному участию в противодействии коррупции;

– совершенствование порядка прохождения муниципальной службы;

– повышение уровня оплаты труда и социальной защищенности муниципальных служащих;

– сокращение численности муниципальных служащих с одновременным привлечением на муниципальную службу квалифицированных специалистов;

– повышение ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц за непринятие мер по устранению причин коррупции;

– обеспечение добросовестности, открытости, добросовестной конкуренции и объективности при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд;

– совершенствование порядка использования муниципального имущества, муниципальных ресурсов (в том числе при предоставлении муниципальной помощи), а также порядка передачи прав на использование такого имущества и его отчуждения.

В соответствии с ч. 4 ст. 15 ФЗ № 131-ФЗ органы местного самоуправления муниципального района вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, о передаче им осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджета муниципального района в бюджеты соответствующих поселений в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Указанные соглашения должны содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объема указанных в настоящей части межбюджетных трансфертов, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений. Порядок заключения соглашений определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Для осуществления переданных в соответствии с указанными соглашениями полномочий органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства в случаях и порядке, предусмотренных решением представительного органа муниципального образования.

Таким образом, осуществлять отдельные полномочия органы местного самоуправления сельских поселений смогут только при наличии заключенных соглашений с органами муниципального района и бюджетного финансирования на осуществление переданных полномочий.

Перераспределение полномочий неизбежно влечет решение кадрового вопроса, поскольку полномочия, реализуемые работниками сельских поселений, переходят муниципальным служащим муниципальных районов. В соответствии с ФЗ № 131-ФЗ определение численности работников органов местного самоуправления относится к исключительной компетенции самих органов местного самоуправления. Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации (ч. 8 ст. 37 ФЗ № 131-ФЗ). Штатное расписание органа местного самоуправления составляется и утверждается ими самостоятельно (ч. 3 ст. 6 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 25-ФЗ).

К компетенции субъектов Российской Федерации отнесено лишь утверждение реестра должностей муниципальной службы (перечня наименований должностей муниципальной службы, классифицированных по органам местного самоуправления, избирательным комиссиям муниципальных образований, группам и функциональным признакам должностей, определяемым с учетом исторических и иных местных традиций), соотношения должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, установление типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы, определение классов чинов муниципальной службы и порядка их присвоения (ст. 6,7, ч. 2 ст. 8, ч. 2 ст. 9, ч. 1 ст. 9.1 ФЗ № 25-ФЗ). Таким образом, решение вопроса о сокращении штатной численности работников местной

администрации сельских поселений относится к ведению самих сельских поселений и напрямую не вытекает из Федерального закона № 136-ФЗ.

Таким образом, перераспределение полномочий между сельскими поселениями и муниципальными районами на основе соглашений представляется наиболее приемлемым, так как учитываются интересы муниципального района и сельского поселения, особенности территории, а также возможности конкретного муниципального района и сельского поселения. Это позволит выбрать наиболее эффективный и рациональный способ исполнения полномочий.