

Раздел III. Практика применения законодательства о местном самоуправлении в разъяснениях Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления

**ОТВЕТЫ НА ВОПРОСЫ
по положениям Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ
«Об общих принципах организации местного самоуправления
в Российской Федерации»**

**Полномочия органов местного самоуправления
по решению вопросов местного значения (статья 17)**

Вопрос. *Какие действия должны предпринять органы местного самоуправления при обнаружении бесхозяйного гидротехнического сооружения?*

Ответ. Согласно ч. 3 ст. 225 ГК РФ бесхозяйные недвижимые вещи принимаются на учет органом, осуществляющим государственную регистрацию права на недвижимое имущество, по заявлению органа местного самоуправления, на территории которого они находятся. При этом бесхозяйной является вещь, которая не имеет собственника или собственник которой неизвестен либо, если иное не предусмотрено законами, от права собственности на которую собственник отказался.

На основании п. 7 ч. 3 ст. 3 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» Приказом Минэкономразвития России от 10 декабря 2015 г. № 931 утвержден Порядок принятия на учет бесхозяйных недвижимых вещей. Данным актом конкретизировано, что принятие на учет объекта недвижимого имущества осуществляется на основании заявления о постановке на учет бесхозяйных недвижимых вещей органа местного самоуправления городских, сельских поселений, городских округов, а на межселенных территориях – органа местного самоуправления муниципальных районов в отношении недвижимых вещей, находящихся на территориях этих муниципальных образований.

Данные положения носят общий характер и касаются всех бесхозяйных недвижимых вещей, включая гидротехнические сооружения. Однако эти нормы не определяют, кто несет бремя содержания бесхозяйного имущества в период с момента его постановки на учет и до оформления права муниципальной или иной собственности. Этот вопрос регламентируется иными законодательными актами. Так, порядок содержания бесхозяйных сетей теплоснабжения, водоснабжения определен соответствующими специальными законодательными актами (ч. 6 ст. 15 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении», ч. 5 и 6 ст. 8 Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»).

Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» (далее – Федеральный закон № 117-ФЗ) предусмотрено, что органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области безопасности гидротехнических сооружений: разрабатывают и реализуют региональные программы обеспечения безопасности гидротехнических сооружений, в том числе гидротехнических сооружений, которые не имеют собственника или собственник которых неизвестен либо от права собственности на которые собственник отказался; обеспечивают безопасность гидротехнических сооружений, которые не имеют собственника или собственник которых неизвестен либо от права собственности на которые собственник отказался и которые находятся на территориях субъектов Российской Федерации; осуществляют консервацию и ликвидацию гидротехнического сооружения, которое не имеет собственника или собственник которого неизвестен либо от права собственности на которое собственник отказался (ст. 5, 12.1). Таким образом, бремя содержания бесхозяйных гидротехнических сооружений до определения собственника возложено федеральным законом на органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

В развитие данных положений утверждено постановление Правительства Российской Федерации от 27 февраля 1999 г. № 237 «Об утверждении Положения об эксплуатации гидротехнического сооружения и обеспечении безопасности гидротехнического сооружения, разрешение на строительство и эксплуатацию которого аннулировано (в том числе гидротехнического сооружения, находящегося в аварийном состоянии), гидротехнического сооружения, которое не имеет собственника или собственник которого неизвестен либо от права собственности на которое собственник отказался». Из названия и содержания данного правового акта видно, что он устанавливает порядок эксплуатации гидротехнического сооружения, которое не имеет собственника или собственник которого неизвестен либо от права собственности на которое собственник отказался, т.е. бесхозного гидротехнического сооружения.

Он не регулирует вопросы постановки на учет и оформления прав собственности на бесхозные гидротехнические сооружения. Согласно этому документу, при выявлении органом местного самоуправления гидротехнического сооружения, которое не имеет собственника или собственник которого неизвестен либо от права собственности на которое собственник отказался, данные о нем в 5-дневный срок со дня выявления направляются в орган государственного надзора и орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого расположено гидротехническое сооружение, для решения вопроса об обеспечении безопасности этого гидротехнического сооружения. Обеспечение безопасности (капитальный ремонт, консервация и (или) ликвидация) таких гидротехнических сооружений осуществляется органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области безопасности гидротехнических сооружений, на территории которого расположено это гидротехническое сооружение. Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области безопасности гидротехнических сооружений разрабатывает и выполняет согласованный с органом государственного надзора план мероприятий по обеспечению безопасности гидротехнического сооружения. Орган государственного надзора формирует и ведет перечень гидротехнических сооружений, которые не имеют собственника или собственник которых неизвестен либо от права собственности на которые собственник отказался, а также осуществляет мониторинг выполнения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области безопасности гидротехнических сооружений планов мероприятий по обеспечению безопасности этих гидротехнических сооружений.

Таким образом, орган местного самоуправления муниципального района или поселения обязан предпринять как действия, связанные с постановкой на учет бесхозного гидротехнического сооружения, так и действия, направленные на обеспечение его безопасного функционирования до определения его собственника (в части информирования органов государственной власти субъекта Российской Федерации об обнаруженном бесхозном объекте).

При этом следует обратить внимание, что согласно ч. 3 ст. 225 ГК РФ постановка бесхозной недвижимой вещи на учет по заявлению органа местного самоуправления является обязательной, т.е. органы местного самоуправления обязаны обращаться с таким заявлением в орган, осуществляющий государственную регистрацию права на недвижимое имущество. Что же касается последующего оформления права муниципальной собственности на бесхозную вещь, это не является обязанностью органов местного самоуправления. Согласно ч. 3 ст. 225 ГК РФ по истечении года со дня постановки бесхозной недвижимой вещи на учет орган, уполномоченный управлять муниципальным имуществом, может обратиться в суд с требованием о признании права муниципальной собственности на эту вещь.

Положения ГК РФ о постановке на учет бесхозных недвижимых вещей применяются во взаимосвязи с другими положениями законодательства, в том числе с установленным разграничением компетенции между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Также следует иметь в виду, что в силу ст. 50 Федерального закона № 131-ФЗ в муниципальной собственности может находиться только имущество, необходимое для осуществления полномочий, закрепленных за органами местного самоуправления в соответствии с законодательством.

В настоящее время каких-либо полномочий в сфере функционирования

гидротехнических сооружений за органами местного самоуправления не закреплено. При этом в соответствии с Федеральным законом № 117-ФЗ гидротехнические сооружения могут находиться, в том числе в муниципальной собственности (ст. 3). Это означает, что гидротехнические сооружения могут находиться в муниципальной собственности, если они предназначены для решения каких-либо вопросов местного значения, в том числе, например, организация электроснабжения населения, обеспечение первичных мер пожарной безопасности, осуществление полномочий собственника водных объектов.

Изложенное толкование подтверждается анализом судебной практики: имеется множество судебных решений, обязывающих органы местного самоуправления обеспечить постановку бесхозяйного имущества, в том числе гидротехнических сооружений, на учет (см., например, Определение Верховного Суда Российской Федерации от 22 июня 2016 г. № 39-КГПР16-3), но практически нет решений, обязывающих органы местного самоуправления принять такие сооружения в муниципальную собственность. Более того существуют отдельные судебные решения, признающие невозможным поступление гидротехнического сооружения в муниципальную собственность по следующим основаниям: гидротехническое сооружение – сооружение, предназначенное для обеспечения рационального использования и охраны водных ресурсов, и образующее в совокупности с водным объектом единую водохозяйственную систему (п. 11 ст. 1 ВК РФ); содержать в исправном состоянии расположенные на водных объектах гидротехнические сооружения обязаны собственники водных объектов либо водопользователи при использовании водных объектов (п. 2 ч. 2 ст. 39 ВК РФ); исходя из хозяйственной взаимосвязи водных объектов и гидротехнических сооружений, расположенных на них, делается вывод о необходимости признания права собственности на гидротехническое сооружение за субъектом, обладающим правом собственности на водный объект (например, решение Жуковского районного суда Брянской области от 2 июня 2010 г., решение Лихославльского районного суда Тверской области от 4 июля 2014 г. № 2-250/2014).

Однако имеет место и иной подход: права собственности на водные объекты и гидротехнические сооружения не связаны – создаваемые на водотоках (реки, ручьи, каналы – федеральная собственность) подпорные гидротехнические сооружения могут находиться в различных формах собственности (государственной, муниципальной, частной) (см. письмо Минприроды России от 23 августа 2012 г. № 03-14-33/13260).

Вопрос. Установлен ли законодательством Российской Федерации императивный запрет на осуществление муниципальными служащими муниципального района квалифицированного профессионального консультирования муниципальных служащих поселений, входящих в состав муниципального района, и муниципальных служащих иных муниципальных образований относительно порядка деятельности по реализации полномочий органов местного самоуправления? Предполагает ли профессиональное квалифицированное консультирование подчиненность и подконтрольность муниципальных служащих разных муниципальных образований?

Ответ. Основной принцип муниципальной службы – профессионализм компетентность муниципальных служащих. Федеральное законодательство не содержит упоминаний о «квалифицированном профессиональном консультировании» одним муниципальным служащим другого, в не зависимости от органа местного самоуправления, в котором они занимают должности.

Обмен опытом между муниципальными служащими разных муниципальных образований возможен, но он не может носить характер рекомендаций и указаний, необходимых к исполнению.

Муниципальная служба – профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта). Таким образом, в трудовом договоре указано, кто является представителем нанимателя для муниципального служащего, а в должностной инструкции – кто является его руководителем. Муниципальный служащий обязан исполнять должностные обязанности в соответствии с должностной инструкцией.

Полномочия органов местного самоуправления, осуществляются органами местного самоуправления муниципальных образований самостоятельно. Подчиненность органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления одного

муниципального образования органу местного самоуправления или должностному лицу местного самоуправления другого муниципального образования не допускается (п. 3 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ).

Указанное положение носит концептуальный, основополагающий характер и означает, что не допускается ни вмешательство органов местного самоуправления в деятельность друг друга в какой бы то ни было форме, ни установление отношений административной подчиненности, подконтрольности органов местного самоуправления разных видов муниципальных образований. Не допускается принятие обязательных для исполнения указаний органами местного самоуправления одних муниципальных образований органам местного самоуправления других муниципальных образований. Учет этого правового принципа особенно важен в условиях функционирования двухуровневой системы организации местного самоуправления, во взаимоотношениях «муниципальный район – поселение», так как факт нахождения поселений на территории муниципального района не ставит их от него в подчиненное, публично-властно зависимое положение.

Вопрос. *Имеет ли право совет депутатов городского поселения заключить соглашение с администрацией городского поселения по определению поставщиков, подрядчиков, исполнителей и муниципальных заказчиков при закупке товаров, работ, услуг для обеспечения нужд совета депутатов?*

Ответ. В соответствии с ч. 2 ст. 41 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления, которые в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с федеральным законом.

Представительный орган муниципального образования и местная администрация как юридические лица действуют на основании общих для организаций данного вида положений Федерального закона № 131-ФЗ в соответствии с ГК РФ применительно к казенным учреждениям.

В соответствии с положениями главы 5 ГК РФ, органы местного самоуправления, наделенные гражданской правосубъектностью (являясь юридическими лицами), совершая юридические действия, выступают либо от имени муниципального образования, либо от собственного имени.

Следует отметить, что специальная правосубъектность юридических лиц – органов местного самоуправления как муниципальных казенных учреждений, выполняющих управленческие функции, состоит в том, что основной и приоритетный предмет их деятельности – осуществление публичной власти для достижения поставленных перед ними целей.

При этом в случае, если публично-правовые образования и организации наделены статусом юридических лиц, их публично-правовая правоспособность доминирует над гражданско-правовой, которая подчинена предмету и цели первой.

Исходя из этого переход в гражданско-правовые взаимоотношения между представительным органом и местной администрацией муниципального образования не только не целесообразен, но и противоречит публичной правовой природе органов местного самоуправления.

Согласно положениям п. 10 ст. 3 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) уполномоченный орган, уполномоченное учреждение – это государственный орган, муниципальный орган, казенное учреждение, на которые возложены полномочия, предусмотренные ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ.

Муниципальными заказчиками признаются осуществляющие закупки юридические лица, которые действуют от имени муниципального образования и уполномочены принимать от его имени бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и осуществлять закупки, а именно (п. 6 ст. 3 Федерального закона № 44-ФЗ) – муниципальные органы, муниципальные казенные учреждения.

Нормами ч. 1 ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ прямо закреплено, что в целях

централизации закупок в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 и 3 ст. 26, среди прочего, могут быть созданы муниципальный орган, казенное учреждение, уполномоченные на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков, или несколько таких органов, казенных учреждений либо полномочия на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для соответствующих заказчиков могут быть возложены на один такой муниципальный орган, одно такое казенное учреждение или несколько муниципальных органов, казенных учреждений из числа существующих.

Такие уполномоченные органы, уполномоченные учреждения осуществляют полномочия на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков, установленные решениями о создании таких уполномоченных органов, уполномоченных учреждений или о наделении их указанными полномочиями.

Согласно ч. 3 ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией полномочия на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для нескольких муниципальных органов, муниципальных казенных и бюджетных учреждений, а также полномочия на планирование закупок, определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей), заключение муниципальных контрактов, их исполнение, в том числе на приемку поставленных товаров, выполненных работ (их результатов), оказанных услуг, обеспечение их оплаты, для нескольких органов местного самоуправления, муниципальных казенных учреждений могут быть возложены соответственно на муниципальный орган, муниципальное казенное учреждение или несколько указанных органов, учреждений.

Таким образом, Федеральным законом № 44-ФЗ сформирована правовая возможность создания уполномоченных для решения задач по осуществлению контрактной деятельности органов (например, в структуре местной администрации), а также не исключается возможность создания нескольких муниципальных органов в данной сфере правоотношений при объективной необходимости и соблюдении установленных действующим законодательством Российской Федерации требований.

При этом передача функций по формированию системы муниципального заказа посредством заключения соглашений между юридическими лицами в действующем законодательстве не предусмотрена.

Из вышеизложенного следует неправомерность заключения соглашений, обозначенных в вопросе.

Полагаем, что подобный вопрос должен решаться путем принятия муниципальных правовых актов, в том числе при реализации представительными органами муниципальных образований своей исключительной компетенции по определению порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности и определению порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления (п. 5 и 8 ч. 10 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ).

Вопрос. В случае перераспределения полномочий от органов местного самоуправления органам государственной власти субъекта Российской Федерации в области градостроительной деятельности и благоустройства территорий, какой из данных органов публичной власти должен проводить публичные слушания?

Ответ. Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предоставил субъектам Российской Федерации право своими законами осуществлять перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации (за исключением ряда полномочий органов местного самоуправления, обеспечивающих конституционный принцип самостоятельности муниципальных образований). При этом необходимо учитывать, что в силу положений ч. 11 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ перераспределение полномочий от органов местного самоуправления органам государственной власти субъекта Российской Федерации по

принятию планов и программ развития муниципального образования и утверждению отчетов об их исполнении не допускается.

Согласно ч. 5 ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ по проектам генеральных планов, проектам правил землепользования и застройки, проектам планировки территории, проектам межевания территории, проектам правил благоустройства территорий, проектам, предусматривающим внесение изменений в один из указанных утвержденных документов, проектам решений о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, проектам решений о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросам изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки проводятся общественные обсуждения или публичные слушания, порядок организации и проведения которых определяется уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования с учетом положений законодательства о градостроительной деятельности.

Однако по сути проведение публичных слушаний является необходимым этапом (мерой) для принятия документов в области градостроительной деятельности, и следовательно реализацией полномочий, предусмотренных нормами Грск РФ (ч. 1 ст. 32, ч. 8 ст. 39, ч. 5 ст. 40, ч. 13 ст. 46), а также в области благоустройства территорий.

В связи с изложенным, в случае перераспределения указанных полномочий от органов местного самоуправления органам государственной власти субъектов Российской Федерации организация и проведение публичных слушаний должны осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном законом соответствующего субъекта Российской Федерации. При этом участниками данных публичных слушаний будут являться жители соответствующих муниципальных образований, на территориях которых органы государственной власти субъектов Российской Федерации будут реализовывать указанные полномочия.

Вопрос. *Вправе ли органы местного самоуправления самостоятельно устанавливать порядок и очередность предоставления служебных жилых помещений из состава муниципального жилищного фонда?*

Ответ. В соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 19 ЖК РФ муниципальным жилищным фондом признается совокупность жилых помещений, принадлежащих на праве собственности муниципальным образованиям. Согласно п. 2 ч. 3 ст. 19 ЖК РФ специализированный жилищный фонд – это совокупность предназначенных для проживания отдельных категорий граждан жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов.

П. 1 ч. 1 ст. 92 ЖК РФ к жилым помещениям специализированного жилищного фонда относятся служебные жилые помещения. При этом ч. 2 ст. 92 ЖК РФ определено, что в качестве специализированных жилых помещений используются жилые помещения муниципального жилищного фонда.

Ст. 93 ЖК РФ предусмотрено, что служебные жилые помещения предназначены для проживания граждан в связи с характером их трудовых отношений с органом местного самоуправления, МУПом или муниципальным учреждением, в связи с прохождением службы, в связи с избранием на выборные должности в органы местного самоуправления.

Согласно п. 3 ч. 2 ст. 104 ЖК РФ категории граждан, которым предоставляются служебные жилые помещения в муниципальном жилищном фонде, устанавливаются органом местного самоуправления.

Ч. 1 ст. 51 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено, что органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Таким образом, по нашему мнению, органы местного самоуправления вправе самостоятельно устанавливать порядок и очередность предоставления служебных жилых помещений из состава муниципального жилищного фонда.

Вопрос. *Какие существуют особенности и перспективы применения института перераспределения полномочий в соответствии с законом субъекта Российской Федерации между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации?*

Ответ. Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ предоставил субъектам Российской Федерации право своими законами осуществлять перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации (за исключением ряда полномочий органов местного самоуправления, обеспечивающих конституционный принцип самостоятельности муниципальных образований). При этом такое перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принявшего данный закон.

Полагаем, что указанный новый правовой институт должен применяться с учетом следующих правовых позиций.

В-первых, исходя из принципа юридической иерархии актов, возможность перераспределения законом субъекта Российской Федерации полномочий, разграниченных отраслевым федеральным законом, может быть возможна лишь в том случае, если в соответствующем отраслевом федеральном законе предполагается такое перераспределение. Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 485-ФЗ утвердил такой подход.

Во-вторых, следует отметить, что в Конституции Российской Федерации (ч. 2 ст. 132) предусматривается единственно возможный способ передачи государственных полномочий органам местного самоуправления – путем наделения законом органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. В связи с этим перераспределение полномочий (временное по своей природе) возможно только с муниципального на региональный уровень власти, т.е. только по вопросам местного значения, и «перераспределенные» таким образом полномочия остаются полномочиями по решению вопросов местного значения, осуществление которых временно передается субъекту Российской Федерации. Передача же полномочий, установленных федеральными законами для регионального уровня власти, от органов государственной власти субъекта Российской Федерации органам местного самоуправления возможна только путем наделения законом субъекта Российской Федерации органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, причем перечень полномочий, которые могут передаваться, исчерпывающим образом определен п. 6 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ.

При этом в любом случае при перераспределении полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления необходимо руководствоваться нормами ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления, ратифицированной Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ (далее – Хартия), являющейся составной частью российской правовой системы и нормативным правовым актом более высокой юридической силы, чем федеральный закон (ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации), и прежде всего установленным ею принципом субсидиарности (ч. 3 и 4 ст. 4 Хартии): осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам; передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии; предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными; они могут быть поставлены под сомнение или ограничены каким-либо другим центральным или региональным органом власти только в пределах, установленных законом; необходимо консультироваться с органами местного самоуправления, насколько это возможно, своевременно и надлежащим образом в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно их касающихся.

В-третьих, согласно БК РФ (ст. 65, 84 – 86) бюджеты публично-правовых образований предназначены для исполнения расходных обязательств соответствующего публично-территориального образования, которые обуславливаются установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных

органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и в соответствии с которыми осуществляется формирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (ст. 13-15 и 65).

Из изложенных в Постановлении от 30 июня 2006 г. № 8-П и Определении от 7 декабря 2006 г. № 542-О правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации следует, что при передаче имущества от одного публичного собственника к другому в связи с перераспределением публичных полномочий (независимо от состава публично-территориальных субъектов, выступающих участниками такой передачи, и направления движения находящегося в публичной собственности имущества) предполагается при его реализации соблюдение общих принципов и гарантий, к числу которых относятся наличие волеизъявления всех заинтересованных субъектов и согласованность действий соответствующих уполномоченных органов, что обуславливает учет позиции органов местного самоуправления.

Следует иметь в виду, что нормами Конституции Российской Федерации и законодательства Российской Федерации не допускается возможность произвольного изъятия в связи с перераспределением полномочий ни доходов из местных бюджетов в бюджеты субъектов Российской Федерации, ни объектов муниципальной собственности.

С учетом применения указанных правовых позиций, полагаем, что данный правовой институт, при правильном его применении, может быть эффективным инструментом реализации полномочий с учетом региональных и местных условий, а также организационных, кадровых и финансовых возможностей муниципальных образований. В то же время отдельные вопросы реализации данного института могут быть предметом дальнейшего уточнения и конкретизации в федеральных законах.

Вопрос. *Возможно ли законами субъекта Российской Федерации передать в порядке перераспределения (ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ) полномочия по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, от органов местного самоуправления поселений органам местного самоуправления муниципальных районов? Вправе ли органы местного самоуправления поселений передавать органам местного самоуправления муниципальных районов указанные полномочия на основе соглашений между данными органами?*

Ответ. Согласно положениям п. 2 ст. 3.3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 137-ФЗ) предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется:

органом местного самоуправления городского округа в отношении земельных участков, расположенных на территории городского округа;

органом местного самоуправления городского поселения в отношении земельных участков, расположенных на территории такого поселения;

органом местного самоуправления муниципального района в отношении земельных участков, расположенных на территории сельского поселения, входящего в состав этого муниципального района, и земельных участков, расположенных на межселенных территориях муниципального района.

Нормы ч. 4 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривают, что органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения. В свою очередь органы местного самоуправления муниципального района также 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. Полномочие по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, не подпадает под перечни вопросов местного значения, установленные ст. 14, 15, 16, 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ и, соответственно, в силу ч. 1 ст. 19 этого же Федерального закона должно рассматриваться как делегированное государственное полномочие. В связи с этим указанное полномочие не может быть передано от органов местного самоуправления

городских поселений органам местного самоуправления муниципальных районов на основе соглашений, указанных в ч. 4 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ.

Согласно ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ, п. 6.1 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ законами субъекта Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами, может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Такая возможность в отношении перераспределения полномочий органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации по распоряжению землями, государственная собственность на которые не разграничена, установлена п. 4 ст. 2 Федерального закона № 137-ФЗ (в редакции Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 485-ФЗ).

В связи с изложенным, в случае отсутствия в отдельных поселениях организационных, кадровых и финансовых ресурсов осуществлять полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, данные полномочия законом соответствующего субъекта Российской Федерации могут быть перераспределены от органов местного самоуправления поселений органам государственной власти данного субъекта Российской Федерации.

При этом нормы ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ и Федерального закона № 485-ФЗ предусматривают возможность перераспределения полномочий только от органов местного самоуправления к органам государственной власти субъекта Российской Федерации. Перераспределение законами субъекта Российской Федерации (равно как и иными правовыми актами субъекта Российской Федерации) полномочий, в том числе полномочий по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, между органами местного самоуправления поселений и муниципальных районов в соответствии с ч. 1.2 ст. 17 данного Федерального закона не допускается.

Вопрос. *Допускается ли согласно ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ осуществлять законами субъекта Российской Федерации перераспределение полномочий по решению вопросов местного значения между органами местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов?*

Ответ. Нормы ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ не предусматривают возможность перераспределения законами субъекта Российской Федерации полномочий по решению вопросов местного значения между органами местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов, поскольку в них идет речь только о перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом данные нормы не отменяют положений о порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (гл. 4 Федерального закона № 131-ФЗ). Таким образом, институт перераспределения полномочий следует трактовать довольно узко – как право субъекта Российской Федерации своим законом на определенный срок изымать из компетенции муниципального образования и обращать к собственному исполнению некоторые полномочия по решению вопросов местного значения.

Вопрос. *На какой срок законом субъекта Российской Федерации допускается перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации?*

Ответ. В соответствии с ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ перераспределение указанных полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом такие законы субъекта Российской Федерации должны вступать в силу с начала очередного финансового года.

Указанные требования Федерального закона № 131-ФЗ о сроке перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации установлены в целях обеспечения стабильности такого перераспределения на срок действия соответствующего закона субъекта Российской Федерации, поэтому внесение изменений в данный закон субъекта Российской Федерации до истечения срока его действия или досрочное признание утратившим силу этого закона не

допускается.

Вопрос. В случае передачи полномочий от органов местного самоуправления органам государственной власти субъекта Российской Федерации путем их перераспределения законом субъекта Российской Федерации за счет каких средств должно осуществляться их финансовое обеспечение и из каких бюджетов?

Ответ. Согласно БК РФ (ст. 65, 84 – 86) бюджеты публично-правовых образований предназначены для исполнения расходных обязательств соответствующего публично-территориального образования, которые обусловливаются установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и в соответствии с которыми осуществляется формирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (ст. 13 – 15 и 65).

Из изложенных в Постановлении от 30 июня 2006 г. № 8-П и Определении от 7 декабря 2006 г. № 542-О правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации следует, что положения ч. 11 ст. 154 Федерального закона № 122-ФЗ закрепляют общий порядок передачи имущества от одного публичного собственника к другому в связи с перераспределением публичных полномочий и – независимо от состава публично-территориальных субъектов, выступающих участниками такой передачи, и направления движения находящегося в публичной собственности имущества – предполагают при его реализации соблюдение общих принципов и гарантий, к числу которых относятся наличие волеизъявления всех заинтересованных субъектов и согласованность действий соответствующих уполномоченных органов, что обусловливает учет позиции органов местного самоуправления и в том случае, когда муниципальное образование выступает в роли получателя имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, т.е. при передаче имущества из федеральной собственности в собственность муниципальную.

Следует иметь в виду, что нормами Конституции Российской Федерации и законодательства Российской Федерации не допускается как возможность изъятия доходов из местных бюджетов в бюджеты субъектов Российской Федерации, так и объектов муниципальной собственности для исполнения полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, временно перераспределенным для исполнения органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Вопрос. Следует ли различать процедуру перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, предусмотренную ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ, от процедуры разграничения полномочий между уровнями публичной власти?

Ответ. Российская Федерация является федеративным государством, его федеративное устройство основано в том числе, на разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ч. 1 ст. 1, ч. 3 ст. 5 Конституции Российской Федерации).

Согласно ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ законами субъекта Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами, может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Полагаем, что процедуру перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации следует отличать от процедуры разграничения полномочий между уровнями публичной власти, которая осуществляется путем отнесения в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и в ряде случаев принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации к компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления собственных полномочий по решению тех или иных вопросов по предметам их ведения. В то время как перераспределение подразумевает временную передачу полномочий от органов местного самоуправления органам государственной власти субъектов Российской Федерации во изменение установленного федеральными законами разграничения полномочий.

Вопрос. *Могут ли муниципальные предприятия, осуществляющие деятельность, не относящуюся к вопросам местного значения, самостоятельно (по соглашению с контрагентом) устанавливать цены на свои услуги, либо цены должны устанавливаться органами местного самоуправления?*

Ответ. Федеральный закон № 131-ФЗ в числе полномочий по решению вопросов местного значения, которыми обладают органы местного самоуправления, называет создание муниципальных предприятий (п. 3 ч. 1 ст. 17). Согласно ч. 1 ст. 51 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления могут создавать муниципальные предприятия, необходимые для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. Из ст. 51 Федерального закона № 131-ФЗ также следует, что создание муниципальными образованиями муниципальных предприятий является одним из способов владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом. При этом органы местного самоуправления, осуществляющие функции и полномочия учредителя, определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий. Целевая правоспособность муниципального предприятия закреплена также в п. 1 ст. 3 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (далее – Федеральный закон № 161-ФЗ).

Таким образом, создание и деятельность муниципального предприятия могут быть направлены только на решение вопросов местного значения. Иное означало бы нецелевое и неправомерное использование муниципальной собственности. П. 1 ст. 424 ГК РФ предусматривает возможность законодательного установления случаев регулирования или установления цен (тарифов). Это общее правило находит свое развитие в специальной норме п. 4 ч. 1 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ, в соответствии с которой органы местного самоуправления обладают полномочиями по установлению тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями. Законодатель предоставил данное право в отношении любых услуг организаций данного вида, поскольку, как уже было отмечено, деятельность муниципального предприятия не может не быть связана с вопросами местного значения муниципального образования – учредителя.

Следует также учитывать, что в соответствии с п. 4 ст. 8 Федерального закона № 161-ФЗ создание муниципального унитарного предприятия кроме целей обороны и безопасности возможно только в случае необходимости осуществления деятельности в целях решения социальных задач (в том числе реализации определенных товаров и услуг по минимальным ценам). Регулирование тарифов на услуги и товары предприятия в такой ситуации является необходимым способом достижения целей создания этой организации.

Вопрос. *Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предусмотрена разработка административных регламентов предоставления муниципальных услуг. Требуется ли разработка указанных регламентов на услуги, предоставляемые муниципальными учреждениями?*

Ответ. В соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Федеральный закон № 210-ФЗ) муниципальная услуга, предоставляемая органом местного самоуправления (далее – муниципальная услуга), – деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ и уставами муниципальных образований, а также в пределах предусмотренных указанным Федеральным законом прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, прав органов местного самоуправления на участие в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со ст. 19 указанного Федерального закона), если это участие предусмотрено федеральными законами, прав органов местного самоуправления на решение иных вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенных из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в случае принятия муниципальных правовых актов о реализации таких прав.

Федеральный закон № 210-ФЗ регулирует отношения, возникающие в связи с

предоставлением муниципальных услуг органами местного самоуправления. Кроме того, его действие распространяется на деятельность организаций, участвующих в предоставлении муниципальных услуг.

Необходимо также учитывать положение Федерального закона № 210-ФЗ о том, что услуги, предоставляемые муниципальными учреждениями, в которых размещается муниципальное задание, подлежат включению в реестр государственных или муниципальных услуг и предоставляются в электронной форме в том случае, если указанные услуги включены в перечень, установленный Правительством Российской Федерации. Перечень услуг, оказываемых государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное задание (заказ) или муниципальное задание (заказ), подлежащих включению в реестры государственных или муниципальных услуг и предоставляемых в электронной форме, утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2011 г. № 729-р (далее – Перечень). К услугам, оказываемым муниципальными учреждениями и организациями, раздел III указанного Перечня относит определенные услуги в сфере образования, здравоохранения, культуры, жилищно-коммунального хозяйства. Анализ характера услуг показывает, что по своему содержанию они являются информационно-документационными. В перечне, например, предусмотрены: прием заявлений о зачислении в муниципальные образовательные учреждения, реализующие основную образовательную программу дошкольного образования (детские сады), а также постановка на соответствующий учет; предоставление информации о реализации программ начального и среднего профессионального образования, а также дополнительных профессиональных образовательных программ; запись на прием к врачу в медицинскую организацию, подведомственную органам местного самоуправления; выдача гражданам медицинской организацией, подведомственной органам местного самоуправления, направлений на прохождение медико-социальной экспертизы; прием документов, необходимых для согласования перепланировки и (или) переустройства жилого (нежилого) помещения, а также выдача соответствующих решений о согласовании или об отказе; выдача копии финансово-лицевого счета, выписки из домовой книги, справок и иных документов в сфере жилищно-коммунального хозяйства, выдача которых относится к полномочиям соответствующего муниципального учреждения.

Приведенные нормы Федерального закона № 210-ФЗ позволяют сделать вывод о том, что разработка административных регламентов необходима в тех случаях, когда муниципальная услуга включена в Перечень, а обеспечение предоставления иных услуг, например, в области здравоохранения должно осуществляться в соответствии с положениями законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, которыми предусмотрено установление стандартов медицинской помощи, стандартов оснащения организаций здравоохранения медицинским оборудованием и других федеральных стандартов в сфере здравоохранения.

Принятые сокращения

Если особо не оговорено, под термином «**Федеральный закон**» следует понимать Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Используются также следующие сокращения:

БК РФ – Бюджетный кодекс Российской Федерации

ВК РФ – Водный кодекс Российской Федерации

ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации

ГПК РФ – Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации

Грск РФ – Градостроительный кодекс Российской Федерации

ЖК РФ – Жилищный кодекс Российской Федерации

ЗК РФ – Земельный кодекс Российской Федерации

КоАП РФ – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

ЛК РФ – Лесной кодекс Российской Федерации

НК РФ – Налоговый кодекс Российской Федерации

ТК РФ – Трудовой кодекс Российской Федерации

УК РФ – Уголовный кодекс Российской Федерации

УПК РФ – Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации

ЗАТО – закрытое административно-территориальное образование

МУП – муниципальное унитарное предприятие

СМИ – средства массовой информации

ТОС – территориальное общественное самоуправление

Федеральный закон № 184-ФЗ – Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

Федеральный закон № 67-ФЗ – Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

Федеральный закон № 131-ФЗ – Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Федеральный закон № 122-ФЗ – Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Федеральный закон № 25-ФЗ – Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»

абз. – абзац

пп. – подпункт

п. – пункт

ч. – часть

ст. – статья

гл. – глава

Правила оформления и условия приема статей для журнала «МЕСТНОЕ ПРАВО»

Публикуются научные результаты по научной специальности 12.00.00 – юридические науки

Главный редактор: Бабичев Игорь Викторович

Секретарь редакционного совета: Калантарова Наталья Рудольфовна, тел. (495) 692-5994

Информационная поддержка – веб-сайт: <http://www.mestnoepravo.com>

В редакцию журнала предоставляются:

1. Статья – электронная версия.
2. Контактная информация (телефоны, адреса электронной почты, место работы, должность, ученая степень, ученое звание для каждого автора) – электронная версия.
3. Рекомендация или экспертная справка (заключение) о возможности опубликования (при наличии) – электронная копия.

Рукописи рецензируются, по результатам рецензирования редсовет принимает решение о целесообразности опубликования материалов.

Публикация оформляется на безвозмездной основе при наличии годовой подписки на текущий либо предстоящий период.

Требования к оформлению статьи

В журнале публикуются статьи специалистов, аспирантов и практических работников. Объем статьи до 30 страниц. Допускается публикация статей проблемного характера. Возможно размещение материала информационного характера (о конференциях, семинарах, симпозиумах и т.д.).

Текст набирается (без переносов) в русифицированном редакторе **MS Word (RUS)** в стандарте страницы А4 (297×210) с использованием шрифта **TimesNewRoman (размер 12)**. Межстрочные интервалы, если не оговоренное, устанавливаются одинарными. Библиографические ссылки оформляются как концевые сноски (в конце документа). Ссылки иного характера оформляются как сноски внизу страницы.

Структура статьи

1. Название статьи на русском и английском языках.
2. Имена авторов с указанием научных званий и места работы на русском языке.
3. Краткая аннотация на русском и английском языках (до 5 – 8 строк).
4. Ключевые слова на русском и английском языках (до 10 слов).
5. Текст статьи (допускается разбивка статьи на разделы и подразделы, а также использование сносок и ссылок).
6. Контактная информация (почтовый адрес места работы, телефон, электронная почта).
7. Список ссылок и/или список литературы.