

ТЕМА 5. КОМПЕТЕНЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

- 1. Понятие и элементы компетенции муниципальных образований**
- 2. Вопросы местного значения и полномочия по их реализации – ядро компетенции МО: понятие, виды, распределение между типами МО**
- 3. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями**
- 4. Межмуниципальное сотрудничество**

КАЗУС

Мэр г.Абакана обратился в суд с заявлением о признании недействующей части приложения к Закону Республики Хакасия о республиканском бюджете на 2010 год в части невключения в расчет субвенций расходов на финансирование реализации общеобразовательных программ в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях городского округа Абакан (оплата труда педагогических работников, учебники и учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хознужды). В обоснования своего требования мэр сослался на то, что данное полномочие является государственным полномочием субъекта РФ, однако субвенции на его реализацию в республиканском бюджете не предусмотрены.

Как следует решить дело?

ПОНЯТИЕ КОМПЕТЕНЦИИ МО

- Совокупность взаимосвязанных элементов, характеризующих основное содержание статуса МО:
 - вопросы местного значения и полномочия по их решению;
 - переданные государственные полномочия;
 - полномочия, добровольно принимаемые к исполнению в рамках закона

СТРУКТУРА КОМПЕТЕНЦИИ МО

- Вопросы местного значения – элемент конституционно-правового статуса муниципального образования; отдельные вопросы, задачи в сферах общественных отношений, связанные с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения, решаемые МО самостоятельно
- ВМЗ ≠ предмет ведения (соотношение с ПВ РФ и субъектов РФ): Пост.КС РФ от 29.03.2011 N°2-П по «читинскому делу»
- Критерий непосредственного жизнеобеспечения населения МО: проблемы определения (Пост.КС РФ по «благовещенскому делу» от 20.12.2010 N°22-П – «удовлетворение основных жизненных потребностей населения»)
- Полномочия органов местного самоуправления – права и обязанности органов МСУ в конкретных сферах

ВИДЫ ВМЗ

- По типам муниципальных образований:
 - ВМЗ поселений;
 - ВМЗ муниципальных районов;
 - ВМЗ городских округов;
 - ВМЗ ГО с внутригородским делением;
 - ВМЗ внутригородских территорий ГФЗ;
 - ВМЗ внутригородских районов ГО
- По сферам жизнедеятельности:
 - финансово-экономическая сфера;
 - Местная инфраструктура;
 - Социальные услуги;
 - Сфера земельных отношений, природопользования, охраны природы;
 - Сфера охраны правопорядка и безопасности
- По способу осуществления и пределам ответственности МО:
 - «организация», «обеспечение» сферы жизнедеятельности
 - «участие», «содействие», «создание условий» развитию сферы на территории МО

ВИДЫ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ

МСУ

□ По степени обязательности:

- Обязательные
- Добровольные (права)

□ По содержанию:

Полномочия по решению вопросов местного значения (ст.17):

- Собственные по ст.14, 15, 16 (ФЗ № 131, иные ФЗ, уставы МО)
- переданные полномочия по решению ВМЗ других МО (соглашения);

Отдельные государственные полномочия (ст.19);

Права по решению вопросов, не отнесенных к ВМЗ (специальные, дополнительные, добровольные) (ч.1 ст.14.1, 15.1, 16.1)

Полномочия по участию в решении государственных задач (добровольные) (ч.2 ст.14.1, 15.1, 16.1; ч.5 ст.20)

«Остаточные» полномочия (ч.2 ст.14.1, 15.1, 16.1)

□ Функциональный критерий:

- Регулятивные;
- Исполнительные;
- Контрольные

ВИДЫ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ

МСУ

По характеру финансового обеспечения:



ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ КОМПЕТЕНЦИИ МО

- Принцип функциональной самостоятельности МО: самостоятельное осуществление полномочий каждым МО
 - Ср.: ? Допустимость перераспределения законами субъектов РФ полномочий между органами ГВ субъектов РФ и органами МСУ на срок полномочий З (П) ОГВ субъекта РФ (за искл. отдельных ВМЗ и полномочий) – п.6.1 ст.26.3 ФЗ N°184 в ред. ФЗ N°136 от 27.05.2014
- Принцип разграничения ВМЗ между уровнями и типами муниципальных образований (по вертикали):
 - Эффективность осуществления ВМЗ: разграничение ВМЗ между сельскими поселениями и муниципальными районами; между ГО и ВГР
 - Вопросы непосредственного жизнеобеспечения населения поселений или вопросы жизнеобеспечения населения района, вопросы межпоселенческого характера

ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ КОМПЕТЕНЦИИ МО

- Принцип допустимости взаимной передачи осуществления отдельных полномочий органов МСУ МО одного уровня другому на основе соглашений
- Ср: ! Допустимость возложения ВМЗ поселений на муниципальные районы законами субъектов РФ в переходный период 2005-2009 гг.
- Принципы дифференциации ВМЗ между типами МО одного уровня: ВМЗ городских и сельских поселений
 - Принцип исчерпывающего перечня ВМЗ и открытого перечня полномочий по ВМЗ (устанавливаются иными ФЗ, уставами МО)
 - Принципы финансового обеспечения осуществления полномочий органов МСУ
 - Принцип соответствия муниципальной собственности и финансовых ресурсов компетенции МО

ПРОБЛЕМЫ И ПРОТИВОРЕЧИЯ В РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПОВ ОПРЕДЕЛЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ МО

? Проблема исчерпывающих перечней ВМЗ и определения иных полномочий в структуре компетенции МО в качестве государственных полномочий (по остаточному принципу (ч.1 ст.19 ФЗ № 131)):

- Отсутствие гибкости в формулировании ВМЗ
- Отсутствие четких границ между ВМЗ и предметами ведения РФ, субъектов РФ (государственными полномочиями):
 - Ср.: Организация теплоснабжения в городском округе и регулирование и утверждение тарифов, межтарифной разницы – Постановление КС РФ по «читинскому делу» от 29.03.2011 №2-П
 - Ср.: организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов и ликвидация несанкционированных свалок на землях лесного фонда, находящихся в федеральной собственности; полномочия по охране и защите лесов, принятию мер по обращению с отходами - Постановление КС РФ по делу Североуральского городского округа от 13.10.2015 №26-П; Постановление КС РФ по делу администрации Нерюнгринского муниципального района от 26.04.2016 №13-П

ПРОБЛЕМЫ И ПРОТИВОРЕЧИЯ В РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПОВ ОПРЕДЕЛЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ МО

- ? Признание в качестве ВМЗ вопросов участия в решении общегосударственных задач:
 - защита населения от ЧС природного и техногенного характера;
 - Создание условий для реализации мер межнационального и межконфессионального согласия /ФЗ от 22.10.2013/)
- Формулирование ВМЗ как полномочий: отсутствие четких границ между ВМЗ и полномочиями;
- Выделение дополнительных прав за рамками ВМЗ и государственных полномочий; остаточных полномочий, полномочий по участию
- ? Проблема разграничения ВМЗ и полномочий между уровнями муниципальных образований:
 - Природа полномочия и территория, на которой оно осуществляется (поселенческий – межпоселенческий характер)
 - Отсутствие четкости в разграничении: совпадение сфер ведения

ОБРАЗОВАНИЙ

Сфера	ВМЗ городских поселений	ВМЗ районов
Финансы и собственность	<ul style="list-style-type: none"> • Бюджет поселения • Налоги и сборы поселения • Осуществление прав собственника имущества поселения 	<ul style="list-style-type: none"> • Бюджет района • Налоги и сборы района • Осуществление прав собственника районного имущества
Местная инфраструктура	<ul style="list-style-type: none"> • Электро-, газо-, тепло-, водоснабжение, водоотведение • Автомобильные дороги местного значения в границах населенных пунктов • Транспортное обслуживание в границах поселений • участие в организации деятельности по сбору (в том числе отдельному сбору) и транспортированию твердых коммунальных отходов • Создание условий для обеспечения: Услуги связи, общепит, торговля, бытовое обслуживание для жителей поселения 	<ul style="list-style-type: none"> • Электро- и газоснабжение поселений • Автомобильные дороги МЗ вне границ населенных пунктов • Транспортное обслуживание между поселениями • участие в организации деятельности по сбору (в том числе отдельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов • Создание условий: Услуги связи, общепит, торговля, бытовое обслуживание поселений
Социальная сфера	<ul style="list-style-type: none"> • Муниципальный жилой фонд, обеспечение малоимущих жилыми помещениями • Библиотеки поселения • Организация услуг организаций культуры, досуга • Объекты культурного наследия поселения • Условия развития физкультуры и спорта 	<ul style="list-style-type: none"> • Начальное общее, основное общее, среднее общее образование в муниципальных образовательных организациях (кроме фин. обеспечения образовательного процесса) • Создание условий для оказания медицинской помощи в рамках территориальных госпрограмм; • Межпоселенческие библиотеки • Организация услуг организаций культуры, досуга

ПЕРЕДАЧА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЧАСТИ ПОЛНОМОЧИЙ СОГЛАШЕНИЯМИ

ФЗ № 131 допускается передача части полномочий между органами местного самоуправления разных уровней по следующим правилам (ч.4 ст.15 ФЗ №131):

- 1) полномочия передаются на основании соглашения, заключаемого на определенный срок;
- 2) соглашение должно предусматривать:
 - Основания и порядок прекращения действия договора
 - порядок определения ежегодного объема межбюджетных трансфертов (в соответствии с БК), необходимых для осуществления передаваемых полномочий (ст.142.4 и 142.5 БК),
 - финансовые санкции за неисполнение соглашений
- 3) Право дополнительно использовать собственные финансовые средства и материальные ресурсы

ВМЗ ВНУТРИГОРОДСКИХ ТЕРРИТОРИЙ ГОРОДА

ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ

Ст.10 Закона СПб «Об организации МСУ в СПб»:

- Отсутствие разграничения между ВМЗ и полномочиями (единый перечень)
- Различный набор ВМЗ для разных типов внутригородских МО
- Установление «индивидуальных» ВМЗ для отдельных МО (?)

Ср.: Постановление Уставного суда СПб от 29.10.2009 N 016-019/09-П по делу муниципального округа Парнас: произвольные различия перечней ВМЗ муниципальных округов СПб нарушают принцип юридического равенства МО и не соответствуют Уставу СПб

НАДЕЛЕНИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫМИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ

ч. 2 ст. 132 Конституции РФ:

- органы местного самоуправления могут наделяться *законом отдельными* государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления *материальных и финансовых средств*
- реализация переданных полномочий *подконтрольна* государству

Гл.4 ФЗ N° 131; П.6, 7 ст.26.3 ФЗ N°184

ПРИЗНАКИ ГОСПОЛНОМОЧИЙ, ПЕРЕДАВАЕМЫХ В ПОРЯДКЕ НАДЕЛЕНИЯ (1)

1. Полномочия, не относящиеся к вопросам местного значения
2. *Отдельные* государственные полномочия (но не предметы ведения)
3. Передача полномочий исполнительного характера: передается исполнение, а установление, финансирование, контроль и ответственность остается у передающего публичного субъекта
4. Недопустимость передачи исключительных полномочий органов государственной власти
5. Наделение отдельными государственными полномочиями осуществляется федеральными законами и законами субъектов РФ: односторонний акт публичного образования; передача осуществляется без согласия органов местного самоуправления (Ср.: п.6 ст.4 ЕХ МСУ: принцип консультирования органов ГВ с МО по вопросам, затрагивающим их интересы - ?)
6. Недопустимость отказа органа МСУ от осуществления отдельных госполномочий, переданных в порядке наделения

ПРИЗНАКИ ГОСПОЛНОМОЧИЙ, ПЕРЕДАВАЕМЫХ В ПОРЯДКЕ НАДЕЛЕНИЯ (2)

6. Передача полномочий по предметам ведения РФ, по предметам совместного ведения РФ и субъектов и по предметам ведения субъектов РФ (!Ср.: Допустимость передачи полномочий РФ законами субъектов РФ, если это предусмотрено федеральными законами (субделегирование)
7. Адресаты госполномочий: как правило, органы МСУ муниципальных районов и городских округов
8. Финансирование за счет субвенций из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ (из фонда компенсаций субъекта РФ, создаваемого в режиме целевого бюджетного фонда); субсидиарная ответственность государства за переданные полномочия
9. Отдельные государственные полномочия передаются на определенный срок либо на неограниченный срок
10. Подконтрольность государству: контроль осуществляется уполномоченным госорганом как за законностью, так и за целесообразностью использования материальных ресурсов и финансовых средств

ФОРМЫ КОНТРОЛЯ ЗА РЕАЛИЗАЦИЕЙ ГОСПОЛНОМОЧИЙ И МЕРЫ РЕАГИРОВАНИЯ

Формы государственного контроля:

- Затребование у органов местного самоуправления необходимой информации и отчетных документов, связанных с осуществлением отдельных государственных полномочий;
- Проведение в целях получения необходимой информации проверок, ревизий и иных контрольных мероприятий

Меры реагирования на нарушения:

- Дача органам и должностным лицам МСУ обязательных для исполнения письменных предписаний об устранении выявленных нарушений требований законов по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий;
- Отмена или приостановление действия муниципальных правовых актов в части, регулирующей осуществление органами МСУ отдельных государственных полномочий;
- Временное изъятие государственных полномочий у органов МСУ и их осуществление соответствующими органами государственной власти субъекта РФ (государственное вмешательство)

ПОРЯДОК ВРЕМЕННОГО ИЗЪЯТИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ГОСПОЛНОМОЧИЙ

Основание:

- если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции РФ, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом (п.3 ч.1 ст.75 № 131)

Порядок:

- При наличии указанных оснований высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ принимает решение о временном осуществлении органами исполнительной власти субъекта РФ переданных органам местного самоуправления отдельных полномочий с одновременным изъятием соответствующих субвенций (ч.5 ст.75 ФЗ № 131)

СОДЕРЖАНИЕ ЗАКОНОВ О ПЕРЕДАЧЕ ОТДЕЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

- Вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями;
- Перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;
- Способ (методика) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта РФ для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты;

СОДЕРЖАНИЕ ЗАКОНОВ О ПЕРЕДАЧЕ ОТДЕЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

- перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам МСУ, или порядок определения данного перечня;
- порядок отчетности органов МСУ об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;
- порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименования органов, осуществляющих указанный контроль;
- условия и порядок прекращения осуществления органами МСУ переданных им отдельных государственных полномочий.

Ср.: ч.6.1 ст.19 ФЗ № 131 – дополнительные требования к законам субъектов РФ о передаче органам МСУ

КОЛЛИЗИЯ (ДО ФЗ №233 ОТ

13.07.2015)

Ч.1 Ст. 131 Конституции РФ:

«... Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно»

Ч.6.1 Ст. 19 ФЗ № 131:

«6.1. Закон субъекта РФ, предусматривающий наделение органов МСУ государственными полномочиями РФ, переданными для осуществления органам государственной власти субъекта РФ, также должен содержать положения, определяющие:

- 1) права и обязанности высшего должностного лица субъекта РФ, связанные с осуществлением органами МСУ переданных государственных полномочий РФ, аналогичные правам и обязанностям федеральных органов исполнительной власти, предусмотренным федеральным законом (*о передаче*)..... в случае, если закрепление таких прав и обязанностей не противоречит федеральным законам;»

П.7 Ст.26.3 Федерального закона от 06.10.1999 N 184-ФЗ: в ред. до внесения изменений ФЗ №233 от 13.07.2015

«Федеральные законы, предусматривающие передачу отдельных полномочий РФ ... органам государственной власти субъектов РФ, должны содержать положения, определяющие:

- права и обязанности федеральных органов исполнительной власти по осуществлению указанных полномочий органами государственной власти субъекта РФ ..., в том числе права и обязанности по назначению руководителей органов исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющих соответствующие полномочия»

КОЛЛИЗИЯ

Ч.1 Ст. 131 Конституции РФ:

«... Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно»

Ч.6.1 Ст. 19 ФЗ № 131:

«6.1. Закон субъекта РФ, предусматривающий наделение органов МСУ государственными полномочиями РФ, переданными для осуществления органам государственной власти субъекта РФ, также должен содержать положения, определяющие:

- 1) права и обязанности высшего должностного лица субъекта РФ, связанные с осуществлением органами МСУ переданных государственных полномочий РФ, аналогичные правам и обязанностям федеральных органов исполнительной власти, предусмотренным федеральным законом *(о передаче)*..... в случае, если закрепление таких прав и обязанностей не противоречит федеральным законам;»

П.7 Ст.26.3 Федерального закона от 06.10.1999 N 184-ФЗ: (в ред. ФЗ №233 от 13.07.2015)

«Федеральные законы, предусматривающие передачу отдельных полномочий РФ ... органам государственной власти субъектов РФ, должны содержать положения, определяющие:

..... право вносить высшему должностному лицу субъекта РФ ... представления об освобождении от занимаемой должности его заместителей и руководителей соответствующих органов исполнительной власти субъекта РФ, ответственных за осуществление переданных полномочий, в случаях их ненадлежащего исполнения (неисполнения), которые подлежат рассмотрению ВДЛ субъекта РФ ... в

МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Понятие:

- Форма объединения и согласования интересов, координации действий муниципальных образований и их органов

Правовая основа:

- ст.10 Европейской хартии местного самоуправления
- Федеральный закон № 131 (ст.8, гл.9)
- Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (действует в РФ с 5.01.2003)
- Субъекты РФ вправе самостоятельно устанавливать способы и формы содействия созданию советов МО субъектов РФ

ВИДЫ ФОРМ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

- По уровню кооперации:
 - Межтерриториальные (Совет МО Санкт-Петербурга, Совет МО Ленинградской области)
 - Межрегиональные (АСДГ – Ассоциация городов Сибири и Дальнего Востока и др.)
 - Общероссийские (ОКМО – Общероссийский конгресс МО, СРГ – Союз российских городов, Ассоциация малых и средних городов России; ср.: ВСМС – Всероссийский совет местного самоуправления – объединение граждан)
 - Международные (Всемирная организация объединенных городов)
- По организационно-правовому содержанию:
 - Договорные
 - Ассоциативные
- По целям и организационно-правовым формам:
 - Добровольные объединения МО в целях организации взаимодействия муниципальных образований и органов местного самоуправления
 - Межмуниципальные хозяйственные общества и межмуниципальные организации в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения

КОЛЛИЗИЯ

- Ст. 10 Европейской хартии местного самоуправления:
«1. Местные органы самоуправления имеют право при осуществлении своих полномочий сотрудничать и, в пределах, установленных законом, объединяться с другими местными органами самоуправления для выполнения задач, представляющих общий интерес.»

- Ст. 66 ФЗ № 131:
«1. В каждом субъекте Российской Федерации образуется совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации.
Организация и деятельность советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации осуществляются в соответствии с требованиями Федерального закона от 12 января 1996 года N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях", применяемыми к ассоциациям.»

КОЛЛИЗИЯ

Ч. 4 ст. 8 ФЗ № 131:

- 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 ФЗ и НПА представительных органов МО..... Указанные межмуниципальные объединения не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления.