

Актуальные вопросы развития муниципальных образований

2.6. Полномочия органов местного самоуправления в области жилищно-коммунального хозяйства, обеспечения населения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания

Традиционно одной из важнейших сфер деятельности органов местного самоуправления является жилищно-коммунальное хозяйство, обеспечение населения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания. Учитывая, что в данных сферах в последние годы наряду с муниципальными организациями и предприятиями важную роль стали играть представители частного капитала, произошел существенный пересмотр роли органов местного самоуправления.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ вопросом местного значения *поселения и городского округа* является обеспечение малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством. *Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ* в ст. 14 устанавливает следующие полномочия органов местного самоуправления в области жилищных отношений:

- учет муниципального жилищного фонда;
- установление размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда;
- ведение в установленном порядке учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма;
- определение порядка предоставления жилых помещений муниципального специализированного жилищного фонда;
- предоставление в установленном порядке малоимущим гражданам по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда;
- принятие в установленном порядке решений о переводе жилых помещений в нежилые помещения и нежилых помещений в жилые помещения;
- согласование переустройства и перепланировки жилых помещений;
- признание в установленном порядке жилых помещений муниципального жилищного фонда непригодными для проживания;
- осуществление контроля за использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда, соответствием жилых помещений данного фонда установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства;
- определение порядка получения документа, подтверждающего принятие решения о согласовании или об отказе в согласовании переустройства и (или) перепланировки жилого помещения в соответствии с условиями и порядком переустройства и перепланировки жилых помещений и иные вопросы, отнесенные законодательством к их полномочиям.

Кроме этого, органы местного самоуправления *поселений и городских округов* осуществляют полномочия по вопросам местного значения **в сфере коммунального обслуживания**. Это: 1) организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом; 2) организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора; 3) организация благоустройства и озеленения территории поселения; 4) организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов.

Органы местного самоуправления *городских округов и муниципальных районов* осуществляют полномочия по вопросам организации утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов. Органы местного самоуправления муниципальных районов также решают вопросы по организации в границах муниципального района электро- и газоснабжения поселений.

Правовой основой осуществления данных полномочий является *Постановление Правительства РФ от 23 мая 2006 г. № 307 «О порядке предоставления коммунальных услуг гражданам»*, в котором коммунальные услуги определяются как деятельность исполнителя коммунальных услуг по

холодному водоснабжению, горячему водоснабжению, водоотведению, электроснабжению, газоснабжению и отоплению, обеспечивающая комфортные условия проживания граждан в жилых помещениях.

Данным постановлением регулируются отношения между исполнителями и потребителями коммунальных услуг, устанавливаются их права и обязанности, ответственность, а также порядок контроля качества предоставления коммунальных услуг, порядок определения размера платы за коммунальные услуги с использованием приборов учета и при их отсутствии, порядок перерасчета размера платы за отдельные виды коммунальных услуг в период временного отсутствия граждан в занимаемом жилом помещении и порядок изменения размера платы за коммунальные услуги при предоставлении коммунальных услуг ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность.

Контроль за соблюдением законности предоставления коммунальных услуг осуществляется наряду с федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации также органами местного самоуправления в пределах собственных полномочий.

Правовые основы **обращения с отходами производства и потребления** в целях предотвращения вредного воздействия отходов производства и потребления на здоровье человека и окружающую природную среду, а также вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья регулирует *Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»*. Ст. 13 данного закона, формулируя требования к обращению с отходами на территориях муниципальных образований, устанавливает, что такие территории подлежат регулярной очистке от отходов в соответствии с экологическими, санитарными и иными требованиями. Ее организация осуществляется органами местного самоуправления. 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 природной среды и здоровья человека.

Тарифное регулирование как одно из основных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения предусмотрено ч. 1 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ. Органы местного самоуправления *поселений, муниципальных районов и городских округов* устанавливают тарифы на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами, а также осуществляют регулирование тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса (за исключением тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса – производителей товаров и услуг в сфере электро- и (или) теплоснабжения), тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, надбавок к ценам (тарифам) для потребителей.

Полномочия органов местного самоуправления *поселений* по регулированию тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса (за исключением тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса – производителей товаров и услуг в сфере электро- и (или) теплоснабжения), тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, надбавок к ценам, тарифам для потребителей могут полностью или частично передаваться на основе соглашений между органами местного самоуправления поселений и органами местного самоуправления муниципального района, в состав которого входят указанные поселения.

Более подробно данные полномочия регулируются *Федеральным законом от 30 декабря 2004 г. № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»*. Он устанавливает основы регулирования тарифов организаций коммунального комплекса, обеспечивающих электро-, тепло-, водоснабжение, водоотведение и очистку сточных вод, утилизацию (захоронение) твердых бытовых отходов, а также надбавок к ценам (тарифам) для потребителей и надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса.

В соответствии с законом подлежат регулированию:

1) тарифы на товары и услуги организаций коммунального комплекса – производителей товаров и услуг в сфере водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов. Под *тарифами на товары и услуги организаций коммунального комплекса* понимают ценовые ставки (одноставочные или двухставочные тарифы), по которым осуществляются расчеты с организациями коммунального комплекса за производимые ими товары (оказываемые услуги) и которые включаются в цену (тариф) для потребителей, без учета надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса;

2) тарифы на подключение вновь создаваемых (реконструируемых) объектов недвижимости к *системе коммунальной инфраструктуры* – совокупности производственных и имущественных объектов, в том числе трубопроводов, линий электропередачи и иных объектов, используемых в сфере электро-, тепло-, водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, расположенных (полностью или частично) в границах территорий муниципальных образований и предназначенных для нужд потребителей этих муниципальных образований;

3) тарифы организаций коммунального комплекса на подключение;

4) надбавки к ценам (тарифам) для потребителей товаров и услуг организаций коммунального комплекса;

5) надбавки к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса.

Законом также регулируются общие **принципы регулирования** тарифов и надбавок. С учетом данных принципов *представительные органы муниципальных образований* осуществляют следующие полномочия в области регулирования тарифов и надбавок организаций коммунального комплекса: а) утверждают в соответствии с документами территориального планирования муниципальных образований программу комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры; б) утверждают инвестиционные программы организаций коммунального комплекса по развитию систем коммунальной инфраструктуры; в) устанавливают надбавки к ценам (тарифам) для потребителей.

Для регулирования тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса, осуществляющих эксплуатацию систем коммунальной инфраструктуры в сфере водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов, используются следующие **основные методы**:

а) установление фиксированных тарифов на товары и услуги организации коммунального комплекса на очередной период исходя из сложившейся себестоимости товаров и услуг этой организации в истекший период действия тарифов с учетом стоимости заложенных в производственную программу мероприятий по повышению эффективности деятельности организации коммунального комплекса, предусматривающих улучшение качества производимых ею товаров (оказываемых услуг) и проведение при необходимости мероприятий по реконструкции эксплуатируемой этой организацией системы коммунальной инфраструктуры;

б) установление предельных тарифов на товары и услуги организации коммунального комплекса, определяемых на основе анализа динамики предыдущей деятельности организации и анализа деятельности аналогичных организаций коммунального комплекса;

в) индексация установленных тарифов на товары и услуги организации коммунального комплекса в случаях объективных изменений условий деятельности организации коммунального комплекса, влияющих на стоимость производимых ею товаров (оказываемых услуг).

В процессе регулирования тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса могут использоваться также различные сочетания указанных методов. Более подробно данные вопросы конкретизируются *Постановлением Правительства РФ от 14 июля 2008 г. № 520 «Об основах ценообразования и порядке регулирования тарифов, надбавок и предельных индексов в сфере деятельности организаций коммунального комплекса»*, которым были утверждены два базовых документа:

Основы ценообразования в сфере деятельности организаций коммунального комплекса, определяющие принципы и методы регулирования тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального

комплекса, надбавок к ценам (тарифам) для потребителей товаров и услуг организаций коммунального комплекса, тарифов на подключение вновь создаваемых (реконструируемых) объектов недвижимости (зданий, строений, сооружений, иных объектов) к системе коммунальной инфраструктуры и тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, а также предельных индексов максимально и минимально возможного изменения установленных тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса. Этим документом также поясняется порядок реализации методов – установления фиксированных тарифов, установления предельных тарифов, индексации установленных тарифов.

Правила регулирования тарифов, надбавок и предельных индексов в сфере деятельности организаций коммунального комплекса, которые определяют порядок установления тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, надбавок к ценам (тарифам) для потребителей товаров и услуг организаций коммунального комплекса, тарифов на подключение вновь создаваемых (реконструируемых) объектов недвижимости (зданий, строений, сооружений, иных объектов) к системе коммунальной инфраструктуры и тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, а также предельных индексов максимально и минимально возможного изменения установленных тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса.

Федеральный закон «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» устанавливает также основания для досрочного пересмотра органом регулирования тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса, которыми являются:

а) объективное изменение условий деятельности организации коммунального комплекса, влияющее на стоимость товаров и услуг этой организации, в качестве которых закон устанавливает изменение российского законодательства; рост инфляции, превышающий уровень инфляции, учитываемый в расчетах при утверждении тарифов; изменение тарифов на топливно-энергетические ресурсы, превышающее размеры, установленные нормативными правовыми актами РФ и изменение иных условий, определяемых в порядке, установленном Правительством РФ;

б) нарушение организацией коммунального комплекса утвержденной производственной программы, выявленное по результатам мониторинга выполнения этой программы. *Производственная программа организации коммунального комплекса* – это программа деятельности указанной организации по обеспечению производства ею товаров (оказания услуг) в сфере электро-, тепло-, водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов, которая включает мероприятия по реконструкции эксплуатируемой этой организацией системы коммунальной инфраструктуры и (или) объектов, используемых для утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов;

в) предписание федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору за соблюдением законодательства в сфере конкуренции на товарных рынках;

г) предписание федерального органа исполнительной власти в области регулирования тарифов и надбавок органу регулирования субъекта РФ;

д) предписание органа регулирования субъекта РФ органу регулирования муниципального образования;

е) вступившее в законную силу решение суда.

В целом, следует отметить, что *неадекватная* тарифная политика препятствует выводу жилищно-коммунального хозяйства из кризиса. Повсеместный рост тарифов не влечет за собой повышения качества и надежности предоставляемых услуг. Тарифное регулирование должно учитывать прежде всего социальную предназначенность данного комплекса.

В организации ЖКХ довольно важны **нормативы потребления жилищно-коммунальных услуг**, которые регулируются Правилами установления и определения нормативов потребления коммунальных услуг, утвержденными постановлением Правительства РФ от 23 мая 2006 г. № 306, и отражают минимальный, необходимый для поддержания жизнедеятельности уровень потребления услуг населением. Указанные нормативы на практике могут использоваться для

определения объема услуг, предоставляемых населению, отдельно по каждому виду услуг и экономически обоснованных тарифов, размера субсидий и потребности в бюджетных средствах.

Нормативы потребления жилищно-коммунальных услуг включают группу показателей, характеризующих необходимый минимальный объем потребления жилищно-коммунальных услуг, оказываемых населению. Они определяются исходя из социальной нормы площади жилья, объемов воды, газа, электрической и тепловой энергии, приходящихся на одного человека, в среднем по территории муниципального образования. Уровень нормативов потребления жилищно-коммунальных услуг является динамичным показателем и зависит от социально-экономической ситуации в стране, изменений демографического характера. Поэтому его необходимо периодически пересматривать. Фактическое потребление жилищно-коммунальных услуг существенно колеблется по регионам, что в значительной степени обусловлено социально-экономическими, климатическими и другими причинами.

По каждому виду услуг применяется особая методика определения нормативов и устанавливаются расчетные значения минимального уровня их потребления. Основным видом нормирования жилищно-коммунальных услуг – это, обычно, социальная норма площади жилья – размер площади жилья, приходящейся на одного человека, в пределах которой осуществляется предоставление компенсаций или субсидий по оплате жилья и коммунальных услуг. При определении величины этой нормы следует учитывать, что она дает гарантии гражданам как в обеспечении их жильем, так и в регулировании размера его оплаты. При этом величина социальной нормы площади жилья должна определяться исходя из оценки социально-экономических условий, состава семей, уровня сложившейся жилищной обеспеченности, динамики прироста жилищного фонда социального использования, типов жилых помещений в его домах и других факторов.

Порядок расчета социальной нормы площади жилья через количество квадратных метров общей площади, приходящейся на одного человека, является наиболее простым. Однако при таком подходе необходимо очень тщательно учитывать имеющиеся льготы и другие заслуживающие внимания обстоятельства. Социальная норма площади жилья эквивалентна минимальному размеру предоставления жилых помещений, который устанавливается органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Правильный, объективный подход к определению социальной нормы площади жилья, учитывающий условия проживания каждой семьи, имеет не только экономическое, но и социально-политическое значение.

Это же в той или иной мере относится к нормированию других жилищно-коммунальных услуг. Если говорить, например, о нормах водоснабжения или водоотведения, то их определение может быть основано на учете наиболее типичных процедур использования воды в быту при наличии централизованного холодного и горячего водоснабжения и стандартном наборе сантехнического оборудования. Данные относительно продолжительности и периодичности процедур базируются на материалах выборочных обследований и экспертных оценок; секундных расходов воды через краны различных санитарно-технических устройств, принятых в соответствии с рекомендациями Строительных норм и правил (СНиП).

Норматив потребления воды, определяющий физиологическую и хозяйственную потребность в воде, включает внутриквартирные хозяйственно-питьевые потребности населения (индивидуальные и общесемейные). Индивидуальные потребности включают в себя использование воды на личные санитарно-гигиенические нужды, стирку белья и приготовление пищи. К общесемейному потреблению относится использование воды на мытье посуды, сантехнического оборудования, влажную уборку жилых помещений, полив комнатных растений. На основании данных об индивидуальном потреблении и с применением действующей методики определения общего водопотребления рассчитывается удельный суточный расход воды внутри жилищного фонда для различных по количеству и качественному составу семей. Минимизировать норматив возможно за счет снижения оплачиваемых потребителем потерь по вине эксплуатирующих организаций, а также уменьшения нерациональных расходов воды населением и утечек в системах сантехоборудования в результате проведения мер по ресурсосбережению одновременно с переходом к оплате услуг по экономически обоснованным тарифам.

Определение нормативов теплоснабжения может иметь в виду расчет количества теплоты, необходимой для отопления и горячего водоснабжения жилищного фонда. Норматив должен обеспечивать нормальный температурный режим помещений в жилых домах и санитарно-гигиенические потребности населения. Количество горячей воды, расходуемой на санитарно-гигиенические и хозяйственные нужды населения, зависит от уровня комфортности жилья и

способа организации горячего водоснабжения. На величину норматива теплотребления значительное влияние оказывают этажность и теплотехнические характеристики зданий, а также климатические условия.

Потребление электроэнергии в рамках мелкобытовой и мелкомоторной нагрузок определяется исходя из минимального набора электроустройств бытового назначения на одну семью и средних годовых расходов электроэнергии одного прибора. Определение расхода электроэнергии на приготовление пищи должно учитывать наличие или отсутствие в домах напольных электроплит. Кондиционирование воздуха в жилых помещениях, как считают эксперты, актуально для южных районов России со средней температурой самого жаркого месяца в 13 часов плюс 25° С и выше. В таких районах проживает примерно 15% населения и для этих территорий кондиционирование воздуха должен рассматриваться как обязательный вид благоустройства, а расход электроэнергии на кондиционирование, который составляет в среднем 160 кВт на 1 человека в год – включаться в норматив электропотребления.

Основными направлениями использования газа в жилых домах являются приготовление пищи на газовых плитах, нагревание воды в газовых колонках и отопление с помощью локальных источников теплоснабжения, которыми оборудована часть малоэтажной застройки.

Характерной особенностью коммунальных услуг является то, что процессы производства и потребления воды, газа, тепла, электроэнергии практически совпадают во времени, эти вещества и энергия доставляются людям по месту проживания. Обслуживание многоквартирного дома должно обеспечивать: а) благоприятные и безопасные условия проживания; б) надлежащее содержание дома и земельного участка, на котором расположен дом и связанные с ним объекты недвижимости; в) своевременный ремонт общего имущества многоквартирного дома и расположенных на земельном участке объектов; г) решение вопросов владения, пользования и в установленных законодательством пределах распоряжения указанным имуществом; д) предоставление коммунальных услуг.

Для достижения **качества** коммунальных услуг целесообразны такие направления работы, как:

- охват всего спектра отношений в жилищно-коммунальном хозяйстве договорами, обеспечивающими действие экономических и юридических рычагов повышения ответственности сторон за исполнение соответствующих функций, договорных обязательств;
- совершенствование структуры управления отраслью, с полномасштабным внедрением трехуровневой системы: собственник – управление – подряд и четким определением целей, задач и функций каждого уровня;
- обеспечение рынка жилищно-коммунальных услуг, способного, при соблюдении государственных минимальных социальных нормативов и стандартов потребления указанных услуг, предоставлять востребованный жителями их уровень по оптимальной рыночной стоимости;
- привлечение в сферу организации (управления) ЖКХ адаптированных к рыночной экономике структур (акционерные общества, холдинговые компании, различные частные фирмы, товарищества и компании, специализирующиеся на отдельных видах ремонтно-строительных, эксплуатационных работ, а также управляющие компании по управлению муниципальной собственностью);
- переход отрасли на самофинансирование, развитие его элементов за счет полной оплаты потребителями рыночной стоимости производимых услуг;
- создание механизма снижения затрат, который помимо организационно-технических мероприятий, связанных с введением договорных отношений, предусматривает реализацию ряда технических решений, направленных на модернизацию инженерных систем, обеспечение приборами регулирования и учета расхода, что создаст основу для корректировок потребления услуг;
- усиление регулирующих воздействий органов государственной жилищной инспекции, отраслевых служб управления администраций муниципальных образований на обеспечение социальных нормативов обслуживания;
- активизация роли органов сертификации по подтверждению соответствия производимых работ (услуг) требованиям нормативов, государственных стандартов;
- конкурсный отбор подрядчиков. Именно **обслуживание жилищного фонда на конкурсной основе** с привлечением частных подрядчиков позволяет добиться повышения качества коммунальных услуг. Это одно из основных направлений не только повышения эффективности содержания и обслуживания муниципального жилищного фонда, но также демонополизации и развития рынка предоставления услуг в сфере

обслуживания жилищного фонда. Организация обслуживания жилищного фонда на конкурсной основе с привлечением подрядных организаций различных организационно-правовых форм обеспечит в среднесрочной перспективе улучшение состояния жилищного фонда, а в долгосрочной перспективе – уменьшение стоимости жилищно-коммунальных услуг. Развитие конкурентной среды позволит создать рыночные основы работы жилищно-коммунального хозяйства и обеспечит оптимальное соотношение между стоимостью и качеством жилищно-коммунальных услуг.

Развитие рыночных конкурентных отношений включает конкурс на право выполнения работ; договор, определяющий условия их выполнения; общедоступный механизм контроля за выполнением работ. Создание активной конкурентной среды в сфере предложения услуг по содержанию и ремонту жилищного фонда дает возможность снизить стоимость ремонтно-эксплуатационных работ и повысить их качество. Важным инструментом формирования конкурентной среды является конкурсный отбор. Только открытый конкурс позволяет принять участие в нем всем желающим и снимает возможные барьеры для привлечения новых организаций в данную сферу деятельности.

Для перехода к конкурсной системе отбора организаций для выполнения подрядных работ необходимо разработать пакет документов, включающий описание конкурсных процедур и проекты договоров. Процедура конкурсного отбора предусматривает формирование критериев отбора, на основе которых выявляется победитель. Одними из основных критериев должны быть цена и качество предоставляемых услуг по управлению жилищным фондом, а также опыт работы организации в жилищной сфере, материально-техническая база. Необходимо также утвердить на муниципальном уровне Положение о порядке конкурсного отбора организаций различных организационно-правовых форм на право выполнения работ обслуживанию жилищного фонда. В случае победы на конкурсе организации негосударственной формы собственности ей обеспечиваются условия финансирования на равных с государственными и муниципальными организациями за аналогичный объем работ.

Еще одно направление реформирования системы ЖКХ – **внедрение новых схем финансирования реконструкции и модернизации объектов коммунальной инфраструктуры**, призванное обеспечить обновление основных фондов, а также стабильный источник финансирования капитального ремонта, аккумулирование финансовых ресурсов для планового и комплексного проведения капитального ремонта, высвобождение средств из целевых бюджетных фондов развития муниципальных образований, направляемых сейчас на частичное финансирование работ по капитальному ремонту, повышение прозрачности расходования средств местного бюджета.

Для управления объектами муниципальной коммунальной инфраструктуры также целесообразно применение **концессионных механизмов**, о которых уже шла речь выше. Органы местного самоуправления имеют выбор – осуществлять управление муниципальным имуществом (объектами коммунальной инфраструктуры) либо путем создания муниципальных предприятий, либо путем привлечения к управлению данными объектами компаний-концессионеров. Преимущества концессионных механизмов состоят в том, что крупные компании, специализирующиеся, в частности, на концессиях в области водоснабжения и водоотведения, обладают обширным опытом управления подобными объектами, имеют доступ к передовым технологиям, обладают значительными возможностями по привлечению инвестиций на цели реконструкции муниципальных объектов водоснабжения и водоотведения.

Привлечение компаний-концессионеров позволяет муниципальным образованиям обеспечить управление объектами коммунальной инфраструктуры с использованием самых передовых управленческих технологий, а также обеспечить обновление муниципального имущества без дополнительной нагрузки на бюджет. Использование концессионных механизмов не означает изменения отношений собственности на объекты коммунальной инфраструктуры. По окончании срока действия договора концессии объекты коммунальной инфраструктуры передаются муниципальному образованию, органы местного самоуправления которого будут иметь возможность либо заключить новый договор с той же компанией, либо объявить тендер и выбрать новую компанию-концессионера.

Заключению концессионных договоров должно предшествовать создание в муниципальных образованиях адекватной системы управления объектами коммунальной инфраструктуры. В частности, в рамках местных администраций должны существовать структурные подразделения, способные взаимодействовать с концессионером и представлять интересы собственника объектов коммунальной инфраструктуры в ходе данного взаимодействия. Помимо совершенствования

структуры управления в рамках органов местного самоуправления необходимо также совершенствовать систему установления тарифов на жилищно-коммунальные услуги, поскольку именно данная система является ключевым фактором риска для компании-концессионера.

В целом, гарантии дальнейшего стабильного функционирования жилищно-коммунального хозяйства могут быть обеспечены расширением **системы договорных отношений в жилищно-коммунальной сфере**. Несовершенство договорных отношений приводит пока к преобладанию административных методов управления. Управляющие жилищные организации не имеют гарантий обеспечения бюджетного финансирования, что является серьезной причиной ухудшения их финансового состояния и накопления кредиторской задолженности в отрасли. Они вынуждены заключать договоры на выполнение работ по содержанию и ремонту жилищного фонда при отсутствии обязательств органов исполнительно-распорядительной власти в части их финансирования. Не получая стабильных доходов от своей деятельности, управляющие жилищные организации не могут полностью и своевременно расплачиваться с подрядчиками и коммунальными организациями по своим обязательствам. Все это вынуждает их «договариваться» с подрядчиками и ресурсоснабжающими организациями об отсрочке платежей и неприменении санкций. Следствием этого является снижение требований к объемам и соблюдению параметров качества предоставляемых жилищно-коммунальных услуг, что находится в явном противоречии с интересами муниципальных образований и конкретных жителей.

Таким образом, совершенно очевидно, что без перехода к практике установления реальных договорных отношений на всех уровнях невозможно развитие конкуренции в жилищно-коммунальной сфере. Управление жилищным фондом на конкурсной основе является инструментом оптимизации расходования финансовых средств. Согласование объемов и сроков поступления плановых бюджетных ассигнований с договорными обязательствами управляющих организаций по предоставлению жилищно-коммунальных услуг позволяет сформировать в данной сфере конкурентный профессиональный бизнес.

Значительной активизации требует также проводимая в настоящее время в муниципальных образованиях работа по заключению договоров на обслуживание домовладений с собственниками, владельцами и арендаторами жилых и нежилых помещений, а также договоров социального и коммерческого найма с нанимателями. Развитие договорных отношений между субъектами собственности и субъектами хозяйствования создает предпосылки для повышения доходности организаций ЖКХ и становления рыночных хозяйственно-финансовых взаимоотношений. Совершенствование системы расчетов за воду и энергоресурсы на основе договорных обязательств способствует снижению задолженности между управляющими жилищными и ресурсоснабжающими организациями, повышению ответственности названных сторон за исполнение договорных обязательств.

Для совершенствования договорных отношений с ресурсоснабжающими и подрядными организациями необходимо разработать примерные условия или формы договоров, отражающих особенности поставки ресурсов, выполнения работ и оказания услуг ресурсоснабжающими, ремонтно-эксплуатационными и специализированными организациями, управляющим жилищным организациям, осуществляющим организацию жилищно-коммунального обслуживания. Условия примерных договоров должны обеспечивать соблюдение баланса интересов производителей и потребителей, что приведет к повышению уровня защищенности потребителей. Будут созданы условия для реализации систематического и квалифицированного контроля соблюдения организациями жилищно-коммунального хозяйства параметров качества жилищно-коммунальных услуг, для снижения размера оплаты в случае ненадлежащего выполнения договорных обязательств по срокам, объемам и качеству поставки ресурсов, выполнения работ и оказания услуг.

Организация благоустройства и озеленения территории регулируется в основном муниципальными правовыми актами, которые принимаются в соответствии с градостроительным и жилищным законодательством, требованиями СНиП и иными федеральными и региональными актами. К числу актов, которые, как правило, должны приниматься органами местного самоуправления, относятся: *Правила благоустройства и озеленения территории муниципального образования; Правила землепользования и застройки в муниципальном образовании; Положения о регулировании градостроительной деятельности на территории муниципального образования; Положение о паспорте наружной отделки фасадов зданий и сооружений; Положение о порядке установки, сдачи в эксплуатацию, учета, замены и сноса временных сооружений на территории муниципального образования; Паспорта благоустройства прилегающей территории и др.*

Таковыми актами регулируется деятельность в отношении: а) подготовки технических и иных условий для принятия и осуществления проектных решений о благоустройстве и озеленении территории муниципального образования; б) разработки и согласования проектов создания или изменения объектов (элементов) благоустройства территории, а также их осуществления; в) организации и осуществления работ по праздничному оформлению муниципального образования; г) контроля за использованием, созданием и изменением объектов (элементов) благоустройства окружающей среды и применения штрафных санкций в случаях правонарушений и иных действий, связанных с регулированием деятельности по благоустройству и озеленению, обязательных нормативов и стандартов, установленных в целях обеспечения безопасности жизни, деятельности и здоровья людей, сохранения окружающей природной и исторической среды, иными обязательными требованиями.

Благоустройство окружающей среды – это совокупная деятельность по благоустройству территорий муниципальных образований, изменению (реконструкции), поддержанию в надлежащем состоянии внешнего вида зданий, сооружений и объектов благоустройства, формирующая комфортную среду жизнедеятельности. *Объектами благоустройства* являются различные типы открытых пространств и их окружения: парки, сады, скверы, набережные, бульвары, площади, улицы (в том числе пешеходные), дворы, пляжи, аквапарки и др.; внешний вид фасадов зданий и сооружений (в том числе временных); временные сооружения и их комплексы – торговые киоски, павильоны, стационарные лотки, мини-рынки, летние кафе, автостоянки, гаражные боксы, отдельно стоящие объекты наружной рекламы и др.

Элементы благоустройства делятся на передвижные (мобильные) и стационарные; индивидуальные (уникальные) и типовые. К ним относятся: 1) малые архитектурные формы – фонтаны, декоративные бассейны, водопады, беседки, теневые навесы, перголы, подпорные стенки, лестницы, парапеты, оборудование для игр детей и отдыха взрослого населения, ограждения, городская садово-парковая мебель и др.; 2) коммунальное оборудование – устройства для уличного освещения, урны и контейнеры для мусора, телефонные будки, таксофоны, стоянки велосипедов и др.; 3) произведения монументально-декоративного искусства – скульптуры, декоративные композиции, обелиски, стелы, произведения монументальной живописи; 4) устройства объектов наружной рекламы и информации, не связанные прочно с землей; 5) знаки городской адресации – аншлаги (указатели наименований улиц, площадей, набережных, мостов), номерные знаки домов, информационные стенды, щиты со схемами адресации застройки кварталов, микрорайонов; 6) памятные и информационные доски (знаки); 7) знаки охраны памятников истории и культуры, зон особо охраняемых территорий; 8) элементы праздничного оформления.

Особое внимание уделяется временным сооружениям, к которым относятся торговые павильоны, киоски, остановочные павильоны, посты ГИБДД, телефонные будки, гаражные боксы и др. объекты, которые устанавливаются у тротуаров, пешеходных дорожек, мест парковок автотранспорта, разворотных площадок, тупиковых проездов. Они не должны создавать помехи движению автотранспорта и пешеходов. Запрещается установка временных сооружений на территориях дворов жилых домов без согласия их жильцов, на других территориях – без согласия их землепользователей, а также самовольное изменение внешнего вида временных сооружений, их параметров.

Деятельность по благоустройству и поддержанию в надлежащем состоянии территорий муниципальных образований осуществляется: а) муниципальными организациями, на балансе которых они находятся, за счет средств местного бюджета, а также привлечения внебюджетных средств; б) землепользователями в пределах границ отведенного им земельного участка за счет собственных средств; в) гражданами и юридическими лицами, за которыми закреплена прилегающая территория в установленном порядке. Порядок закрепления таких территорий устанавливается муниципальными правовыми актами.

Благоустройство территории муниципального образования включает в себя: а) вертикальную планировку и организацию рельефа; б) озеленение; в) устройство покрытий дорожных и пешеходных коммуникаций (улиц, площадей, открытых автостоянок, спортивно-игровых площадок и прочего); г) устройство уличного освещения; д) возведение или установку элементов благоустройства (малых архитектурных форм, фонтанов, бассейнов, подпорных стенок, лестниц, парапетов, объектов наружной рекламы и прочего).

При проведении благоустройства территории следует учитывать потребности инвалидов и маломобильных групп населения, установленные Федеральным законом от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», Градостроительным

кодексом РФ и другими подзаконными актами. В первую очередь выполняются мероприятия, обеспечивающие их беспрепятственное и безопасное передвижение на основных пешеходных направлениях к объектам социальной инфраструктуры.

Деятельность органов местного самоуправления в **сфере наружной рекламы** регулируется в настоящее время *Федеральным законом от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе»*. Федеральный закон № 131-ФЗ установил, что разрешения на распространение наружной рекламы, выданные органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов до 1 июля 2006 года, признаются разрешениями на установку рекламной конструкции, выдаваемыми в соответствии с п. 15.1 ч. 1 ст. 15 и п. 26.1 ч. 1 ст. 16 Федерального закона о рекламе, а решения об их аннулировании или признании их недействительными могут быть приняты по основаниям, предусмотренным данным Федеральным законом.

После принятия Федерального закона о рекламе выдача разрешений на установку рекламных конструкций на территории *муниципальных районов и городских округов*, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных вновь рекламных конструкций на соответствующих территориях осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов.

Наружная реклама распространяется с использованием щитов, стендов, строительных сеток, перетяжек, электронных табло, воздушных шаров, аэростатов и иных технических средств стабильного территориального размещения, монтируемых и располагаемых на внешних стенах, крышах и иных конструктивных элементах зданий, строений, сооружений или вне их, а также остановочных пунктов движения общественного транспорта с соблюдением требований технического регламента. Заключение договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции на земельном участке, здании или ином недвижимом имуществе, находящемся в муниципальной собственности, осуществляется на основе торгов (в форме аукциона или конкурса), проводимых органами местного самоуправления или уполномоченными ими организациями. Форма проведения торгов (аукцион или конкурс) устанавливается представительными органами муниципальных образований.

Лицо, которому выдано разрешение на установку рекламной конструкции, обязано уведомлять орган местного самоуправления, выдавший такое разрешение, обо всех фактах возникновения у третьих лиц прав в отношении этой рекламной конструкции. Установка рекламной конструкции без разрешения (самовольная установка) не допускается, подлежит демонтажу на основании предписания того органа местного самоуправления, на территории которого она установлена.

Орган местного самоуправления не вправе требовать от заявителя представления документов и сведений, не относящихся к территориальному размещению, внешнему виду и техническим параметрам рекламной конструкции, а также взимать помимо государственной пошлины дополнительную плату за подготовку, оформление, выдачу разрешения и совершение иных связанных с выдачей разрешения действий. Решение в письменной форме о выдаче разрешения или об отказе в его выдаче должно быть направлено заявителю в течение двух месяцев со дня приема от него необходимых документов. Решение об отказе должно быть мотивировано; основания такого отказа строго устанавливаются законодательством.

Органы местного самоуправления и их должностные лица обязаны представлять в антимонопольный орган информацию, необходимую для осуществления им полномочий по государственному контролю за соблюдением законодательства Российской Федерации о рекламе, обеспечивать его уполномоченным должностным лицам доступ к такой информации. Неисполнение данных требований влечет административную ответственность.

Составной частью благоустройства территории является ее **озеленение**, включающее – многопрофильные и специализированные парки, сады, скверы, бульвары, набережные, предназначенные для организации отдыха и досуга населения. Элементами озеленения территорий являются зеленые насаждения – деревья, кустарники, газоны, цветники и естественные природные растения. Работы по озеленению территорий муниципальных образований, включающие посадку деревьев, кустарников, устройство газонов и цветников, уход за естественными природными растениями, а также работы по регуляции озелененных территорий, заключающиеся в прореживании и формировании крон зеленых насаждений с целью раскрытия визуальных связей между доминирующими архитектурными акцентами исторической панорамы поселения, проводятся в комплексе с работами по созданию, изменению или реконструкции объектов благоустройства, которым предшествует архитектурно-ландшафтное проектирование.

Озеленение и благоустройство, проводимые по инициативе граждан или их объединений на придомовых территориях, во дворах, осуществляются за счет средств и собственными силами жильцов на основании разрешения органов местного самоуправления и учреждаемых ими муниципальных учреждений. Порядок содержания, сохранения зеленых насаждений, а также сноса (вырубки) или пересадки деревьев и кустарников устанавливается Положением о порядке содержания зеленых насаждений в муниципальном образовании и иными муниципальными правовыми актами.

Работы по содержанию, регуляции зеленых насаждений, уходу за ними на территориях общего пользования осуществляют специализированные организации на договорной основе. Сохранность и надлежащий уход за зелеными насаждениями на собственных и прилегающих территориях землепользователи обязаны обеспечивать собственными силами в соответствии с муниципальными правовыми актами. На работы по восстановлению утраченных элементов озеленения на участках озелененных территорий любой правовой принадлежности и формы землепользования проектная документация не требуется.

Контроль за благоустройством территории муниципального образования, содержанием в надлежащем состоянии зеленых насаждений на всех территориях независимо от их правовой принадлежности осуществляет уполномоченный орган местного самоуправления. Основаниями для осуществления контроля наряду с требованиями названных правовых актов являются также другие документы в области безопасности жизни и здоровья людей, охраны природной и исторической среды.

Создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания – эта довольно обширная сфера деятельности органов местного самоуправления, которая регулируется столь же многочисленными нормативными правовыми актами. Знакомясь с ними важно помнить, что данные сферы в соответствии с конституционным разграничением предметов ведения являются предметом совместных интересов федеральных, региональных и муниципальных органов власти. Соответственно правовое регулирование осуществляется не только федеральными законами, но и законами субъектов РФ, а также многочисленными подзаконными актами, в том числе и муниципальными правовыми актами.

Среди них прежде всего *Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи»* устанавливает правовые основы деятельности в области связи. Он определяет в основном полномочия органов государственной власти по предоставлению услуг связи, т.е. деятельности по приему, обработке, хранению, передаче, доставке сообщений электросвязи или почтовых отправлений. За органами же местного самоуправления муниципальных районов и городских округов закрепляется только обязанность содействовать организациям связи, оказывающим универсальные услуги связи, в получении и (или) строительстве сооружений связи и помещений, предназначенных для оказания универсальных услуг связи. К универсальным услугам связи данным законом отнесены услуги телефонной связи с использованием таксофонов и услуги по передаче данных и предоставлению доступа к сети «Интернет» с использованием пунктов коллективного доступа.

Более подробно услуги в сфере почтовой связи конкретизирует *Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ «О почтовой связи»*, направленный на обеспечение конституционных прав каждого свободно получать, передавать и распространять информацию, на тайну переписки, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Органы местного самоуправления, во-первых, оказывают содействие организациям почтовой связи в размещении на территории муниципального образования объектов почтовой связи, рассматривают предложения данных организаций о выделении нежилых помещений или строительстве зданий для размещения отделений почтовой связи и других объектов почтовой связи.

Во-вторых, они способствуют созданию и поддержанию устойчивой работы местных почтовых маршрутов, оказывают содействие операторам почтовой связи в доставке почтовых отправлений в труднодоступные населенные пункты в установленные контрольные сроки. В-третьих, оказывают содействие организациям почтовой связи в размещении почтовых ящиков на территории муниципального образования, контролируют обеспечение организациями, эксплуатирующими жилые дома, собственниками жилых домов сохранности и поддержания в исправном состоянии абонентских почтовых шкафов и почтовых абонентских ящиков. Органы местного самоуправления вправе также вносить в органы государственной власти субъектов РФ предложения о развитии сети почтовой связи на территории муниципального образования. Они оказывают содействие организациям почтовой связи в ликвидации последствий чрезвычайных

ситуаций и стихийных бедствий. Учитывают необходимость помещений для размещения объектов почтовой связи при планировании развития муниципальных образований и реконструкции жилых кварталов и домов.

В сфере **общественного питания** органы местного самоуправления создают условия для деятельности муниципальных предприятий и учреждений, а также организаций других форм собственности, работающих в сфере общественного питания. Важную роль в этой деятельности играет *Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»*, который регулирует отношения в области обеспечения качества пищевых продуктов и их безопасности для здоровья человека. Этим законом определяются понятия нормативных и технических документов, которыми руководствуются в своей деятельности органы местного самоуправления.

Нормативные документы – это государственные стандарты, санитарные и ветеринарные правила и нормы, устанавливающие требования к качеству и безопасности пищевых продуктов, материалов и изделий, контролю за их качеством и безопасностью, условиям их изготовления, хранения, перевозок, реализации и использования, утилизации или уничтожения некачественных, опасных пищевых продуктов, материалов и изделий. *Технические документы* – документы, в соответствии с которыми осуществляются изготовление, хранение, перевозки и реализация пищевых продуктов, материалов и изделий (технические условия, технологические инструкции, рецептуры и другие).

Федеральный закон от 30 декабря 2006 г. № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» регулирует отношения, связанные с организацией розничных рынков, организацией и осуществлением деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках, а также права и обязанности лиц, осуществляющих указанную деятельность.

К *розничным рынкам* относятся имущественные комплексы, предназначенные для осуществления деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на основе свободно определяемых непосредственно при заключении договоров розничной купли-продажи и договоров бытового подряда цен и имеющие в своем составе торговые места. Такие рынки подразделяются на *универсальные*, на которых менее 80% торговых мест от их общего количества предназначено для осуществления продажи товаров одного класса, определяемого в соответствии с номенклатурой товаров, и *специализированные*, на которых 80 и более процентов торговых мест предназначено для осуществления продажи товаров одного класса. Разрешение на право организации розничного рынка выдается на основании заявления, поданного юридическим лицом в соответствующий орган местного самоуправления муниципального образования.

Конкретизируя данный закон, *Постановление Правительства РФ от 10 марта 2007 г. № 148 «Об утверждении Правил выдачи разрешений на право организации розничного рынка»* регламентирует основные процедуры. В частности, для получения такого разрешения юридическое лицо направляет или представляет в соответствующий орган местного самоуправления, на территории которого предполагается организация розничного рынка, заявление, подписанное лицом, представляющим интересы юридического лица. Орган местного самоуправления в 15-дневный срок со дня принятия решения о выдаче разрешения, переоформлении, приостановлении, возобновлении, продлении срока его действия и аннулировании направляет в соответствующий орган исполнительной власти субъекта РФ информацию о выданном разрешении и содержащихся в нем сведениях.

Организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ является вопросом местного значения поселения и городского округа. Вопросом местного значения муниципального района является содержание на его территории межпоселенческих мест захоронения, организация ритуальных услуг. Данное направление деятельности органов местного самоуправления конкретизируется *Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле»*.

На территории России каждому человеку после его смерти гарантируются погребение с учетом его волеизъявления, предоставление бесплатно участка земли для погребения тела (останков) или праха. Местами погребения являются отведенные в соответствии с этическими, санитарными и экологическими требованиями участки земли с сооружаемыми на них кладбищами для захоронения тел (останков) умерших, стенами скорби для захоронения урн с прахом умерших, крематориями для предания тел (останков) умерших огню, а также иными зданиями и

сооружениями, предназначенными для осуществления погребения умерших. Такие места погребения могут быть по принадлежности – государственными и муниципальными, по обычаям – общественными, вероисповедальными и воинскими, по историческому и культурному значению – историко-мемориальными.

Места погребения могут относиться к объектам, имеющим культурно-историческое значение. Предоставление земельного участка для размещения места погребения осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с земельным законодательством и градостроительной документацией. 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.

Организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления, а погребение умершего и оказание услуг по погребению – создаваемыми ими специализированными службами. Органы местного самоуправления также определяют порядок деятельности на местах погребения, санитарные и экологические требования и правила содержания мест погребения.

Лицу, взявшему на себя обязанность осуществить погребение умершего, гарантируются выдача документов необходимых для погребения умершего, предоставление возможности нахождения тела умершего в морге, исполнение волеизъявления умершего и оказание содействия в решении других вопросов. Стоимость данных услуг определяется органами местного самоуправления по согласованию с соответствующими отделениями Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, а также с органами государственной власти субъектов РФ.