

Объединение муниципальных юристов России

**ТРЕТИЙ ОБЩЕРОССИЙСКИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫЙ
ПРАВОВОЙ ФОРУМ «РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ.
ПРОБЛЕМЫ. ПУТИ РЕШЕНИЯ»**

В г. Ульяновске 13-14 октября 2011 г. состоялся третий Общероссийский муниципальный правовой Форум по вопросу: «Развитие местного самоуправления в современной России. Проблемы. Пути решения».

Данный Форум проводился Объединением муниципальных юристов России при официальной поддержке Правительства Ульяновской области и непосредственном участии представителей Комитетов по вопросам местного самоуправления Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ; Министерства экономического развития РФ; Единого Общероссийского объединения муниципальных образований (Конгресса); Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; Фонда «Институт экономики города»; Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара; Советов муниципальных образований субъектов РФ, ученых в сфере местного самоуправления ведущих Вузов страны; муниципального сообщества России.

В работе Форума приняли участие 160 представителей органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, представляющих территории 42 субъектов Российской Федерации.

Форум проходил в виде пленарных заседаний и заседаний круглых столов.

Третий Общероссийский муниципальный правовой Форум начал свою работу с отчета Председателя Объединения муниципальных юристов России, кандидата юридических наук В. А. Щепачева о реализации рекомендаций, принятых на пер-

вом и втором Общероссийских муниципальных правовых Форумах. После этого перед участниками Форума выступили представители органов государственной власти и муниципального сообщества России в соответствии с утвержденной программой Форума.

На первом пленарном заседании по первому вопросу: «Преобразования сети муниципальных бюджетных, автономных и казенных учреждений: совершенствование правового статуса учреждений, изменение механизма финансирования» с докладом выступил руководитель сектора «Муниципальные финансы и межбюджетные отношения» Фонда «Институт экономики города» Жигалов Дмитрий Владимирович.

По второму вопросу: «Анализ финансового состояния муниципальных образований и предложения по укреплению доходной базы местных бюджетов» с докладом выступил руководитель проектов сектора «Муниципальные финансы и межбюджетные отношения» Фонда «Институт экономики города» Перцов Леонид Владимирович.

После перерыва с приветственным словом к участникам Форума обратился Губернатор Ульяновской области Сергей Иванович Морозов, который отметил, что: «Интерес к правовой тематике в Ульяновской области не случаен, так как среди наших земляков было немало выдающихся юристов». Губернатор пожелал всем плодотворной работы при обсуждении актуальных проблем нормотворчества.

В адрес Форума поступили приветствия от Председателя Совета Федерации Федерально-

го Собрания Российской Федерации В. И. Матвиенко и Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Б. В. Грызлова.

Работа Форума освещалась всероссийскими журналами: «Муниципалитет», «Муниципальная власть», «Местное право», «Конституционное и муниципальное право».

О реформах местного самоуправления в России: итогах и перспективах с докладами выступили председатель Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по вопросам местного самоуправления, Президент Единого Общероссийского Объединения Муниципальных Образований (Конгресса), доктор социологических наук Киричук Степан Михайлович и руководитель аппарата Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по вопросам местного самоуправления, ответственный секретарь Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, доктор юридических наук Бабичев Игорь Викторович.

О некоторых аспектах судебной защиты права на местное самоуправление с докладом выступила профессор кафедры конституционного и муниципального права ГОУ ВПО РФ «Московская государственная юридическая академия» им. О. Е. Кутафина, доктор юридических наук Шугрина Екатерина Сергеевна.

В первый день работы Форума проведено 2 круглых стола: «Некоторые аспекты судебной защиты права на местное самоуправление» и «Судебная защита ме-

стного самоуправления». По всем возникающим в ходе правоприменительной практики вопросам участники Форума получили исчерпывающие ответы.

Второй день пленарного заседания Форума начался с доклада профессора, заведующего кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова, доктора юридических наук Авакьяна Сурена Адиебековича, который выступил на тему: «Дефекты законодательства о местном самоуправлении в современной России. Проблемы правоприменения».

Заместитель исполнительного директора Общероссийского Конгресса Муниципальных Образований по правовым и экспертно-аналитическим вопросам Петухов Роман Владимирович в своем выступлении перед участниками Общероссийского Форума остановился на оптимизации структуры органов местного самоуправления в муниципальных образованиях.

Руководитель сектора «Муниципальные финансы и межбюджетные отношения» Фонда «Институт экономики города» Жигалов Дмитрий Владимирович выступил на актуальную тему совершенствования системы ока-

зания государственных и муниципальных услуг органами государственной власти и местного самоуправления и государственных и муниципальных учреждениями и правовых и организационных аспектах реализации Федерального закона от 8 мая 2010 г. №83-ФЗ и Федерального закона от 27 июля 2010 г. №210-ФЗ».

Главный консультант аппарата Комитета Государственной Думы ФС РФ по вопросам местного самоуправления Калантарова Наталья Рудольфовна рассказала о значении последних решений Конституционного Суда Российской Федерации для дальнейшего развития местного самоуправления.

Советник департамента Государственно-правового управления Президента Российской Федерации Фролов Кирилл Вадимович обратил внимание на некоторые правовые аспекты правоприменения Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 №131-ФЗ».

Председатель Объединения муниципальных юристов России, кандидат юридических наук Щепачев Виктор Александрович вы-

ступил на Форуме с докладом по теме: «Проблемные вопросы методологии экспертизы проектов правовых актов. Муниципальный аспект».

Директор Центра исследования гражданского общества и некоммерческого сектора Национального исследовательского Университета «Высшая школа экономики», кандидат социологических наук Мерсиянова Ирина Владимировна поделилась с участниками Форума своими исследованиями по проблемам развития муниципальных сообществ.

Круглых столов во второй день работы Форума не проводилось ввиду того, что на все возникающие вопросы были даны исчерпывающие ответы в результате текущей работы докладчиков Форума на пленарном заседании.

По окончании работы Форума была образована рабочая группа по разработке рекомендаций третьего Общероссийского муниципального правового Форума «Развитие местного самоуправления в современной России. Проблемы. Пути решения», и Председатель Объединения муниципальных юристов России В. А. Щепачев поблагодарил всех участников Форума за участие в работе Форума во благо России. На этом Форум завершил свою работу.

РЕКОМЕНДАЦИИ ФОРУМА

заслушав представителей муниципального сообщества России, а также представителей федеральных, региональных органов государственной власти и экспертов, ученых в сфере местного самоуправления ведущих Вузов страны,

рассмотрев и обсудив актуальные правовые вопросы и проблемы развития местного самоуправления в России,

в целях формирования единого общественного мнения по ключевым вопросам муниципальной реформы,

отмечают следующее.

1. Основные результаты реформы местного самоуправления в России

Основной целью принятия Федерального закона от 6 октября 2010 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» было введение новых принципов территориальной

организации местного самоуправления, предусматривающих формирование муниципальных образований на двух территориальных уровнях – в поселениях и муниципальных районах – с закреплением за каждым уровнем присущих им полномочий по решению вопросов местного значения, а также переданных отдельных государственных полномочий. Концепция этого Федерального закона направлена на создание единой системы местного самоуправления во всех субъектах Российской Федерации, реальное приближение местной власти к населению, а также на обеспечение качественно нового уровня оказания муниципальных услуг жителям наших городов и поселков.

Сегодня уже можно оценивать предварительные результаты реализации Федерального закона №131-ФЗ, анализировать достоинства и недостатки сложившейся модели местного самоуправления в России, а также

наметить дальнейшие перспективы развития российской системы местного самоуправления.

Основными задачами, на решение которых было направлено принятие Федерального закона №131-ФЗ, является следующее:

1. Первая задача, это приближение местной публичной власти к населению. Эта задача в целом решена за счет построения двухуровневой системы организации местного самоуправления и повсеместного создания на территории Российской Федерации городских и сельских поселений, в результате чего общее количество муниципальных образований в стране увеличилось более чем в 2 раза – с 11 до 24,5 тысяч.

Вместе с тем в настоящее время во многих регионах России продолжают процессы оптимизации числа муниципальных образований поселенческого уровня. По данным Министерства регионального развития РФ в стране по состоянию на начало 2011 года было чуть более 23300 муниципальных образований, что почти на 1000 меньше, чем в начале 2010 года.

Основные причины проводимых территориальных изменений следующие:

- необходимость сокращения количества дотационных поселений, в основном в сельской местности;
- необходимость сокращения расходов на содержание аппаратов управления на местах, оптимизации системы местных бюджетов и бюджетного процесса;
- стремление выстроить структуру органов местного самоуправления в соответствии с изменениями в размещении производства, трудовых ресурсов, транспортной сети, логистике.

С 2005 года в Нижегородской области в результате процесс укрупнения было упразднено 213 муниципальных образований, или 32 процента муниципалитетов, среди сельских поселений – 34%. Решения принимались на местных референдумах.

Укрупнение муниципальных образований – процесс неоднозначный. Он может принести позитивные изменения там, где имеются объективные предпосылки для создания единых органов местного самоуправления территорией, имеющей сложившийся или складывающийся экономический (и, соответственно,

административно-политический) центр или несколько таких центров. В то же время нельзя не отметить, что объединение муниципальных образований должно проходить и с учетом сохранения требования о доступности органов власти для населения, а также исторических и иных местных традиций осуществления местного самоуправления на соответствующих территориях и, непременно, с учетом мнения населения этих территорий.

2. Вторая задача связана с четким и оптимальным разграничением предметов ведения и полномочий между всеми уровнями публичной власти, а также между поселениями и муниципальными районами.

В Федеральном законе №131-ФЗ предпринята попытка разграничения вопросов местного значения в зависимости от типа муниципального образования.

Вместе с тем, перечни вопросов местного значения, закрепленные в Федеральном законе №131-ФЗ, неоднократно расширялись без адекватного подкрепления финансовыми и имущественными ресурсами. При этом сложившаяся практика чрезмерного наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями приводит к избыточному административному контролю и влиянию региональных органов государственной власти на органы местного самоуправления. В настоящее время процесс разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления продолжается.

Участники форума отмечают, что следует продолжать работу по обеспечению устойчивого и комплексного развития муниципальных образований на всей территории Российской Федерации.

В настоящее время не решена задача достижения соответствия между финансовыми потребностями муниципалитетов по решению вопросов местного значения и предоставленными им доходными источниками их бюджетов.

В современных условиях большинство муниципалитетов объединяют типичные проблемы:

- низкий уровень собственных доходов местных бюджетов;
- нехватка квалифицированных кадров для осуществления муниципального управления;

– слаборазвитая материально-техническая база, отсутствие четких стратегических целей и приоритетов в социально-экономическом развитии соответствующих территорий.

В течение последних лет в результате принятия целого ряда федеральных законов произошло значительное расширение полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения, да и перечень вопросов местного значения для всех видов муниципальных образований значительно расширился по отношению к первоначально установленному в Федеральном законе №131-ФЗ.

Кроме того, необходимо учитывать, что органы местного самоуправления вынуждены проводить целый комплекс организационных и материально-технических мероприятий, обеспечивающих реализацию реформы местного самоуправления (подготовка и переподготовка муниципальных служащих, материально-техническое обеспечение органов местного самоуправления, составление генеральных планов поселений, учет и инвентаризация муниципальной собственности и другие).

В совокупности поступления от местных налогов составляют только несколько процентов от всех доходов местных бюджетов (0,5% от налога на имущество физических лиц и 3,9% от земельного налога). Такой объем налоговых доходов по местным налогам не может обеспечить финансовую самостоятельность местных бюджетов. Основная часть налоговых доходов местных бюджетов по-прежнему формируется за счет отчислений от налога на доходы физических лиц, на регулирование порядка взимания которого органы местного самоуправления не могут оказывать какого-либо значительного влияния.

По данным Минфина России в бюджетах городских округов аккумулируется 63,5% (457 млрд. рублей) налоговых доходов, в бюджетах муниципальных районов – 26,5% (190,7 млрд. рублей) и лишь 10,0% (72,1 млрд. рублей) – в бюджетах поселений. Получается, что наибольшая доля налоговых доходов концентрируется в настоящее время в бюджетах крупных промышленно развитых муниципальных образований, которых всего

несколько сотен по России. А самая многочисленная категория муниципальных образований (городские и сельские поселения) имеет очень незначительный объем налоговых доходов. Эти данные свидетельствуют о заметной дифференциации социально-экономического развития муниципалитетов в зависимости от их типа, а также о низком экономическом потенциале и недостаточной налоговой базе большинства городских и сельских поселений.

Значительную долю в доходах местных бюджетов составляют межбюджетные трансферты, что ограничивает финансовую самостоятельность муниципальных образований и ставит их финансовое положение в зависимость от размеров «финансовых вливаний» из бюджетов вышестоящего уровня. Так, в общем объеме собственных доходов местных бюджетов в 2010 году доля межбюджетных трансфертов составила 45,2%. В связи с этим во многих муниципальных образованиях большинство полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения финансируется по остаточному принципу.

Для обеспечения финансовой самостоятельности муниципальных образований принципиальное значение имеет не только наличие у муниципальных образований собственных налоговых доходов, но и их объем в общей структуре доходов местных бюджетов.

В Федеральном законе №131-ФЗ должен быть закреплён принцип соразмерности ресурсов местного самоуправления предоставленным им полномочиям. При этом муниципальные образования должны хотя бы частично обладать реальными собственными финансовыми средствами, которыми они вправе распоряжаться по своему усмотрению. Очевидно, что местное самоуправление не может эффективно развиваться только на дотациях, субсидиях и субвенциях из бюджетов вышестоящего уровня.

Кроме того, в настоящее время значительное количество земель, которые могли бы служить источниками доходов муниципальных бюджетов, освобождено от уплаты земельного налога в результате принятых на федеральном уровне решений. При этом часть земель, предназна-

ченных для нужд обороны, безопасности и таможенных нужд, вообще не учитывается как объект налогообложения.

В современных условиях муниципальная собственность, наряду со средствами местных бюджетов, является одним из основных элементов экономической основы местного самоуправления.

В статье 50 Федерального закона №131-ФЗ определены перечни видов имущества, которое может находиться в собственности поселений, муниципальных районов и городских округов. В то же время во многих муниципальных образованиях возникают проблемы, связанные с тем, что перечни вопросов местного значения, установленные в статьях 14-16 Федерального закона №131-ФЗ, не полностью соответствуют перечню имущества, которое может находиться в муниципальной собственности.

В статье 50 Федерального закона №131-ФЗ не предусмотрены виды муниципального имущества для решения таких вопросов местного значения, как участие в профилактике терроризма и экстремизма, в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения и муниципального района, создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания, создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении, содействие в развитии сельскохозяйственного производства и создание условий для его развития в поселениях, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, организация и осуществление мероприятий, в том числе межпоселенческого характера, по работе с детьми и молодежью.

Следует отметить, что правовая позиция о возможности нахождения в муниципальной собственности тех или иных объектов имущества выражена в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2006 года №540-О. В пункте 1 резолютивной части этого решения определено: «Статья 50

Федерального закона №131-ФЗ не может рассматриваться как формирующая закрытый перечень видов имущества, могущего находиться в собственности муниципальных образований, и не допускающая наличия иного имущества, необходимого для осуществления полномочий муниципальных образований, и препятствующая использованию установленных законом способов привлечения денежных средств и иного имущества для формирования собственных доходов бюджетов муниципальных образований».

Вместе с тем, Государственной Думой ФС РФ до сих пор не приняты изменения в статью 50 Федерального закона №131-ФЗ, направленные на реализацию решения Конституционного Суда РФ.

Помимо перечня имущества необходимо урегулировать процедуру передачи имущества между различными уровнями публичной власти. Процесс разграничения полномочий между уровнями публичной власти, который прошел с началом бюджетной реформы в начале 2000-х гг., непосредственно затронул распределение муниципального имущества. При этом в законодательстве Российской Федерации отсутствует четкое регулирование процедур передачи имущества при передаче соответствующего полномочия. В частности, отсутствует требование инвентаризации соответствующего имущества, не установлено требование обеспечения надлежащего состояния передаваемого имущества, нет указаний на источники финансирования мероприятий по приведению имущества в надлежащее состояние в случае такой необходимости.

Данный вопрос сохраняет свою актуальность, поскольку перечень вопросов местного значения, определенный в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» регулярно подвергается корректировке. Большая часть этих изменений влечет за собой соответствующее перераспределение имущества.

Участниками форума отмечено о целесообразности отмены права органов государственной власти субъектов Российской Федерации принимать законы субъек-

тов Российской Федерации, относящиеся распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена в административных субъектах Российской Федерации, к полномочиям исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Статья 2 Федерального закона от 17 апреля 2006 г. №53-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» определяет, что распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в поселениях, являющихся административными центрами, столицами субъектов РФ, осуществляется органами местного самоуправления указанных поселений, если законами соответствующих субъектов Российской Федерации не установлено, что распоряжение такими земельными участками осуществляется исполнительными органами государственной власти субъектов РФ.

Данная норма фактически лишает органы местного самоуправления городов – административных центров субъектов Российской Федерации – на распоряжение землями, подрывая финансово-экономические основы местного самоуправления. Практика реализация указанной нормы в субъектах Российской Федерации, которые воспользовались этой возможностью, не показала каких-либо положительных результатов.

На основании вышеизложенного рекомендуется:

1. Осуществлять решение вопроса о передаче части федеральных и региональных налогов на уровень местного самоуправления, исходя из следующих принципов:

– сохранения в своих основах существующей бюджетной и налоговой системы Российской Федерации;

– закрепления за местными бюджетами налоговых доходов,

на развитие налогооблагаемой базы которых могут влиять органы местного самоуправления соответствующих муниципальных образований;

– обеспечения соответствия между размером расходных обязательств муниципальных образований по решению вопросов местного значения и объемом источников доходов, закрепляемых за местными бюджетами. При этом муниципальные образования должны быть обеспечены финансовыми ресурсами таким образом, чтобы органы местного самоуправления могли осуществлять финансирование не только текущих расходов, но и формировать бюджеты развития (10-20%) в структуре местных бюджетов.

2. Закрепить за местными бюджетами в Бюджетном кодексе Российской Федерации отчисления от налоговых доходов, на развитие налогооблагаемой базы которых могут влиять органы местного самоуправления:

– от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения;

– от налога на прибыль организаций;

– от налога на доходы физических лиц (помимо, предусмотренных в настоящее время). При этом необходимо изменить порядок зачисления налога на доходы физических лиц в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, то есть зачислять его не по месту работы, а по месту жительства граждан, как это и сделано в большинстве европейских стран.

3. Установить четкие критерии формирования городских округов, препятствующие построению исключительно одноуровневой территориальной организации местного самоуправления.

4. Внести изменения в статью 50 Федерального закона №131-ФЗ относительно перечня муниципального имущества.

5. Дополнить Федеральный закон №131-ФЗ нормами, регулирующими порядок передачи имущества между уровнями публичной власти и между муниципальными образованиями разного типа, определить порядок возмещения местным бюджетам дополнительных расходов, возникающих в связи с принятием имущества в муниципальную собственность, его приведения в надлежащее со-

стояние в случае такой необходимости.

6. Исключить из Федерального закона от 17 апреля 2006 г. №53-ФЗ и Федерального закона от 25 октября 2001 года №137-ФЗ нормы, наделяющие органы государственной власти субъектов РФ принимать законы субъектов РФ, относящие распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена в административных субъектах РФ, к полномочиям исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

2. Дефекты законодательства о местном самоуправлении в современной России и проблемы правоприменения

2.1. Федеральный аспект

Эффективное развитие местного самоуправления в Российской Федерации нуждается в надлежащем правовом обеспечении. В правовом государстве, которым наша страна провозглашена в Конституции РФ, все решения и действия его органов, институтов гражданского общества и личности должны основываться на нормах права.

Практика перехода к состоянию местного самоуправления, предписанному Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вызвала большое число вопросов, о чем неоднократно указывалось участниками Форума.

В указанном Федеральном законе выявилось довольно большое число нечетких формулировок, слабо корреспондирующих друг с другом положений.

Так, статья 1 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ в отличие от статьи 2 Федерального закона от 28.08.1995 №154-ФЗ определяет местное самоуправление не через «деятельность населения», а через «форму осуществления народом своей власти».

Таким образом, местное самоуправление может осуществляться народом непосредственно или опосредованно, через создание органов местного самоуправления, которые играют преимущественную роль в осуществлении са-

моуправления путем исполнения возложенных на них полномочий.

При этом, в правовых актах, как и в самом Федеральном законе №131-ФЗ, применяются различные понятия в отношении категории «полномочия органов местного самоуправления»: «расходные полномочия», «компетенция органов местного самоуправления», «вопросы ведения местного самоуправления», «вопросы местного значения», «расходные обязательства», «предметы ведения местного самоуправления» и т. д., что порождает разное толкование данного понятия при рассмотрении вопросов регулирования и функционирования механизма муниципальной власти.

Данное обстоятельство является одной из причин проблемы внутренних противоречий нормативных положений, превышения компетенции и присвоения «не своих» предметов ведения не только на уровне органов государственной власти и муниципальных образований, но и на уровне самих органов и должностных лиц местного самоуправления.

В действующем законодательстве и, прежде всего, в Федеральном законе №131-ФЗ не раскрыты статус и полномочия главы муниципального образования как самостоятельного органа местного самоуправления и как высшего должностного лица муниципального образования.

Данная проблема обострилась в рамках правовой регламентации вопроса замещения должности главы администрации на условиях конкурса и его роли и места в системе муниципального управления во взаимосвязи с положением и полномочиями главы муниципального образования, выступающего в качестве самостоятельного органа местного самоуправления и высшего должностного лица муниципального образования.

Введение данной системы муниципального управления подвергло обновлению систему взаимоотношений местных органов и должностных лиц органов местного самоуправления между собой и породило целый ряд серьезных проблем.

Во многих регионах и муниципалитетах страны данные проблемы, в свою очередь, порождают серьезные конфликты и противостояния между главами

муниципальных образований и главами местных администраций. Вызвано это тем, что в действующей редакции Федеральный закон №131-ФЗ не содержит норм о принципах разграничения полномочий избранных глав муниципальных образований и компетенции глав местных администраций, назначаемых по контракту при реализации ими полномочий исполнительно-распорядительных органов по решению вопросов местного значения и по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Неопределенность с принципами не позволяет конкретизировать характер и, соответственно, содержание решений, которые они вправе принимать, а также определить виды нормативно-правовых актов, которые вправе издавать глава муниципального образования по вопросам местного значения и при исполнении отдельных государственных полномочий, возложенных на органы местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Единственным механизмом, позволяющим в настоящее время выстроить четкое взаимодействие между главой муниципального образования как органа местного самоуправления и высшего должностного лица и главой местной администрации, осуществляющим руководство исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления – местной администрацией, является устав муниципального образования, в рамках которого муниципалитеты пытаются предусмотреть возможные схемы и принципы вышеуказанного взаимодействия, а также определить границы собственной компетенции указанных должностных лиц в сфере решения вопросов местного значения.

Однако попытки по конкретизации положений уставов муниципальных образований по данному вопросу вызывают противоречивые мнения специалистов в области местного самоуправления и депутатов представительных органов, со ссылкой на отсутствие норм, регулирующих указанные правоотношения на

федеральном уровне и в связи с наличием внутренних противоречий в Федеральном законе №131-ФЗ.

Так, в соответствии с Федеральным законом №131-ФЗ глава муниципального образования выступает как самостоятельный орган местного самоуправления и является высшим должностным лицом, наделенным собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

При этом, закрепление полномочий главы муниципального образования, избираемого из состава депутатов представительного органа, как правило, носит декларативный характер и не имеет конкретного определения в нормативно-правовых актах как федерального уровня, так и уровня субъектов федерации.

Кроме того, в силу части 4 статьи 43 Федерального закона №131-ФЗ глава муниципального образования в пределах своих полномочий, установленных уставом муниципального образования и решениями представительного органа муниципального образования, издает постановления и распоряжения только по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования в случае, если он исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования.

Однако законодательно круг полномочий главы муниципального образования, избираемого из состава депутатов представительного органа и исполняющего полномочия по его руководству, в рамках решения вопросов местного значения не очерчен.

Кроме того, большой вопрос вызывает тот факт, что глава муниципального образования наделен статусом высшего должностного лица, но при этом определение самого понятия «высшее должностное лицо муниципального образования» в Федеральном законе №131-ФЗ отсутствует.

На основании вышеизложенного представляется необходимым внесение следующих изменений и дополнений в Федеральный закон №131-ФЗ:

1. Закрепление в Федеральном законе №131-ФЗ единого критерия разграничения компе-

тенции между всеми органами местного самоуправления.

Данный критерий должен быть определен именно по функциональному признаку: представительная муниципальная власть формулирует общие правила по вопросам местного значения, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, исполнительно-распорядительная власть – обеспечивает их проведение в жизнь, а глава муниципального образования выступает главным координатором деятельности всех органов местного самоуправления муниципального образования.

2. Закрепление понятия высшего должностного лица муниципального образования: «высшее должностное лицо муниципального образования – выборное должностное лицо местного самоуправления, координирующее деятельность органов местного самоуправления муниципального образования в целях эффективного решения вопросов местного значения, в том числе, вопросов осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации».

3. Закрепление норм, касающихся правовых актов, которые уполномочен принимать глава муниципального образования, а именно, дополнение части 4 статьи 43 абзацем следующего содержания: «Глава муниципального образования в пределах полномочий, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставом муниципального образования, решением представительного органа муниципального образования издает нормативные правовые акты, а также правовые акты общего и индивидуального характера».

4. Закрепление норм, касающихся полномочий главы муниципального образования. Полномочия могут быть подразделены на две группы: общего и специального характера. Полномочия общего характера – это полномочия, которыми в равной степени обладает любой глава муниципального образования, вне зависимости от того, с какой иной должностью совмещается должность главы муниципального образования, а полномочия специального характера – полномо-

чия, predeterminedенные должностью, которую одновременно занимает глава муниципального образования. С этой целью предлагается:

4.2.* Часть 2 статьи 36 дополнить абзацем следующего содержания: «Глава муниципального образования координирует деятельность органов местного самоуправления и обеспечивает взаимодействие должностных лиц местного самоуправления между собой».

4.3. Часть 4 статьи 36 дополнить пунктами 6–11 следующего содержания: «Глава муниципального образования в пределах полномочий, установленных частью 2 настоящей статьи:

«б) утверждает регламент работы главы муниципального образования, порядок взаимодействия главы муниципального образования с главой местной администрации и с иными должностными лицами местного самоуправления;

7) исполняет полномочия представителя нанимателя в отношении главы местной администрации, а также в отношении сотрудников аппарата главы муниципального образования и аппарата представительного органа муниципального образования;

8) определяет порядок обеспечения подготовки, переподготовки и повышения квалификации выборных должностных лиц местного самоуправления, членов выборных органов местного самоуправления, депутатов, а также профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих аппарата главы муниципального образования и аппарата представительного органа муниципального образования;

9) согласовывает проекты решений представительного органа муниципального образования по вопросам, перечень и порядок согласования которых устанавливается уставом муниципального образования, а также согласовывает назначение и освобождение от должности должностных лиц органов местного самоуправления в случаях и в порядке, установленном уставом муниципального образования;

10) создает рабочие, совещательные и консультативные орга-

* Нумерация пунктов соответствует оригиналу.

ны при главе муниципального образования;

11) вправе направить ходатайство в суд о введении временной финансовой администрации в муниципальном образовании, в случаях, предусмотренных федеральным законодательством»;

4.4. Дополнить статью 36 частью 4¹ следующего содержания: «4¹. Глава муниципального образования в пределах полномочий, установленных частями 2 и 4 настоящей статьи:

4.4.1. реализует основные направления развития муниципального образования, межмуниципальных, региональных и внешнеэкономических связей муниципального образования в соответствии со стратегическими приоритетами социально-экономического развития муниципального образования, утвержденными представительным органом муниципального образования;

4.4.2. в целях выполнения задач по развитию муниципального образования осуществляет сотрудничество с органами местного самоуправления иных муниципальных образований, с субъектами хозяйственной и (или) предпринимательской деятельности, с общественными и иными объединениями граждан;

4.4.3. участвует в заключении и исполнении региональных соглашений по социальному партнерству;

4.4.4. вправе ежегодно обнародовать обращения к гражданам, проживающим на территории муниципального образования, определяющие стратегические приоритеты социально-экономического развития муниципального образования на очередной финансовый период.

Глава муниципального образования осуществляет иные полномочия, возложенные на него федеральным и региональным законодательством, уставом муниципального образования, решениями представительного органа муниципального образования».

4.5. Часть 1 статьи 37 дополнить абзацем следующего содержания:

«Глава местной администрации организует исполнение законодательства, обеспечивает в муниципальном образовании качество предоставляемых муниципальных услуг, организует и обеспечивает высокое качество социального обслуживания граждан, проживающих на террито-

рии муниципального образования, обеспечивает высокую эффективность управления муниципальным имуществом и средствами местного бюджета».

5. Внесение изменений в статью 28 Федерального закона №131-ФЗ в части расширения случаев, когда не требуется проведение публичных слушаний по проекту решения представительного органа муниципального образования о внесении изменений в Устав муниципального образования. Предлагается установить, что проведение публичных слушаний не требуется, когда изменения в Устав вносятся исключительно в целях приведения его в соответствие с Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов Федерации, а также во исполнение вступивших в силу решений судов.

2.2. Муниципальный аспект

Помимо дефектов федерального законодательства участники форума отмечают необходимость повышения качества организации правовой работы в самих органах местного самоуправления.

Формирование правовой системы сталкивается со значительными проблемами последующего правоприменения, поскольку издаваемые правовые акты зачастую противоречат нормам более высокой юридической силы. При этом наиболее предрасположен к данной проблеме муниципальный уровень российской правовой системы, поскольку кадровые и финансовые ресурсы органов местного самоуправления подчас не позволяют разработать качественный нормативный правовой акт.

Кроме того, количество муниципальных правовых актов превосходит число правовых актов Российской Федерации и правовых актов субъектов Федерации вместе взятых.

Для предотвращения ошибок в правотворчестве должна стать ключевой стадия проведения правовой экспертизы проектов муниципальных правовых актов, направленная на достижение должного качества нормативного акта как результата правотворческой деятельности.

Для решения методологических проблем проведения экспертиз проектов муници-

пальных правовых актов требуется:

1. Разработать и принять Федеральный закон «О порядке подготовки проектов нормативных правовых актов органами государственной власти и местного самоуправления», направленный на упорядочение всей системы действующих в России нормативных актов, создание научно-обоснованных стандартов, определяющих содержание и форму правового акта, обеспечение законности в процессе принятия правотворческих решений и устанавливающий единые требования к проектам нормативных правовых актов всех уровней российской правовой системы, единую методику проведения правовой экспертизы проекта нормативного правового акта, единые требования к форме и содержанию экспертного заключения.

2. Установить на законодательном уровне ответственность органа публичной власти и должностного лица за издание нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ и федеральным законам.

3. Совершенствование правовой работы в органах местного самоуправления, укрепление роли юридической службы в структуре органов местного самоуправления, развитие правового просвещения.

2.3. Судебная защита прав местного самоуправления

Участники форума, обсудив в ходе состоявшейся дискуссии проблемы законодательного регулирования судебной защиты прав местного самоуправления в Российской Федерации, отмечают следующее.

Несмотря на закрепление права местного самоуправления на судебную защиту в различных по своей юридической силе источниках права, в этой области остается ряд нерешенных вопросов и проблем, к которым можно отнести следующие.

1. В Постановлении Конституционного Суда от 2 апреля 2002 г. №7-П нашло подтверждение и право органов местного самоуправления защищать права местного самоуправления в процедуре конституционного судопроизводства в соответствии со ст. 125 Конституции РФ. Но механизм такого обращения в

Конституционный Суд РФ не получил дополнительной регламентации, необходимость которой объективно обусловлена тем, что в данном случае к публично-правовому образованию фактически применяются нормы, предусмотренные для граждан и их объединений. В частности, остается неясным, какой орган местного самоуправления может обращаться от имени муниципального образования в Конституционный Суд РФ, необходимо ли, чтобы именно этот орган был субъектом судебного спора в предшествующем судебном процессе и так далее.

2. Отсутствует четкая правовая регламентация статуса муниципальных образований и органов местного самоуправления в отношениях, связанных с осуществлением правосудия.

3. Нет достаточной регламентации вопросов подведомственности судам дел по рассмотрению споров между Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями (органами местного самоуправления и органами государственной власти), в том числе по такой актуальной проблематике, как споры, вытекающие из бюджетных правоотношений. Непонятен механизм оспаривания соглашений о межмуниципальном сотрудничестве, заключаемых в порядке части 4 статьи 15 Федерального закона №131-ФЗ.

В сфере бюджетных правоотношений необходимо отдельно отметить проблему исполнения судебных решений, когда даже по выигранным делам органам местного самоуправления бывает невозможно взыскать с вышестоящего бюджета положенные по решению суда средства, т. к. действует ст. 239 Бюджетного кодекса РФ, предусматривающая иммунитет бюджетов.

С другой стороны, исполнение решений судов, по которым муниципальное образование выступало ответчиком, в ряде случаев ставят под угрозу бюджет целого муниципального образования.

4. Согласно ст. 251 Гражданского процессуального кодекса Президент РФ, Правительство РФ, законодательный (представительный) орган субъекта РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ, орган МСУ, глава муниципального образования вправе обратиться в суд с заявлением о

признании нормативного правового акта противоречащим закону полностью или в части, если принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом нарушена их компетенция.

Это формально препятствует органам МСУ обжаловать в судебном порядке те нормативные акты, которые иным образом ущемляют их законные интересы (например, положения закона субъекта РФ о бюджете, касающиеся объема трансфертов данному муниципальному образованию, или, при отсутствии четкого понимания понятия «компетенция», положения, не затрагивающие само право осуществлять полномочия в этой сфере, но определяющие объем расходов из местного бюджета).

5. Согласно ст. 254 Гражданского процессуального кодекса РФ гражданин, организация вправе оспорить в суде решение, действие (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, если считают, что нарушены их права и свободы. Соответствующего же права органов местного самоуправления, даже в ограниченной редакции, эта норма не содержит. В то же время правоприменительными актами, действиями, бездействием также могут нарушаться права органов местного самоуправления, причем не всегда соответствующее обращение может быть интерпретировано как обращение в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц (ст. 46 ГПК РФ).

На основании вышеизложенного рекомендуется:

1. Разработать и внести изменения в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», направленные на установление механизма обращения органов местного самоуправления в Конституционный Суд Российской Федерации.

2. Разработать и внести изменения в Гражданский процессуальный и Арбитражный процессуальный кодексы Российской Федерации, касающиеся вопросов уточнения порядка участия муниципальных образований и

органов местного самоуправления в судебном процессе. Необходимо четко установить, кто может обращаться в суд от имени муниципального образования, какие предварительные решения органов местного самоуправления для этого требуются и так далее.

3. Разработать и внести изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, предусматривающие возможность взыскания по решению суда с одного бюджета денежных средств в пользу другого бюджета, а также установления иммунитета для муниципального бюджета.

4. Разработать и внести изменения в статьи 251, 254 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в части расширения оснований обращений в суд органов местного самоуправления, предоставив право органам местного самоуправления обращаться в суды на тех же условиях, что и гражданам и организациям.

Участники форума также признают, что для решения проблемы эффективности судебной защиты местного самоуправления только законодательного регулирования явно недостаточно. Важным и необходимым представляется не только совершенствование подготовки судей по вопросам муниципального законодательства вообще и понимания природы местного самоуправления, характера подлежащих защите его интересов в частности, но и повышение уровня правовой квалификации должностных лиц органов МСУ с целью эффективности практической реализации уже имеющихся у органов МСУ прав, а также решение проблемы реализации уже принятых судебных решений по вопросам местного самоуправления.

3. Совершенствование межбюджетных отношений – основа экономической стабильности муниципальных финансов

Обсудив современное состояние муниципальных финансов, участники форума отмечают следующее:

1. Резкое ухудшение финансовой самостоятельности муниципальных образований в результате реформы местного самоуправления и реформы межбюджетных отношений:

- было значительно сокращено количество закрепленных источников пополнения местных бюджетов (в 2003-2006 гг. были отменены налог с продаж, сбор на благоустройство, отменены нормативы отчислений в местные бюджеты по налогу на прибыль, налогу на имущество организаций, акцизам на алкогольную продукцию и др.);

- количество местных налогов было сокращено до двух (земельный налог, налог на имущество физических лиц), при этом местные налоги обеспечивают в среднем по муниципальным образованиям России всего порядка 5% общего объема и около 10% объема налоговых и неналоговых доходов бюджетов;

- объем расходных обязательств муниципальных образований был расширен, что в совокупности с изменением налоговой базы, привело к росту доли межбюджетных трансфертов в совокупных доходах местных бюджетов 2006-2010 гг. с 41,7% до 59,2%.

2. Сложность администрирования земельного налога и налога на имущество физических лиц, связанную, в частности, с несопоставимостью информационных баз, используемых при исчислении налогов (информационная система ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, информационная система ведения государственного кадастра недвижимости, информационные системы учета налогоплательщиков). Сложность администрирования земельного налога и налога на имущество физических лиц усугубляется слабой заинтересованностью территориальных подразделений Федеральной налоговой службы в повышении платежей по имущественным налогам.

3. Требуется установление механизма компенсации «выпадающих доходов» по льготам, установленным федеральными законами юридическим и физическим лицам по местным налогам.

4. Статьей 136 Бюджетного кодекса РФ введены ограничения для регионов и муниципальных образований, связанные с долей дотаций и субсидий в собственных доходах их бюджетов. Согласно указанной статье, если доля дотаций и субсидий в собственных доходах местных бюджетов в течение двух из трех последних отчетных лет превышала 30%, муниципальное образование не имеет права финансировать расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных к полномочиям органов местного самоуправления. При этом, по приближенной оценке, средняя доля дотаций и субсидий в собственных доходах бюджетов муниципальных образований составила в 2010 году порядка 40%. Это означает, что средний муниципалитет России не имеет права самостоятельно принимать расходные обязательства, актуальные для муниципального образования, но не определенные в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Между тем, формально ст. 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона №131-ФЗ такое право предоставляют.

5. В настоящее время, недостаток собственных располагаемых финансовых средств приводит к тому, что органы местного самоуправления муниципальных образований вынуждены следовать при формировании собственного бюджета тем приоритетам, которые определяет федеральный центр и субъекты РФ. Порядка двух третей трансфертов, поступающих в местные бюджеты, носит в последние годы целевой характер. Чтобы получить средства из регионального бюджета, органы местного самоуправления вынуждены направлять свои расходы на цели, определенные вышестоящими органами публичной власти. В данную категорию попадает подавляющая часть средств, направляемых на цели развития, то есть расходов, носящих инвестиционный характер.

6. Становится отчетливым ослабление заинтересованности органов местного самоуправления в повышении качества управления общественными фи-

нансами и качества услуг населению, которая является непосредственным результатом слабости финансово-экономической базы местного самоуправления. В условиях, когда наполнение местных бюджетов в основном зависит от решений, принимаемых на других уровнях бюджетной системы, органы местного самоуправления ориентированы только на выполнение указаний вышестоящих властей и фактически лишены возможности реализовывать собственные инициативы – в том числе в сфере эффективных преобразований. Сформированная система муниципальных финансов, в лучшем случае стимулирует муниципальные образования поддерживать исполнительскую дисциплину в реализации законов и норм, которые утверждаются федеральным центром.

На основании вышеизложенного рекомендуется:

1. Внести изменения в ст. 61, 61.1., 61.2 Бюджетного кодекса РФ:

– увеличив не менее чем на 10 процентных пунктов норматив отчислений, зачисляемый в местные бюджеты поселений, муниципальных районов, городских округов от налога на доходы физических лиц;

– закрепив за местными бюджетами муниципальных районов, городских округов долю отчислений по налогу на прибыль в размере не менее 2-3 процентных пунктов;

– закрепив за местными бюджетами поселений, городских округов долю отчислений по транспортному налогу.

2. Внести изменения в ст. 130, 136 Бюджетного кодекса РФ, исключив из расчета доли межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в собственных доходах средства, перечисляемые в местные и региональные бюджеты в виде субсидий.

3. Внести изменения в п. 3 ст. 136 Бюджетного кодекса РФ, увеличив критерии ограничений установления и исполнения расходных обязательств, не связанных с решением вопросов, отнесенных Конституцией РФ и федеральными законами к полномочиям органов местного само-

управления и органов государственной власти субъектов РФ.

4. Предусмотреть компенсацию местным бюджетам потерь, вызванных федеральными актами об освобождении от уплаты земельного налога крупных объектов федерального значения (обороны, железнодорожного транспорта, газового хозяйства, энергетики и др.), либо отменить соответствующие пункты ст. 389, 395 Налогового кодекса РФ.

5. Ускорить решение вопроса о введении единого налога на недвижимость.

4. Правовые аспекты организации муниципальных услуг

Обсудив актуальные правовые вопросы и проблемы, возникающие в процессе реализации Федерального закона от 08.05.2010 №83-ФЗ и Федерального закона от 27.07.2010 №210-ФЗ, участники форума отмечают следующее:

1. Необходима законодательная проработка вопроса о наделянии публично-правовых образований статусом юридического лица.

В соответствии с частью 2 статьи 41 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», органы местного самоуправления, наделенные правами юридического лица, являются казенными учреждениями. Указанная норма является дефектом законодательства, порождающим значительную правовую неопределенность при решении вопросов о том, кто является учредителем муниципальных учреждений и пр.

В распоряжении Правительства РФ от 30.06.2010 №1101-р, которым утверждена Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, указывается на необходимость рассмотреть вопрос о наделянии публично-правовых образований статусом юридического лица. Однако до сих пор конкретных шагов в этом направлении не предпринято.

2. Необходима законодательная проработка вопроса о наделянии бюджетных и автономных учреждений правом собственности на имущество и земельные

участки, приобретенные ими за счет доходов от приносящей доходности деятельности.

Норма о том, что бюджетные и автономные учреждения вправе самостоятельно распоряжаться недвижимым имуществом, приобретенным ими за счет доходов от приносящей доходности деятельности, предусмотрена ч. 2 ст. 298 Гражданского кодекса РФ. Однако ситуация здесь не совсем однозначна, – поскольку в соответствии с другими нормами законодательства РФ у бюджетного и автономного учреждения не может быть ни недвижимого, ни движимого имущества, которое не было бы закреплено за ним учредителем, – а, будучи «закрепленным», это имущество уже не может расцениваться как объект самостоятельного распоряжения учреждением.

Кроме того, согласно законодательству, если учредитель закрепил за бюджетным или автономным учреждением недвижимое и особо ценное движимое имущество, он по своему усмотрению может изъять у учреждения из оперативного управления указанное имущество. Это право предусмотрено ч. 2 ст. 296 Гражданского кодекса РФ – в тех случаях, когда данное имущество является «излишним», «неиспользуемым» или «используемым не по назначению».

3. Вызывают неоднозначное толкование нормы Федерального закона от 12.01.1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Закон №7-ФЗ) в части предоставления права структурным (отраслевым и функциональным) подразделениям местной администрации осуществлять функции и полномочия учредителей муниципальных учреждений.

В соответствии с п. 3 статьи 9.1 Закона №7-ФЗ функции и полномочия учредителя в отношении муниципального учреждения осуществляются уполномоченным органом местного самоуправления. Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муни-

ципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Таким образом, функции и полномочия учредителя по отношению к муниципальным казенным учреждениям может выполнять любой орган местного самоуправления, предусмотренный уставом муниципального образования. Очевидно, что таким органом может быть местная администрация.

Однако структурные (отраслевые и функциональные) подразделения местной администрации, которые на практике выполняют функции и полномочия учредителя – в части формирования и установления муниципальных заданий бюджетным и автономным учреждениям, контроля деятельности учреждений и пр. – в соответствии с указанными выше нормами не вправе непосредственно осуществлять функции и полномочия учредителя.

В этой связи в некоторых муниципалитетах отраслевые органы управления были определены в уставе муниципального образования как отдельные – «иные» – органы местного самоуправления, а к их полномочиям отнесено «осуществление функций и полномочий учредителя по отношению к муниципальным учреждениям». Но такое решение указанной правовой проблемы нередко наталкивается на противодействие прокуратуры, которая зачастую считает, что муниципальные отраслевые органы управления являются только подразделениями местной администрации и не могут быть «иными органами местного самоуправления».

4. Участники форума отмечают необходимость законодательного определения всех случаев, когда в рамках государственных (муниципальных) заданий учреждениями могут оказываться платные услуги, а также установления исчерпывающего (закрытого) перечня соответствующих платных услуг.

В соответствии с Бюджетным кодексом услуги, оказываемые государственными (муниципальными) учреждениями в рамках государственных (муниципальных) заданий, могут быть платными для потребителей только в случаях, когда федеральными законами предусмотрено оказание соответствующих услуг на платной основе. Однако в боль-

шинстве случаев федеральные законы, регулирующие предоставление услуг в отраслях социальной сферы («отраслевые» законы), содержат весьма расплывчатые формулировки по поводу платности услуг: например, «Государственное и муниципальное образовательные учреждения вправе оказывать ... платные дополнительные образовательные услуги» (Федеральный закон «Об образовании», ст. 19, 41, 45).

На сегодняшний день нет однозначного толкования вопроса о том, какие платные услуги можно включать в задания государственным (муниципальным) учреждениям:

- *любые* платные услуги, если в федеральном законе предусмотрена возможность оказания платных услуг в соответствующей отрасли?

- только *дополнительные* (по отношению к подразумеваемому, но четко не определенному «стандарту») платные услуги, если в федеральном законе предусмотрена такая возможность (указана для образования, здравоохранения, библиотек, архивов и пр.)?

- только те платные услуги, возможность оказания которых в рамках государственного задания *непосредственно предусмотрена* федеральным законом?

При этом отдельные услуги, которые сегодня оказываются учреждениям на платной или частично-платной основе, вообще не предусмотрены федеральными законами – а только подзаконными актами. Речь идет, к примеру, о родительской плате за питание и содержание детей в детских садах.

Исключение из государственных (муниципальных) заданий учреждениям любых платных услуг может ухудшить ситуацию с доступностью отдельных услуг в социальной сфере. Некоторые платные услуги, предоставляемые государственными и муниципальными учреждениями, являются социально-значимыми – и исключение их из заданий учреждениям будет фактически означать, что вопрос, предоставлять или не предоставлять данные услуги, остается на усмотрение самих учреждений.

5. Требуется особого внимания вопрос об утверждении государственных (муниципальных) минимальных социальных стандар-

тов обеспеченности населения государственными (муниципальными) услугами, а также необходимой инфраструктурой для их оказания.

Закон №83-ФЗ ставит в центр финансовых взаимоотношений учреждения с учредителем государственную (муниципальную) услугу (работу), которая должна быть должным образом оформлена, выделена в реестре государственных (муниципальных) услуг (работ), заказана у учреждения на рыночной основе посредством установления государственного (муниципального) задания и оплачена по рассчитанной и утвержденной полной стоимости, рассчитанной на основе утвержденных нормативных затрат, связанных с оказанием услуги (выполнение работы).

Комплексный подход к переходу от финансирования бюджетной сети к финансированию государственных (муниципальных) услуг (работ) требует первоначального определения уровня государственных (муниципальных) гарантий предоставления услуг в соответствии с полномочиями соответствующего уровня публичной власти. Иными словами, до разработки нормативов на услуги, работы учреждений при таком подходе муниципалитет или регион должен сначала определить, в каком объеме он готов гарантированно финансировать предоставление услуг, работ по нормативам исходя из возможностей своего бюджета.

При комплексном подходе для расчета нормативных затрат на государственные (муниципальные) услуги необходимы количественные («счётные») стандарты оказания соответствующих услуг. «Счётный» стандарт услуги должен выступать в роли основы для разработки норматива затрат на её предоставление и, следовательно, его содержание должно быть возможно перевести в стоимостную оценку необходимого объема расходов для оказания услуг, предусмотренных стандартом.

Одним из регионов, применивших описанный комплексный подход при преобразовании сети государственных и муниципальных учреждений в рамках реализации Закона №83-ФЗ, является Республика Татарстан.

Опыт Республики Татарстан целесообразно изучить и учитывать другим регионам и муниципальным образованиям РФ при осуществлении мероприятий по реализации Закона №83-ФЗ.

6. В настоящее время муниципальные образования при реализации Федерального закона №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» сталкиваются с большим количеством проблем, связанных, в первую очередь, с коллизиями и пробелами федерального законодательства и нормативной правовой базы.

К числу наиболее значимых и острых проблем относятся:

- отсутствие четкого и единого определения муниципальных услуг и функций, в Бюджетном кодексе Российской Федерации и Федеральном законе «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предусмотрены различные понятия «муниципальная услуга». Также федеральным законодательством не определено понятие «муниципальные функции», хотя этот термин непосредственно связан с понятием государственных и муниципальных услуг;

- отсутствие установленного механизма финансирования при оказании МФЦ делегированных государственных и муниципальных услуг;

- о запрете требования от гражданина документов или информации, которая содержится в государственных или муниципальных информационных системах, при отсутствии сформированных и отлаженных механизмов реализации соответствующих мероприятий;

- необходимость налаживания межведомственного и межуровневого взаимодействия при реализации норм Федерального закона №210-ФЗ.

Учитывая, что неопределенности федерального законодательства приводят к трудностям в работе органов местного самоуправления в процессе разграничения муниципальных услуг и функций, разработки и принятия муниципальных правовых актов, административных регламентов, стандартов предоставления муниципальных услуг **участники форума рекомендуют:**

1. Ускорить проработку вопроса о наделении публично-правовых образований статусом юридического лица, поставленного распоряжением Правительства РФ от 30.06.2010 №1101-р.

2. Ускорить проработку вопроса о наделении бюджетных и автономных учреждений правом собственности на имущество и земельные участки, приобретенные ими за счет доходов от приносящей доходы деятельности, поставленного распоряжением Правительства РФ от 30.06.2010 №1101-р. Подготовить и внести в Государственную Думу РФ законопроект о внесении изменений в законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового статуса бюджетных и автономных учреждений.

3. Внести изменения в Федеральный закон от 12.01.1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях», предоставив структурным подразделениям местной администрации осуществлять функции и полномочия учредителя муниципальных учреждений.

4. Внести изменения в Федеральный закон от 27.07.2010 №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и Бюджетный кодекс Российской Федерации, установив единые термины «государственная и муниципальная услуга», «государственная и муниципальная функция», «государственная и муниципальная работа», а также соотношение этих понятий.

5. Определить в законодательстве все случаи, когда в рамках государственных (муниципальных) заданий учреждениями могут оказываться платные услуги, а также исчерпывающий (закрытый) перечень соответствующих платных услуг.

6. Распространить опыт муниципальных образований Республики Татарстан по установлению уровня муниципальных гарантий (муниципальных минимальных социальных стандартов) оказания муниципальных услуг и обеспеченности необходимой инфраструктурой процесса оказания услуг.

7. Ускорить разработку и внесение в Государственную Думу РФ нормативных правовых актов, необходимых для реализации Федерального закона от

27.07.2010 №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», в том числе:

– по снятию ограничений на предоставление отдельных государственных и муниципальных услуг многофункциональными центрами в режиме «одного окна»;

– фиксирующих требование к заключению соглашений между МФЦ, учредителем МФЦ и федеральными органами исполнительной власти;

– определяющих полномочия по разработке и утверждению административных регламентов предоставления услуг муниципальными учреждениями.

8. Внести изменения в федеральное законодательство в части унификации и систематизации понятийного аппарата в сфере государственных и муниципальных услуг;

9. Дополнить федеральное законодательство и нормативную правовую базу нормами, обеспечивающими механизм финансирования деятельности МФЦ при оказании ими государственных услуг федерального (регионального) уровня власти;

10. Разработать порядок межведомственного и межуровневого взаимодействия в целях исполнения норм Федерального

закона №210-ФЗ и предусмотреть в федеральном бюджете средства на создание региональных и муниципальных систем межведомственного электронного взаимодействия и их последующее подключение к федеральной системе межведомственного электронного взаимодействия.

Участники третьего общероссийского муниципального правового форума выражают уверенность, что принятие мер, предусмотренных настоящим итоговым документом, может способствовать разрешению актуальных вопросов реализации муниципальной реформы.

Высший Арбитражный Суд РФ

Окончание.

Начало на с. 60, 84.

ими договора страхования муниципального имущества после получения этого имущества в долгосрочное арендное пользование.

Абзац второй пункта 6 Положения не ввел не предусмотренных законом ограничений для хозяйствующих субъектов.

Изложенное в нем условие едино для всех участников гражданского оборота.

Согласно пункту 1 статьи 421 ГК понуждение к заключению договора не допускается, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена Кодексом, законом или добровольно принятым обязательством.

Однако Положение не понуждает к заключению в обязательном порядке договоров страхования муниципального имущества.

Участники гражданского оборота вправе по своему усмотрению принять предложенные органом местного самоуправления условия получения муниципальной собственности в арендное пользование либо не принимать их и подыскивать другого арендодателя, не выдвигающего требований о страховании объекта аренды.

Суды правильно указали на то, что согласно статье 3 Закона об организации страхового дела, статьям 3, 927, 935 и 936 ГК основания, порядок и условия обязательного страхования устанавливаются исключительно федеральным законом.

Между тем абзац второй пункта 6 Положения не содержит правовых норм об обязательном страховании и не направлен на урегулирование соответствующих отношений. В нем собственник муниципального имущества, по сути, сделал публичное заявление о необходимости включения в договор аренды муниципальной собственности не только условий, определяющих собственно арендные правоотношения, но и дополнительного условия о заключении лицом, ставшим арендатором, с не названным в Положении страховщиком договора страхования арендуемого имущества.

Пунктом 4 статьи 935 ГК предусмотрено, что если обязанность страхования не вытекает из закона, а основана на договоре, в том числе обязанность страхования имущества — на договоре с владельцем имущества, такое страхование не является обязательным в смысле статей 927 и 935 Кодекса.

Лишь в том случае, когда арендатор акцептует публич-

ное заявление собственника, то есть добровольно принимает его предложение, включающее в себя и условие о страховании, возникает обязанность по страхованию. Она основана на соглашении собственника имущества и арендатора, то есть на договоре.

Поэтому указанное в абзаце втором пункта 6 Положения страхование является добровольным страхованием имущества (статья 930 Гражданского кодекса).

Довод прокурора о том, что требование о заключении договора страхования имущества, предполагающегося к сдаче в аренду, влечет дополнительные финансовые затраты участников гражданского оборота, не свидетельствует о незаконности оспариваемой нормы Положения.

Потенциальный арендатор имеет право выбора: нести ему такого рода затраты или нет.

Положение принято в надлежащей форме компетентным органом местного самоуправления по предмету его ведения. Оно в установленном порядке опубликовано.

Абзац второй пункта 6 Положения не ограничивает права хозяйствующих субъектов по сравнению с тем, как они определены федеральным законом или другими норма-

тивными правовыми актами, основан на установленных статьёй 209 Гражданского кодекса правомочиях собственника имущества и призван защитить имущественные интересы муниципального образования. Он не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, не нарушает права и законные интересы граждан, организаций, иных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Одновременно постановлением Президиума ВАС РФ от 08.11.2011 №8418/11 указано, что вступившие в законную силу судебные акты арбитражных судов по делам со схожими фактическими обстоятельствами, принятые на основании нормы права в истолковании, расходящемся с содержанием в настоящем постановлении толкованием, могут быть пересмотрены на основании пункта 5 части 3 статьи 311 АПК РФ, если для этого нет других препятствий.

Управление по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе
http://genproc.gov.ru/documents/jurisprudence/supreme_arbitration_court/document-74846