

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
Комитет по вопросам местного самоуправления

Практика применения законодательства
о местном самоуправлении
в разъяснениях
Комитета Государственной Думы
по вопросам местного самоуправления

Часть II

Издание Государственной Думы
Москва • 2011

УДК 352.075

ББК 67.4

П 69

Под общей редакцией
председателя Комитета Государственной Думы
по вопросам местного самоуправления
В. С. Тимченко

Авторский коллектив:

Бабичев И. В., руководитель аппарата Комитета Государственной
Думы по вопросам местного самоуправления;
Волков В. В., ведущий советник аппарата комитета;
Калантарова Н. Р., главный консультант аппарата комитета;
Мускеева Л. И., ведущий советник аппарата комитета;
Панасюк А. М., заместитель руководителя аппарата комитета;
Фасеев И. Ф., ведущий советник аппарата комитета.

Составитель А. М. Панасюк,
заместитель руководителя аппарата Комитета Государственной Думы
по вопросам местного самоуправления

П69 **Практика применения законодательства о местном самоуправлении
в разъяснениях Комитета Государственной Думы по вопросам местно-
го самоуправления. Часть II / Под общей редакцией В. С. Тимченко. —
М.: Издание Государственной Думы, 2011.— 96 с.**

УДК 352.075
ББК 67.4

ВВЕДЕНИЕ

Во второй части издания собраны вопросы по положениям Федерального закона от 02 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», поступившие в Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления, и ответы на них.

Так же как и в части I, вопросы и ответы структурированы статьям Федерального закона № 25-ФЗ.

К опубликованию в настоящем сборнике отобраны лишь наиболее характерные и часто встречающиеся вопросы. Его составители старались сохранить стилистику вопросов в том виде, в каком они были заданы авторами обращений.

Также в настоящей части издания размещены разъяснения, направлявшиеся Комитетом Государственной Думы по вопросам местного самоуправления в законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации по отдельным проблемным вопросам применения законодательства о местном самоуправлении.

Кроме того, в настоящей части содержатся ранее не публиковавшиеся рекомендации мероприятий, подготовленных и проведённых Комитетом, а также другие материалы по практике применения законодательства о местном самоуправлении.

Большинство материалов, представленных вашему вниманию в данном издании Вы также можете найти на официальном сайте Комитета в сети Интернет по адресу: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/>.

В настоящем издании приводятся ссылки на нормативные акты в редакции по состоянию на 01 мая 2011 года.

ОТВЕТЫ НА ВОПРОСЫ ПО ПОЛОЖЕНИЯМ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 02 МАРТА 2007 ГОДА № 25-ФЗ «О МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»¹

Статья 2. Муниципальная служба

Вопрос. Является ли термин «представитель нанимателя (работодатель)», используемый в Федеральном законе № 25-ФЗ, идентичным термину «работодатель», используемому Трудовым кодексом Российской Федерации (далее в тексте — ТК)? Кто является нанимателем для муниципальных служащих, замещающих должности в аппарате представительного органа муниципального образования? С кем должен заключать трудовой договор муниципальный служащий?

Ответ. В соответствии со статьёй 56 ТК Российской Федерации сторонами трудового договора являются работник и работодатель. Согласно статье 20 ТК Российской Федерации работодатель — физическое лицо либо юридическое лицо (организация), вступившее в трудовые отношения с работником. При этом указывается, что в случаях, предусмотренных федеральными законами, в качестве работодателя может выступать иной субъект, наделённый правом заключать трудовые договоры.

Согласно Федеральному закону № 25-ФЗ на муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными Федеральным законом № 25-ФЗ.

По вопросу определения сторон трудового договора такая особенность предусмотрена. Её наличие обусловлено тем, что муниципальный служащий, исполняя свои обязанности, обеспечивает деятельность органов местного самоуправления. В свою очередь указанные органы осуществляют полномочия по решению вопросов местного значения, то есть вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. Таким образом, конечной целью осуществления муниципальным служащим своих обязанностей также является обеспечение жизнедеятельности населения муниципального образования. Поэтому в статье 2 Федерального закона № 25-ФЗ указывается, что нанимателем для муниципального служащего является муниципальное образование.

¹ Далее в тексте Федеральный закон № 25-ФЗ.

Согласно части 3 статьи 2 Федерального закона № 25-ФЗ в отношении с гражданами, поступающими на муниципальную службу, а также с муниципальными служащими вступает не сам наниматель, которым является публично-правовое образование, а его представитель, что является совершенно логичным. Представитель нанимателя — это лицо, наделённое полномочиями по совершению от имени муниципального образования действий, связанных с приёмом на муниципальную службу, её прохождением и прекращением. То есть указанное лицо осуществляет те же действия, которые совершает работодатель. Об этом свидетельствует также и положение части 9 статьи 16 Федерального закона № 25-ФЗ, согласно которому сторонами трудового договора при поступлении на муниципальную службу являются представитель нанимателя (работодатель) и муниципальный служащий. Однако кодексом термины «наниматель» и «представитель нанимателя» не употребляются. Для того, чтобы обеспечить возможность применения положений кодекса к муниципальным служащим, Федеральный закон № 25-ФЗ не просто использует термин «представитель нанимателя», а даёт его расшифровку, указывая «представитель нанимателя (работодатель)».

Изложенные доводы позволяют рассматривать термин «представитель нанимателя (работодатель)», используемый Федеральным законом № 25-ФЗ, как аналогичный термину «работодатель», используемому в ТК Российской Федерации.

Федеральный закон № 25-ФЗ указывает, что представителем нанимателя (работодателем) может быть глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель избирательной комиссии муниципального образования или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя).

Таким образом, для муниципальных служащих, замещающих должности в аппарате представительного органа муниципального образования, нанимателем является не указанный орган местного самоуправления, а муниципальное образование; представителем нанимателя (работодателем) — лицо, уполномоченное муниципальными правовыми актами на заключение с ними трудового договора.

Статья 4. Основные принципы муниципальной службы

Вопрос. *Разъясните содержание принципа внепартийности муниципальной службы.*

Ответ. Федеральный закон № 25-ФЗ предусматривает для муниципального служащего запрет на создание в органах местного самоуправ-

ления структуры политических партий. Муниципальный служащий не имеет также право использовать своё должностное положение в интересах политических партий и других общественных объединений, а также публично выражать отношение к указанным объединениям.

Данный запрет обусловлен принципом внепартийности муниципальной службы, который направлен на обеспечение независимости муниципального служащего от влияния политических партий при исполнении им своих обязанностей. Вместе с тем указанная норма не означает, что муниципальный служащий лишается конституционного права на объединение. Как гражданин Российской Федерации он может являться членом политической партии.

Кроме того, гражданин Российской Федерации, являющийся муниципальным служащим, также не лишается конституционного права на свободу слова, в том числе на высказывание своего отношения к партиям, но это должно быть личным отношением указанного гражданина. Оно не может выражаться как позиция муниципального служащего, например, в средствах массовой информации.

Статья 7. Реестр должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации

***Вопрос.** С заместителем главы муниципального образования, исполняющего полномочия главы местной администрации, был заключен срочный трудовой договор. В настоящее время договор расторгнут в связи с истечением его срока. Соответствует ли это Федеральному закону «О муниципальной службе в Российской Федерации»?*

***Ответ.** В соответствии с Федеральным законом № 25-ФЗ на муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, установленными данным Федеральным законом. В вопросе определения срока, на который с муниципальным служащим заключается трудовой договор, Федеральный закон № 25-ФЗ предусмотрел такого рода особенность. Она заключается в том, что в реестре должностей муниципальной службы субъекта Российской Федерации могут быть предусмотрены должности муниципальной службы, учреждаемые для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лица, замещающего муниципальную должность. Применительно к Федеральному закону № 25-ФЗ такими лицами являются депутаты, члены выборных органов местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления, члены избирательной комиссии муниципального образования, действующей на постоянной основе. Муниципальные служащие, замещающие указанные должности муни-*

ципальной службы, заключают трудовой договор на срок полномочий лица, замещающего муниципальную должность.

В соответствии с Федеральным законом от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее в тексте — Федеральный закон № 131-ФЗ) местная администрация является органом местного самоуправления, причём постоянно действующим. Муниципальные служащие, замещающие должности в местной администрации, заключают трудовой договор на неопределённый срок. На определённый срок контракт заключается только с главой местной администрации в случае, если эта должность замещается по контракту. Если полномочия по руководству местной администрацией осуществляет избранный на муниципальных выборах глава муниципального образования, то срочный трудовой договор заключается с лицом, которое будет непосредственно обеспечивать исполнение им полномочий, например, помощник (советник) главы муниципального образования. Деятельность заместителя главы администрации направлена на обеспечение исполнения полномочий не главы местной администрации, а местной администрации как органа местного самоуправления. Поэтому с ним должен заключаться не срочный трудовой договор, а трудовой договор на неопределённый срок.

Статья 10. Муниципальный служащий

Вопрос. *Орган местного самоуправления наделён государственным полномочием по ведению воинского учёта. Является ли сотрудник, который осуществляет функцию ведения данного учёта, муниципальным служащим? Каков порядок финансового обеспечения переданного государственного полномочия?*

Ответ. В соответствии с частью 1 статьи 37 № 131-ФЗ местная администрация, являющаяся исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления, наделяется полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 6 Федерального закона № 25-ФЗ должностью муниципальной службы является должность в органе местного самоуправления. Она создаётся с целью обеспечения исполнения полномочий органа местного самоуправления. Обращаем внимание на то, что в данной норме речь идёт не только о полномочиях по решению вопросов местного значения, но обо всём комплексе полномочий, которыми обладает местная администрация. Как уже указано, в этот комплекс вхо-

дят и полномочия для осуществления переданных государственных полномочий. Следовательно, лицо, замещающее должность в местной администрации и исполняющее обязанности по ведению воинского учёта, является муниципальным служащим.

Предоставление субвенций органам местного самоуправления из регионального фонда компенсаций в целях финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления полномочий по первичному воинскому учёту на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты, осуществляется в порядке, установленном статьёй 140 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее в тексте — БК). Определение размера указанных субвенций осуществляется в соответствии с «Методикой распределения между субъектами Российской Федерации субвенций из федерального фонда компенсаций на осуществление полномочий по первичному воинскому учёту на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты» и «Правилами расходования и учёта субвенций, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление полномочий по первичному воинскому учёту на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты», утверждёнными Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2006 г. № 258 «О субвенциях на осуществление полномочий по первичному воинскому учёту на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты».

Согласно указанным правовым актам при определении размера субвенций учитываются расходы на оплату труда военно-учётных работников, оплату услуг связи, оплату аренды помещений, оплату транспортных услуг, оплату коммунальных услуг, обеспечение мебелью, инвентарём, оргтехникой, средствами связи, расходными материалами, командировочными расходами. Соответственно, субвенции должны использоваться на перечисленные цели.

Кроме того, частью 5 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено право органов местного самоуправления на дополнительное использование собственных материальных ресурсов и финансовых средств для осуществления переданных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования. Но необходимо учитывать, что даже при наличии соответствующих положений в уставе при определённых обстоятельствах средства местных бюджетов не могут использоваться на реализацию переданных государственных полномочий. В частности, пунктом 3 статьи 136 БК Российской Федерации установлено, что муниципальные образования, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из

бюджетов субъектов Российской Федерации (за исключением субвенций) и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трёх последних отчётных финансовых лет превышала 30 процентов собственных доходов местного бюджета, начиная с очередного финансового года, не имеют права устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесённых Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления.

Статья 13. Ограничения, связанные с муниципальной службой

Вопрос. Помощником главы муниципального образования (на срок осуществления им полномочий) работает близкий родственник. Не является ли это нарушением Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»?

Ответ. В соответствии с Федеральным законом № 25-ФЗ гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий находится на муниципальной службе в случае близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сёстры, а также братья, сёстры, родители и дети супругов) с муниципальным служащим, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчинённостью или подконтрольностью одного из них другому.

При рассмотрении изложенной в вопросе ситуации необходимо также учитывать, что согласно Федеральному закону № 131-ФЗ глава муниципального образования является выборным должностным лицом. Федеральный закон № 25-ФЗ не относит указанных лиц к муниципальным служащим (ч. 2 ст. 1). Таким образом, на отношения главы муниципального образования и его помощника не распространяется ограничение, предусмотренное Федеральным законом № 25-ФЗ.

Статья 14. Запреты, связанные с муниципальной службой

Вопрос. Вправе ли муниципальный служащий быть депутатом представительного органа муниципального образования или выборным должностным лицом?

Ответ. В соответствии с подпунктом «а» пункта 2 части 1 статьи 14 Федерального закона № 25-ФЗ муниципальный служащий не вправе замещать должность муниципальной службы в случае избрания или назначения на муниципальную должность. Данную норму следует применять комплексно с нормой части 2 статьи 1 указанного Федераль-

ного закона, согласно которой лицами, избранными или назначенными на муниципальную должность, являются депутаты, члены выборных органов местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления, члены избирательных комиссий муниципальных образований, действующих на постоянной основе.

Согласно пункту 3 части 1 статьи 19 Федерального закона № 25-ФЗ несоблюдение муниципальными служащими ограничений и запретов является основанием для их увольнения с муниципальной службы.

В случае, если депутат представительного органа муниципального образования принят на муниципальную службу, необходимо, чтобы он досрочно сложил полномочия депутата по собственному желанию. Если это не будет сделано, представитель нанимателя (работодатель) обязан расторгнуть трудовой договор и уволить муниципального служащего с должности муниципальной службы.

Статья 17. Конкурс на замещение должности муниципальной службы

***Вопрос.** Правомерно ли создание конкурсной комиссии в каждом органе местного самоуправления, или положения статьи 17 Федерального закона № 25-ФЗ подразумевают создание только одной указанной комиссии?*

Ответ. Статьей 17 Федерального закона № 25-ФЗ установлено, что общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании и порядок её формирования устанавливаются представительным органом муниципального образования. Основное правовое содержание данной нормы заключается в определении органа местного самоуправления, который наделяется полномочиями по регулированию вопроса создания конкурсной комиссии. Использование в указанной норме единственного числа следует рассматривать как грамматический приём, а не как требование о создании в муниципальном образовании только одной конкурсной комиссии. Поэтому указанная комиссия может создаваться и в аппарате представительного органа муниципального образования, и в местной администрации, и в аппарате иных органов местного самоуправления. Но порядок формирования всех конкурсных комиссий определяется представительным органом муниципального образования.

Вместе с тем названное положение статьи 17 Федерального закона № 25-ФЗ позволяет создать одну конкурсную комиссию, если соответствующее решение будет принято представительным органом муниципального образования. Полагаем, что такой подход является более целесообразным для небольших муниципальных образований.

Статья 21. Отпуск муниципального служащего

Вопрос. *Вправе ли органы местного самоуправления самостоятельно определять порядок и условия предоставления ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска муниципальным служащим с ненормированным рабочим днём, предоставлять дополнительные отпуска муниципальным служащим, имеющим право на дополнительный отпуск в соответствии с федеральными законами, если законом субъекта Российской Федерации не предусмотрено право органов местного самоуправления устанавливать дополнительные отпуска в указанных случаях?*

Ответ. Согласно Федеральному закону № 25-ФЗ на муниципального служащего распространяется действие трудового законодательства с особенностями, установленными Федеральным законом № 25-ФЗ.

В соответствии со статьёй 17 Федерального закона № 25-ФЗ особенностями регулирования оплачиваемого отпуска муниципального служащего являются следующие положения:

отпуск состоит из основного и дополнительных отпусков;

продолжительность основного отпуска составляет 30 дней. Субъекты Российской Федерации имеют право устанавливать отпуск большей продолжительности для муниципальных служащих, замещающих отдельные группы должностей;

одним из видов дополнительного отпуска является отпуск за выслугу лет, который предусмотрен в части 4 указанной статьи и, соответственно, является обязательным. Порядок и условия его предоставления определяются законами субъектов Российской Федерации.

Кроме того, Федеральный закон № 25-ФЗ устанавливает, что муниципальному служащему предоставляются и иные дополнительные отпуска в случаях, предусмотренных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Следовательно, отпуск муниципального служащего регламентируется и ТК Российской Федерации. Кроме того, на муниципального служащего распространяется также действие иных федеральных законов, которые устанавливают дополнительные отпуска, например, Закона Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», предусматривающий для граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие чернобыльской катастрофы, дополнительный отпуск продолжительностью 14 дней.

В соответствии со статьёй 119 ТК Российской Федерации работникам с ненормированным рабочим днём предоставляется ежегодный

дополнительный оплачиваемый отпуск, продолжительность которого определяется коллективным договором или правилами внутреннего трудового распорядка и который не может быть менее трёх календарных дней. Порядок и условия предоставления ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска работникам с ненормированным рабочим днём в организациях, финансируемых из местного бюджета, определяются органами местного самоуправления. Из названных положений ТК Российской Федерации следует, что полномочия субъектов Российской Федерации в регламентировании данного вида дополнительного отпуска не предусмотрены. Поэтому отсутствие в законе субъекта Российской Федерации нормы, предусматривающей отпуск муниципальному служащему за ненормированный рабочий день, не препятствует урегулированию данного вопроса муниципальными правовыми актами.

Статья 22. Общие принципы оплаты труда муниципального служащего

***Вопрос.** Согласно статье 22 Федерального закона № 25-ФЗ органы местного самоуправления самостоятельно определяют размер и условия оплаты труда муниципальных служащих. Размер должностного оклада, а также размер ежемесячных и иных дополнительных выплат и порядок их осуществления определяются муниципальными правовыми актами представительным органом муниципального образования в соответствии с законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Вместе с тем частью 4 статьи 86 БК Российской Федерации установлено, что органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда муниципальных служащих с соблюдением требований, установленных кодексом. Эти требования заключаются в том, что муниципальные образования, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (за исключением субвенций) и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трёх последних отчётных финансовых лет превышала 10 процентов собственных доходов местного бюджета, начиная с очередного финансового года, не имеют права превышать установленные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации нормативы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления. Таким образом, существует несоответствие в толковании норм, определяющих*

порядок установления должностного оклада и ежемесячных и иных дополнительных выплат муниципальным служащим?

Ответ. В соответствии с Федеральным законом № 25-ФЗ оплата труда муниципального служащего производится в виде денежного содержания. Оно состоит из должностного оклада и иных дополнительных выплат, определяемых законом субъекта Российской Федерации. При этом Федеральный закон № 25-ФЗ наделяет органы местного самоуправления правом самостоятельного определения размера и условий оплаты труда муниципальных служащих путём принятия представительным органом муниципального образования правовых актов, соответствующих законодательству Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Положение о самостоятельности органов местного самоуправления в решении данного вопроса содержится также и в статье 86 БК Российской Федерации.

Из указанных норм следует, что ни на федеральном уровне, ни на уровне субъектов Российской Федерации конкретные размеры как должностного оклада, так и ежемесячных и иных дополнительных выплат муниципального служащего не устанавливаются. Наличие ссылки на законодательство Российской Федерации в данном случае связано с тем, что на муниципального служащего распространяется действие также и трудового законодательства с особенностями, предусмотренными Федеральным законом № 25-ФЗ. В связи с этим при определении размера оплаты труда должна быть, например, соблюдена такая гарантия по оплате труда как величина минимального размера оплаты труда.

Субъекты Российской Федерации обладают полномочиями по установлению видов дополнительных выплат, которые могут быть утверждены законами субъектов Российской Федерации в виде перечня таких выплат. Определение размера выплат осуществляется на муниципальном уровне. В качестве подтверждения правомерности высказанного мнения можно привести позицию Верховного Суда Российской Федерации, выраженную в определении от 03 декабря 2008 г. № 88-Г08-7. Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации рассматривалась кассационная жалоба на решение Томского областного суда об отказе в признании несоответствия статьи 11 Закона Томской области «О муниципальной службе в Томской области» федеральному законодательству. Данная статья предусматривает применение коэффициента к должностным окладам муниципальных служащих. Верховный Суд Российской Федерации оставил решение областного суда в силе. При этом он указал, что законодательный орган Томской области действовал в рамках своих полномочий, поскольку, вводя такой вид дополнитель-

ной оплаты как коэффициент, не определял его конкретный размер. Этим правом наделён представительный орган муниципального образования.

Обращаем внимание на то, что БК Российской Федерации, устанавливая в пункте 4 статьи 86 принцип самостоятельности органов местного самоуправления в определении размера оплаты труда муниципальных служащих, вместе с тем указывает на то, что самостоятельность реализуется с соблюдением требований кодекса. Это требование и предусмотрено в статье 136, устанавливающей, что при наступлении определённых обстоятельств муниципальное образование не вправе превышать установленные высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации нормы формирования расходов на оплату труда. Таким образом, как противоречие между нормами БК Российской Федерации, так и противоречие между его нормами и положениями Федерального закона № 25-ФЗ отсутствуют.

Статья 24. Пенсионное обеспечение муниципального служащего и членов его семьи

Вопрос. *Какими нормативными правовыми актами регулируется пенсионное обеспечение муниципальных служащих?*

Ответ. В соответствии с Федеральным законом № 25-ФЗ муниципальный служащий имеет право на пенсию за выслугу лет. Согласно Федеральному закону от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (далее в тексте — Федеральный закон № 166-ФЗ) условия предоставления права на пенсию муниципальным служащим за счёт средств местных бюджетов определяются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Таким образом, порядок назначения и размер пенсии за выслугу лет муниципальным служащим следует регулировать муниципальными правовыми актами. При этом необходимо учитывать, что определение размера государственной пенсии муниципального служащего осуществляется в соответствии с установленным законом субъекта Российской Федерации соотношением должностей муниципальной службы и государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации. Максимальный размер государственной пенсии муниципального служащего не может превышать максимальный размер государственной пенсии государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации по соответствующей должности. В указанной норме речь идёт не о совокупной пенсии, то есть трудовой пенсии и пенсии за выслугу лет, а о размере пенсии за выслугу.

Вопрос. *В соответствии с решением представительного органа муниципального образования прекращена выплата муниципальным служащим пенсии за выслугу лет. В качестве основания такого решения указано то, что муниципальное образование подпадает под действие пункта 3 статьи 136 БК Российской Федерации. Правомерно ли это решение?*

Ответ. Статьей 11 Федерального закона № 25-ФЗ установлено, что муниципальный служащий имеет право на пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством Российской Федерации. В развитие этого положения в статье 23 Федерального закона № 25-ФЗ муниципальному служащему гарантировано пенсионное обеспечение за выслугу лет, а в статье 24 предусмотрено, что на муниципального служащего в области пенсионного обеспечения в полном объёме распространяются права государственного гражданского служащего, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Пенсия за выслугу лет выплачивается муниципальному служащему за счёт средств местного бюджета. Поэтому необходимо также руководствоваться Федеральным законом № 166-ФЗ, согласно которому условия предоставления права на пенсию муниципальному служащему определяются правовыми актами органов местного самоуправления.

Для муниципального образования, в бюджете которого доля межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации (за исключением субвенций) и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трёх последних отчётных финансовых лет превышала 30 процентов собственных доходов местного бюджета, пунктом 3 статьи 136 БК Российской Федерации установлено ограничение в расходовании средств местного бюджета. Оно заключается в том, что в данном случае муниципальное образование не имеет права расходовать средства местного бюджета на решение вопросов, которые не отнесены Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления.

Как уже указывалось, в соответствии с Федеральным законом № 25-ФЗ и Федеральным законом № 166-ФЗ пенсионное обеспечение муниципального служащего относится к полномочиям органов местного самоуправления. Следовательно, в этом случае статья 136 БК Российской Федерации не применяется.

Вместе с тем необходимо учитывать, что условия, порядок назначения, размер пенсии за выслугу лет муниципальным служащим могут

изменяться. Такой вывод следует из смысла ряда решений Конституционного Суда Российской Федерации по вопросу дополнительного пенсионного обеспечения государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации (постановление от 24 мая 2001 г. № 8-П, определения от 01 декабря 1999 г. № 189-О, от 11 мая 2006 г. № 88-О, от 03 апреля 2007 г. № 332-О-П, 15 января 2008 г. № 108-О-О). В частности, Конституционный Суд Российской Федерации указывает на то, что законодатель субъекта Российской Федерации вправе вводить и изменять порядок и условия предоставления за счёт собственных средств лицам, проходившим государственную службу в данном субъекте Российской Федерации, дополнительного обеспечения (в виде ежемесячной доплаты либо пенсии за выслугу лет). Однако при этом Конституционный Суд Российской Федерации подчёркивает, что при внесении в действующее правовое регулирование изменений, оказывающих неблагоприятное воздействие на правовое положение граждан, должен соблюдаться принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, а также в случае необходимости — предоставление гражданам возможности в течение некоторого переходного периода адаптироваться к вносимым изменениям.

Таким образом, пенсия за выслугу лет бывшим муниципальным служащим должна быть сохранена, но порядок и условия её назначения могут быть изменены.

Вопрос. *Что входит в понятие государственной пенсии муниципального служащего, предусмотренной частью 2 статьи 24 Федерального закона № 25-ФЗ, и с каким видом пенсии государственного служащего субъекта Российской Федерации её следует соотносить?*

Ответ. Согласно части 1 статьи 24 Федерального закона № 25-ФЗ в области пенсионного обеспечения на муниципального служащего в полном объёме распространяются права государственного гражданского служащего, установленные федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

При этом согласно части 2 этой статьи определение размера государственной пенсии муниципального служащего осуществляется в соответствии с установленным законом субъекта Российской Федерации соотношением должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации.

Максимальный размер государственной пенсии муниципального служащего не может превышать максимальный размер государственной пенсии государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации по соответствующей должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации.

Таким образом, регулирование пенсионного обеспечения муниципальных служащих сориентировано на нормы, определяющие права государственных гражданских служащих соответствующего субъекта Российской Федерации, установленные федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

На муниципальных служащих, так же как и государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации, и других граждан Российской Федерации, застрахованных в соответствии с Федеральным законом от 05 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», распространяется действие Федерального закона от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации». Кроме этого Федеральным законом № 25-ФЗ муниципальному служащему гарантируется пенсия за выслугу лет (п. 5 ч. 1 ст. 23). В соответствии с изложенным муниципальному служащему должна устанавливаться пенсия за выслугу лет к трудовой пенсии по старости (инвалидности). Пенсия за выслугу лет муниципальному служащему выплачивается за счёт средств местного бюджета. Её, с нашей точки зрения, и следует считать государственной. Выплата государственной пенсии муниципальному служащему за счёт федерального бюджета на сегодняшний день законодательством не предусмотрена.

Что касается вопроса о том, с каким видом пенсии государственного служащего субъекта Российской Федерации следует соотносить государственную пенсию муниципального служащего, сообщаем.

Поскольку региональные законы, связанные с пенсионным обеспечением государственных служащих субъектов Российской Федерации, отличаются разнообразием (в одних установлена доплата к трудовым пенсиям; в других — пенсии за выслугу лет), соотносить следует с тем видом пенсии государственного служащего, который предусмотрен непосредственно в субъекте. Так, например, в Самарской области государственным служащим предусмотрены ежемесячные доплаты к трудовой пенсии, следовательно именно с этой пенсией следует соотносить государственную пенсию муниципального служащего данной области.

РАЗЪЯСНЕНИЯ ПО ОТДЕЛЬНЫМ ВОПРОСАМ

Разъяснение Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления о применении части 2 статьи 34 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в редакции Федерального закона № 315-ФЗ

24 декабря 2010 года

№ 3.20-22/686

*В законодательные (представительные)
и высшие исполнительные
органы государственной власти
субъектов Российской Федерации*

При реализации части 2 статьи 34 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) следует иметь в виду, что она предусматривает безусловное сохранение представительного органа поселения и главы поселения. Кроме того, она не имеет императивного характера. Её применение возможно только в том случае, если соответствующие решения примут и представительный орган поселения и представительный орган муниципального района.

По нашему мнению, применение положения части 4 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ возможно осуществить в следующем порядке.

1. Уставами муниципального района и поселения, являющегося его административным центром, определить субъектов, наделённых полномочиями по инициированию процедуры перехода к исполнению администрацией муниципального района полномочий администрации поселения, являющегося его административным центром (далее — администрация поселения). Данным правом могут быть наделены представительные органы указанных муниципальных образований, а также главы данных муниципальных образований. При этом необходимо предусмотреть количество голосов, необходимых для поддержания инициативы. Представляется, что это может быть как простое большинство, так и большинство в две трети голосов от установленной численности депутатов, соответственно представительного органа поселения и представительного органа муниципального района.

2. В случае, если инициатива будет поддержана необходимым количеством голосов, для согласования дальнейшей процедуры перехода к осуществлению полномочий администрации поселения, администрацией муниципального района представляется целесообразным заключить соглашение между представительным органом поселения и представительным органом муниципального района, в котором определить порядок и сроки внедрения новой схемы осуществления полномочий администрации поселения. Установив определённый срок для подготовки проекта указанного соглашения, логично возложить обязанность по подготовке текста соглашения на глав муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района. При определении в соглашении поэтапных сроков принятия и вступления в силу соответствующих решений представительных органов поселения и муниципального района необходимо учитывать следующие положения Федерального закона № 131-ФЗ:

1) согласно части 8 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ изменения и дополнения, внесённые в устав муниципального образования и изменяющие структуру органов местного самоуправления, вступают в силу после истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего соответствующее решение. Решение об исполнении администрацией муниципального района полномочий администрации поселения означает ликвидацию последней, то есть изменение структуры органов местного самоуправления поселения. Следовательно, такое решение вступит в силу только по истечении срока полномочий представительного органа поселения, что и должно быть отражено в соглашении. Как истечение срока полномочий следует рассматривать как непосредственное завершение временного периода, на который был избран представительный орган муниципального образования, так и досрочное прекращение полномочий по основаниям, предусмотренным Федеральным законом № 131-ФЗ.

Обращаем внимание на то, что в случае перехода к исполнению полномочий администрации поселения администрацией муниципального района отсутствует изменение структуры органов местного самоуправления муниципального района, происходит только расширение круга полномочий его администрации. Поэтому на решение о внесении изменения в устав муниципального района об исполнении администрацией муниципального района полномочий администрации поселения не распространяется действие части 8 статьи 44 Федерального закона;

2) использование в тексте части 4 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ слов «образование местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации указанного поселения» не означает, что создаётся некая новая администрация муниципального района. В данном случае слово «образование» используется постольку, поскольку необходимо подчеркнуть расширение объёма полномочий администрации муниципального района. При этом существующая администрация муниципального района продолжает работать;

3) в соответствии с частью 2 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования может исполнять полномочия главы местной администрации. Если глава поселения исполняет именно эти функции, то применение новой схемы осуществления полномочий администрации поселения возможно только по истечении срока его полномочий, поскольку часть 6 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ не предусматривает досрочное основание прекращения полномочий главы муниципального образования в рассматриваемой ситуации;

4) в соответствии с новой редакцией части 5 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ в случае исполнения полномочий администрации поселения администрацией муниципального района при формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе одна треть членов конкурсной комиссии назначается представительным органом муниципального района, одна треть — представительным органом поселения, являющегося административным центром муниципального района, а одна треть — законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Таким образом, из смысла данной нормы следует, что осуществление администрацией муниципального района полномочий администрации поселения возможно, если главы и муниципального района, и поселения исполняют полномочия председателя представительного органа соответствующего муниципального образования, так как только в этом случае местную администрацию возглавляет лицо, замещающее должность по контракту. Если в муниципальном районе и (или) поселении глава исполняет полномочия руководителя администрации, представляется необходимым внести соответствующие изменения в уставы муниципального района и поселения. При этом следует иметь в виду, что решения об изменении полномочий указанных

глав вступают в силу после их государственной регистрации и опубликования, но не применяются к действующим главам. Они будут применяться к следующим главам, поэтому в соглашении требуется также учитывать и данные сроки;

5) в том случае, когда главой администрации поселения является лицо, назначенное по контракту, необходимо обратить внимание на то, что среди оснований досрочного расторжения контракта, предусмотренных частью 10 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ, отсутствует такое основание, как ликвидация администрации поселения в связи с осуществлением её полномочий администрацией муниципального района. Поэтому определение хронологического порядка перехода к новой форме исполнения полномочий администрации поселения необходимо осуществлять с соблюдением указанной нормы Федерального закона № 131-ФЗ, то есть с учётом срока истечения контракта.

Если главой администрации муниципального района является лицо, назначаемое по контракту, то необходимо учитывать, что и его полномочия не могут быть прекращены досрочно в силу указанного положения части 10 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ. Кроме того, необходимо исходить из того, что выбор кандидатов на должность главы местной администрации, исполняющей полномочия администрации поселения, должен осуществляться конкурсной комиссией, включающей в себя представителей поселения. Действующий глава администрации муниципального района назначен конкурсной комиссией, в которой поселение не было представлено. Таким образом, он должен исполнять полномочия до истечения срока контракта. Применение новых требований возможно только к следующему главе администрации муниципального района.

3. Полагаем, что подготовленный проект соглашения необходимо направить на рассмотрение представительных органов поселения и муниципального района для его утверждения. Количество голосов, необходимых для принятия решения, возможно определить в решении о подготовке проекта соглашения. Представляется, что в данном случае это должно быть большинство в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа поселения и большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального района. При этом голосование, естественно, проводится самостоятельно в каждом из указанных органов.

4. В соответствии с заключенным соглашением представительный орган поселения и представительный орган муниципального района го-

товят проекты решений о внесении изменений в уставы своих муниципальных образований в части исполнения администрации муниципального района полномочий администрации поселения. Процедура внесения этих изменений осуществляется в соответствии с требованиями, предусмотренными положениями Федерального закона № 131-ФЗ для внесения изменений в устав муниципального образования, в том числе и в части проведения публичных слушаний.

5. После вступления в силу изменений в уставах поселения и муниципального района (с учётом всех положений, перечисленных в пункте 2) администрация поселения ликвидируется, соответственно, муниципальные служащие и иные сотрудники администрации увольняются с соблюдением требований Федерального закона от 02 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и Трудовым кодексом Российской Федерации. В случае необходимости возможен перевод каких-либо муниципальных служащих администрации поселения в администрацию муниципального района.

6. Несмотря на то что администрация поселения будет ликвидироваться, её полномочия должны быть определены в уставе поселения, иначе неясен перечень полномочий, который должна вместо неё исполнять администрация муниципального района. Но естественно, что одновременно в уставе должно быть положение о том, что указанные полномочия исполняются администрацией муниципального района. Указанные полномочия не могут определяться в уставе муниципального района.

7. Для того, чтобы обеспечить возможность учёта мнения представительного органа поселения при оценке деятельности главы местной администрации муниципального района, замещающего должность по контракту, полагаем, что в уставе муниципального района необходимо предусмотреть отчёт главы администрации не только перед представительным органом муниципального района, но и перед представительным органом поселения в части исполнения полномочий администрации поселения, установив право представительного органа поселения ставить вопросы перед главой администрации муниципального района. При этом закрепить положение о том, что этот аспект его деятельности также учитывается при оценке её результатов.

По нашему мнению, образование местной администрации поселения, являющегося административным центром муниципального района, при прекращении исполнения местной администрацией муниципального района полномочий местной администрации указанного поселения может осуществляться в том же порядке, в котором осуществля-

ется образование местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации указанного поселения.

Разъяснение Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления о применении части 2 статьи 37 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

26 февраля 2010 года

№ 3.20-22/75

*В законодательные (представительные)
и высшие исполнительные
органы государственной власти
субъектов Российской Федерации*

В связи с вопросами, возникающими у органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в процессе применения части 2 статьи 37 Федерального закона от 06 октября 2006 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ), Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления высказывает свою правовую позицию по данному вопросу.

Федеральным законом от 27 декабря 2009 года № 365-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» (далее — Федеральный закон № 365-ФЗ) было внесено изменение в часть 2 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ. Согласно указанному изменению контракт с главой местной администрации заключается на срок полномочий представительного органа муниципального образования (до дня начала работы представительного органа нового созыва), но не менее чем на два года.

При рассмотрении вопроса о порядке применения названной нормы к уже заключенным контрактам следует исходить из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, который указал, что «общим (основным) принципом действия закона во времени являет-

ся распространение его на отношения, возникшие после введения его в действие, и только законодатель вправе распространить новые нормы на факты и порождённые ими правовые последствия, которые возникли до введения соответствующих норм в действие, то есть придать закону обратную силу» (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 01 декабря 2009 г. № 1549-О-П).

Федеральный закон № 365-ФЗ вступил в силу с 01 января 2010 года, при этом в нём не содержится положение о придании каким-либо его нормам обратной силы. Также указанный Федеральный закон не предусматривает нормы о том, что заключённые до 01 января 2010 года контракты с главами местных администраций должны досрочно расторгаться, если их срок не связан со сроком полномочий представительных органов муниципальных образований. Таким образом, изменение части 2 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ в части установления сроков указанных контрактов должно применяться к тем, которые будут заключаться после 01 января 2010 года.

Главы местных администраций, с которыми заключены контракты до указанной даты, осуществляют свои полномочия до истечения срока контракта. При заключении контракта со следующей главой местной администрации представительные органы муниципальных образований, соблюдая требования части 2 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ, должны учитывать конкретную ситуацию. Если, например, на период завершения срока контракта полномочия представительного органа продолжаются и прекратятся не ранее чем через два года, контракт возможно заключить до окончания срока полномочий представительного органа. Если до истечения срока его полномочий остаётся менее двух лет, контракт возможно заключить на два года. По истечении этого срока новый состав представительного органа назначит на должность главу местной администрации на срок своих полномочий.

В настоящее время Комитет изучает практику правоприменения принятых норм Федерального закона № 131-ФЗ, по итогам обобщения которой будут уточняться возможные варианты их применения, а также, если это будет сочтено необходимым, и законодательное изменение самих норм.

Разъяснение Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления о возможности одновременного осуществления главой муниципального образования полномочий председателя представительного органа и главы исполнительно-распорядительного органа муниципального образования

28 сентября 2005 года

№ 3.20-29/275

*В законодательные (представительные)
и высшие исполнительные
органы государственной власти
субъектов Российской Федерации*

Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и в иные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 93-ФЗ) в часть 3 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ внесены изменения. Согласно указанным изменениям уставом сельского поселения может быть определено, что глава муниципального образования может одновременно осуществлять полномочия председателя представительного органа и главы исполнительно-распорядительного органа муниципального образования (главы местной администрации).

Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления разъясняет возможность внесения изменений в уставы сельских поселений, в которых до принятия Федерального закона № 93-ФЗ была утверждена структура органов местного самоуправления, не предполагающая одновременного осуществления главой муниципального образования полномочий председателя представительного органа и главы исполнительно-распорядительного органа муниципального образования.

1. Во вновь образованных сельских поселениях, в которых структура органов местного самоуправления определена населением на местном референдуме, указанная структура в соответствии с абзацем первым части 5 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ закрепляется в уставе муниципального образования. При этом устав муниципального образования должен вступить в силу. В противном случае, воля населения, выраженная на местном референдуме, будет искажена. В связи с тем что устав муниципального образования в соответствии с частью 5 статьи 84 Федерального закона № 131-ФЗ вступает в силу не ранее 01 января 2006 года, соответствующее внесение изменений в устав муниципального образования возможно не ранее 01 января 2006 года, после

вступления устава в силу. При этом в соответствии с частью 8 статьи 34 и абзацем вторым части 5 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ такое решение вступит в силу не ранее, чем по истечении срока полномочий представительного органа сельского поселения первого созыва.

2. Во вновь образованных сельских поселениях, в которых структура органов местного самоуправления в соответствии с абзацем четвёртым части 5 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ определена представительным органом вновь образованного муниципального образования после его избрания, соответствующие изменения в устав муниципального образования могут быть внесены как до вступления в силу устава муниципального образования, так и после его вступления в силу.

Внесение изменений в устав муниципального образования до его вступления в силу не является изменением структуры органов местного самоуправления по смыслу положений части 8 статьи 34 и абзаца второго части 5 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ. Поэтому указанные нормы в данном случае не применяются. Изменения вступают в силу одновременно с вступлением в силу устава муниципального образования.

Внесение изменений в устав муниципального образования, унавливающих новую структуру органов местного самоуправления, после его вступления в силу влечёт за собой применение норм части 8 статьи 34 и абзаца второго части 5 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ. Такие изменения вступают в силу не ранее, чем по истечении срока полномочий представительного органа муниципального образования первого созыва.

3. Во вновь образованных сельских поселениях, в которых статус глав муниципальных образований определён законом субъекта Российской Федерации в соответствии с абзацем четвёртым пункта 2 части 1 статьи 85, до вступления в силу устава муниципального образования законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе вносить в указанный закон изменения. Такие изменения вступают в силу в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, до вступления в силу устава муниципального образования.

После вступления в силу устава муниципального образования право вносить соответствующие изменения в устав муниципального образования переходит к представительному органу муниципального образования. Такие изменения в соответствии с частью 8 статьи 34 и абзацем вторым части 5 статьи 44 Федерального закона вступают в силу не ранее, чем по истечении срока полномочий представительного органа муниципального образования первого созыва.

4. В сельских поселениях, образованных до вступления в силу главы 12 Федерального закона № 131-ФЗ, соответствующее изменение структуры органов местного самоуправления возможно не ранее, чем после истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего указанное решение. В данном случае в отношении органов местного самоуправления данных муниципальных образований в полном объёме действуют нормы части 8 статьи 34 и абзаца второго части 5 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ.

РЕКОМЕНДАЦИИ МЕРОПРИЯТИЙ КОМИТЕТА

Рекомендации заседания Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Вопросы реформы муниципальных учреждений»

г. Москва, 06 декабря 2010 года

Совет по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы (далее — Совет) отмечает, что основными причинами проведения реформы государственных и муниципальных учреждений являются недостаточная эффективность и низкое качество оказания ими гражданам значительной части государственных и муниципальных услуг, а также неэффективное использование бюджетных средств, выделяемых им из бюджетов всех уровней для обеспечения предоставления таких услуг. При этом общее количество учреждений, входящих в указанную систему, весьма велико: на федеральном уровне по состоянию на 01 апреля 2009 года насчитывалось 25 287 учреждений, на региональном и муниципальном уровнях по состоянию на 01 января 2009 года — 302 660 учреждений.

В этих условиях Президентом Российской Федерации в Бюджетном послании от 25 мая 2009 г. Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2010—2011 годах» была поставлена задача по совершенствованию правового положения государственных (муниципальных) учреждений. Для решения данной задачи был принят Федеральный закон от 08 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее — Федеральный закон № 83-ФЗ).

Федеральный закон № 83-ФЗ направлен на повышение качества предоставления государственными и муниципальными учреждениями услуг путём создания условий и стимулов для повышения эффективности деятельности таких учреждений и привлечения ими внебюджетных источников финансового обеспечения, а также создания условий и стимулов для органов власти всех уровней для оптимизации находящейся в их ведении сети государственных и муниципальных учреждений.

Нормы Федерального закона № 83-ФЗ предусматривают изменение правового положения существующих бюджетных учреждений, а также создание казённых учреждений, которые будут являться новым видом государственных (муниципальных) учреждений. При этом статус казённых учреждений в значительной степени совпадает с закреплённым в действующем законодательстве Российской Федерации нынешним статусом бюджетных учреждений.

При этом нормы Федерального закона № 83-ФЗ не изменяют основополагающий принцип о том, что все имущество государственного и муниципального учреждения, закреплённое за ним собственником, а также приобретённое в процессе его деятельности, принадлежит ему на праве оперативного управления. Собственником имущества этого учреждения является, соответственно, Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование. Таким образом, все имущество, закреплённое за государственным и муниципальным учреждением, по-прежнему остаётся в собственности соответствующего публично-правового образования и его приватизация в связи с реализацией Федерального закона № 83-ФЗ не произойдёт.

В целях совершенствования правового положения государственных и муниципальных учреждений Федеральным законом № 83-ФЗ внесены изменения в Гражданский кодекс Российской Федерации (далее также — ГК Российской Федерации), Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральные законы «О некоммерческих организациях», «Об автономных учреждениях», № 131-ФЗ и в ряд других законодательных актов. Кроме того, Федеральным законом № 83-ФЗ вносятся изменения в законодательные акты, которые регулируют особенности организации и деятельности государственных и муниципальных учреждений в отдельных сферах, в том числе в Закон Российской Федерации «Об образовании», Федеральные законы «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации», «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», «Об архивном деле в Российской Федерации».

Основные изменения в правовом регулировании статуса государственных и муниципальных учреждений заключаются в следующем.

1. Федеральным законодателем уточняются понятия «автономное учреждение» и «бюджетное учреждение», вводится новое понятие «казённое учреждение», а также определяется их статус и особенности организации и осуществления деятельности. При этом Федеральным законом № 83-ФЗ предусмотрена процедура перевода бюджетных учреждений в казённые учреждения, которая позволяет обеспечивать минимизацию организационных мероприятий, связанных с изменением статуса таких учреждений, поскольку она сводится только к внесению изменений в их устав. Согласно нормам Федерального закона № 83-ФЗ не требуется переназначение руководителей и иных работников существующих бюджетных учреждений (в том числе при изменении их типа). Поэтому принятие и реализация Федерального закона № 83-ФЗ не приведёт к массовому сокращению работников бюджетной сферы.

2. Автономные, бюджетные и казённые учреждения наделяются различным объёмом полномочий по вопросам распоряжения имуществом, находящимся у них на праве оперативного управления. Наибольшим объёмом полномочий по данным вопросам будут обладать автономные учреждения. Вместе с тем, несмотря на то что повышается ответственность автономных и бюджетных учреждений в вопросах осуществления своей финансово-хозяйственной деятельности и распоряжения закреплённым за ними имуществом, — собственник имущества автономного и бюджетного учреждения не несёт ответственности по их обязательствам.

Нормами Федерального закона № 83-ФЗ ограничивается возможность произвольного распоряжения государственными и муниципальными учреждениями значительной частью имущества, закреплённого за ними на праве оперативного управления. Совершение таких сделок будет осуществляться с согласия и под контролем соответствующих органов публичной власти или уполномоченных ими органов.

3. Для бюджетных и автономных учреждений, а также отдельных казённых учреждений формируется государственное (муниципальное) задание. Учреждения осуществляют свою основную деятельность в соответствии с этим заданием и не вправе отказаться от выполнения такого задания.

Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания осуществляется с учётом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества учреждения. При этом законодательно установлено, что в случае сдачи в аренду с согласия учредителя недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закреплённого за бюджетным или автономным учреждением учредителем или приобретённого соответствующим учреждением

ем за счёт средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, финансовое обеспечение содержания такого имущества учредителем не осуществляется. Уменьшение объёма субсидии, предоставленной бюджетному или автономному учреждению на выполнение государственного (муниципального) задания, в течение срока его выполнения осуществляется только при соответствующем изменении государственного (муниципального) задания.

Таким образом, нормы Федерального закона № 83-ФЗ не предусматривают отказ государства от бюджетного финансирования бюджетных учреждений и автономных учреждений. Установление в отношении бюджетных и автономных заданий государственных (муниципальных) заданий учредителем, а также законодательно закреплённая необходимость финансового обеспечения содержания недвижимого и особо ценного движимого имущества бюджетных и автономных учреждений служит гарантией сохранения бюджетного финансирования бюджетных и автономных учреждений.

4. Основной деятельностью автономного, бюджетного и казённого учреждений признаётся деятельность, непосредственно направленная на достижение целей, ради которых они созданы. Учреждение вправе осуществлять иную деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующую этим целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах. Исчерпывающий перечень видов деятельности, которые данные учреждения могут осуществлять в соответствии с целями их создания, определяется учредительными документами этих учреждений.

Бюджетное и автономное учреждение вправе оказывать платные услуги либо в рамках государственного (муниципального) задания (только в случаях, когда это предусмотрено федеральными законами), либо сверх установленного задания — на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях. Таким образом, «обязательный» объём бесплатных и платных услуг бюджетного учреждения, определяемый государственным (муниципальным) заданием для бюджетного учреждения, прямо регулируется органами государственной власти (органами местного самоуправления).

Казённое учреждение вправе осуществлять приносящую доходы деятельность в соответствии со своими учредительными документами. Доходы, полученные автономными и бюджетными учреждениями от указанной деятельности, поступают в их самостоятельное распоряжение, а доходы казённого учреждения — в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации.

Таким образом, нормы Федерального закона № 83-ФЗ не предусматривают сокращения объёма бесплатных государственных (муниципальных) услуг, предоставляемых гражданам в соответствии с законодательством Российской Федерации, а наоборот, ограничивают возможность оказания государственными и муниципальными учреждениями платных услуг пределами своей основной уставной деятельности, а также предусмотренными федеральными законами случаями оказания услуг на платной основе.

Основные проблемы реализации Федерального закона № 83-ФЗ

Большинство положений Федерального закона № 83-ФЗ вступили в силу с 01 января 2011 года, с 01 января 2011 года до 01 июля 2012 года устанавливается переходный период.

В течение переходного периода органы местного самоуправления должны создать условия для обеспечения деятельности муниципальных учреждений всех типов в новых условиях, а также разработать и принять в кратчайшие сроки большое количество муниципальных нормативных правовых актов, обеспечивающих приведение правового положения муниципальных учреждений всех типов в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации. Осуществление органами местного самоуправления необходимых мероприятий в целях реализации Закона № 83-ФЗ сопряжено с рядом проблем — как правовых, требующих изменения ряда положений федерального законодательства, так и организационно-технических.

1. Федеральное законодательство, предусматривающее оказание государственными (муниципальными) учреждениями услуг на платной основе в различных отраслях (сферах деятельности), содержит лишь общие указания возможности их предоставления, конкретные перечни таких услуг не определены в каких-либо нормативных правовых актах Российской Федерации. В данном случае исключением является только Постановление Правительства Российской Федерации от 02 декабря 2009 г. № 984, которым утверждён перечень платных услуг, оказываемых организациями в целях предоставления федеральными органами исполнительной власти отдельных государственных услуг.

Нормами Федерального закона № 83-ФЗ автономным учреждениям и бюджетным учреждениям предоставляется возможность оказывать платные услуги как в рамках, так и сверх государственных (муниципальных) заданий. При этом установлено, что в государственные (муниципальные) задания могут включаться платные услуги только в случаях,

когда законодательством Российской Федерации предусмотрено оказание услуг на платной основе.

В этой связи остаётся неопределённым вопрос о том, какие платные услуги должны включаться в государственное (муниципальное) задание: все услуги, предоставляемые на платной основе — в тех случаях, когда в федеральных законах предусмотрена возможность оказания их за плату, либо только те платные услуги, возможность оказания которых в рамках государственного (муниципального) задания непосредственно предусмотрена федеральным законодательством. Регламентирование данного вопроса важно также в связи с тем, что при оказании платных услуг наряду с услугами, оказываемыми на бесплатной основе, в существующей системе учёта достаточно сложно отделить расходы на оказание платных услуг от расходов на услуги, оказываемые за счёт бюджетных средств.

2. Из определений понятий бюджетных и автономных учреждений следует, что, в отличие от казённого учреждения, они не могут создаваться для исполнения государственных (муниципальных) функций. В этой связи следует отметить отсутствие в законодательстве Российской Федерации чёткого определения государственных и муниципальных функций, услуг, работ, а также критериев, позволяющих отделить функции от услуг и работ.

В соответствии с федеральным законодательством выделяются две основные категории государственных (муниципальных услуг).

Так, БК Российской Федерации определяет государственные (муниципальные) услуги (работы) как услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами. При этом оказание таких услуг (выполнение работ) бюджетными и автономными учреждениями всех уровней осуществляется в соответствии с государственным (муниципальным) заданием (ст. 69.2 БК Российской Федерации). В то же время Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных (муниципальных) услуг» определяет государственную (муниципальную услугу), как деятельность по реализации функций федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий соответствующего органа публичной власти.

Таким образом, в законодательстве Российской Федерации в настоящее время отсутствует единое определение государственной и муницип-

ципальной услуги. Кроме того, федеральное законодательство не раскрывает понятия «государственные и муниципальные функции», хотя этот термин непосредственно связан с понятием государственных и муниципальных услуг. Законодательство Российской Федерации не предусматривает возможности выполнения бюджетными и автономными учреждениями государственных и муниципальных функций (в отличие от казённых учреждений). Однако в ситуации отсутствия чёткого определения функций однозначно ответить на вопрос, правомочно или неправомочно функционирование автономного и бюджетного учреждений в ряде сфер, не представляется возможным.

Указанные случаи некорректности законодательства порождают неопределённость, во-первых, при формировании административных регламентов и стандартов предоставления государственных и муниципальных услуг, затрудняя тем самым их внедрение в практику государственного и муниципального управления, и, во-вторых, при разграничении государственных и муниципальных услуг для целей формирования государственных и муниципальных учреждений.

В результате названные проблемы могут привести к усложнению работы органов государственной власти и органов местного самоуправления по разработке административных регламентов и стандартов предоставления государственных и муниципальных услуг, поскольку не дают однозначного ответа в отношении обязательности разработки административных регламентов значительного числа услуг, например, в сфере образования и здравоохранения.

3. В соответствии с Федеральным законом № 83-ФЗ финансирование автономных учреждений и бюджетных учреждений за счёт средств бюджетов соответствующих уровней должно осуществляться посредством субсидий на возмещение нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ) с учётом затрат на содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества, закреплённого за учреждениями. Таким образом, закреплённый в законодательстве Российской Федерации новый принцип финансирования бюджетных и автономных учреждений состоит в том, что финансироваться из бюджета должно не содержание учреждения, а его деятельность — состоящая в оказании государственных (муниципальных) услуг и выполнении работ в соответствии с государственным (муниципальным) заданием.

Однако существующая в России система учёта не позволяет выделить в объёме финансирования учреждений затраты на оказание отдельных услуг (выполнение отдельных работ). Стоимость конкретной услуги, оказываемой учреждением, в условиях действующей системы учёта и отчётности возможно установить лишь аналитическим путём — что не по-

зволяет эффективно решать задачу перехода к финансированию деятельности, а не содержания государственных и муниципальных учреждений.

4. Согласно пункту 8 статьи 31 Федерального закона № 83-ФЗ первоначальные нормативы затрат на оказание федеральным бюджетным учреждением, тип которого не изменяется, услуг физическим и (или) юридическим лицам определяются федеральным органом исполнительной власти — главным распорядителем средств федерального бюджета в отношении каждого из подведомственных ему бюджетных учреждений, исходя из размера бюджетных ассигнований, определённых на обеспечение деятельности федерального бюджетного учреждения в 2010 году с возможным увеличением нормативов на содержание вновь вводимых в 2011 году объектов социальной сферы.

Требований о сохранении после 01 января 2011 года объёмов бесплатных услуг, оказываемых государственными учреждениями субъектов Российской Федерации и муниципальными учреждениями, законодательно не установлено, что повышает вероятность недопущения сокращения объёмов бесплатных услуг (работ), предоставляемых этими учреждениями населению.

В целях создания дополнительных гарантий для сохранения объёмов бесплатных услуг (работ), предоставляемых государственными учреждениями субъектов Российской Федерации и муниципальными учреждениями после 01 января 2011 года, и в отношении финансового обеспечения этих учреждений в Федеральном законе № 83-ФЗ следовало бы установить требование относительно определения первоначальных нормативов затрат на оказание ими услуг на уровне не ниже 2010 года.

5. Согласно нормам Федерального закона № 83-ФЗ решение вопроса о типе государственных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждений относится в компетенции субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления должны будут самостоятельно определить, какие учреждения следует перевести в казённые, а какие оставить в статусе бюджетных, за исключением случаев, когда тип учреждений прямо устанавливается нормами федеральных законов. Например, Федеральным законом № 83-ФЗ внесены изменения в нормы Федерального закона № 131-ФЗ, предусматривающие, что органы местного самоуправления, которые в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, наделяются статусом муниципальных казённых учреждений и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц.

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 29 июля 2010 года «О бюджетной политике в 2011-2013 годах» указывается, что необходимо со всей серьёзностью подойти к совершенствованию правового положения государственных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждений, чтобы в результате реально повысилось качество предоставляемых ими государственных и муниципальных услуг, а затраты на эти цели были оптимальными. При этом в данном Послании перед Правительством Российской Федерации поставлена задача оказать методологическую помощь в этой работе органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, в том числе по определению критериев изменения типа существующих бюджетных учреждений с учётом их сферы деятельности, и выработке рекомендаций по внесению в трудовые договоры с руководителями бюджетных учреждений изменений, которые следуют из федерального законодательства.

В целях реализации этой задачи распоряжением Правительства Российской Федерации от 07 сентября 2010 г. № 1505-р утверждены методические рекомендации по определению критериев изменения типа государственных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждений с учётом сферы их деятельности. В них для решения вопроса по изменению типа данных учреждений предлагается учитывать экономический и управленческий потенциал указанных учреждений. В данных рекомендациях также отмечается, что с учётом особенностей правового положения казённых учреждений целесообразно относить к таким типам учреждений только учреждения, созданные в сфере управленческой деятельности, либо учреждения, отнесённые к казённым в соответствии с законом. Вместе с тем данных рекомендаций явно недостаточно для организационного и методического обеспечения реформы учреждений на региональном и муниципальном уровне. В частности, Правительству Российской Федерации необходимо разработать методические рекомендации по определению критериев изменения типа муниципальных учреждений в приоритетных отраслях экономики и социальной сфере с учётом особенностей и специфики создания и деятельности в них соответствующих учреждений (наука, образование, здравоохранение, культура, социальная защита, занятость населения, физическая культура и спорт и некоторые другие), установлению порядка формирования муниципальных заданий для муниципальных учреждений и контролю за их выполнением, определению нормативных затрат на оказание данными учреждениями муниципальных услуг и ряд других.

При этом в настоящее время большое количество городских и сельских поселений обладают ограниченными кадровыми, финансовыми и материально-техническими ресурсами для решения указанных вопросов. В связи с этим Правительству Российской Федерации следует осуществлять мониторинг реализации Федерального закона № 83-ФЗ органами местного самоуправления в различных муниципальных образованиях и в случае необходимости проработать вопрос о продлении срока действия указанного переходного периода для органов местного самоуправления, а также рассмотреть возможность оказания органам местного самоуправления организационной, методической и финансовой помощи по организации проведения реформы муниципальных учреждений и разработки муниципальных правовых актов, необходимых для правового обеспечения этой реформы на муниципальном уровне. Федеральным органам государственной власти и органам государственной власти субъектов Российской Федерации также необходимо уделить особое внимание оказанию содействия органам местного самоуправления за счёт средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации по профессиональной переподготовке или повышению квалификации специалистов, обеспечивающих проведение реформы, в первую очередь руководителей бюджетных и автономных учреждений.

6. Следует отметить, что согласно нормам Федерального закона № 83-ФЗ основные сферы деятельности, в которых могут быть созданы автономные и бюджетные учреждения, а также основные характеристики их правового статуса в значительной степени совпадают. Такая ситуация усложняет выбор типа муниципального учреждения, увеличивает объём необходимого правового регулирования и приводит к ненужному дублированию положений законодательных актов, определяющих статус государственных и муниципальных учреждений. Данные обстоятельства могут отрицательно сказаться на реализации положений Федерального закона № 83-ФЗ. В связи с этим, Совет полагает, что в перспективе с учётом правоприменительной практики следует рассмотреть возможность более чёткого разграничения правового статуса указанных видов государственных и муниципальных учреждений либо сохранения только одного из указанных типов этих учреждений.

7. Нормы Федерального закона № 83-ФЗ предусматривают, что решение о создании, реорганизации и ликвидации муниципального бюджетного или казённого учреждения принимаются в порядке, установленном местной администрацией муниципального образования. К компетенции местной администрации также отнесено установление порядка утверждения уставов таких учреждений и внесение в них изменений. В целях устранения правовых коллизий внесены изменения

в нормы пункта 6 части 10 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ, в соответствии с которыми из исключительной компетенции представительного органа муниципального образования были изъяты полномочия по определению порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных учреждений. Правовое регулирование указанных вопросов будет осуществляться местной администрацией.

Вместе с тем необходимо учитывать, что в большинстве муниципальных образований проведение организационно-технических мероприятий по созданию муниципальных организаций осуществляется, как правило, единственным органом местного самоуправления — местной администрацией муниципального образования. Поэтому, правовое регулирование указанных вопросов будет осуществляться местной администрацией в отношении собственной деятельности, а представительные органы муниципальных образований будут исключены из данного процесса и не смогут регламентировать своими актами решение этих вопросов. Такое разграничение компетенции нельзя признать полностью обоснованным, поскольку оно не позволяет обеспечить баланс полномочий указанных органов и необходимую «прозрачность» при регулировании упомянутых вопросов. В связи с этим установление порядка создания, реорганизации, упразднения, изменения типов всех муниципальных учреждений, определение их перечня в муниципальных образованиях следует вернуть в сферу ответственности представительных органов муниципальных образований, а на местные администрации необходимо возложить только принятие индивидуальных правовых актов по данным вопросам и проведение соответствующих организационно-технических мероприятий.

8. В настоящее время понятие, основополагающие принципы, порядок и условия организации и деятельности, особенности правового статуса всех типов государственных и муниципальных учреждений определены в нормах различных законодательных актов Российской Федерации. К ним относятся Гражданский кодекс Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральные законы «О некоммерческих организациях», «Об автономных учреждениях» и другие. В то же время реализация положений этих законодательных актов может вызывать значительные трудности, а также различные трактовки и споры относительно их толкования. Поэтому в перспективе было бы целесообразно рассмотреть возможность комплексного регулирования указанных вопросов и установления основополагающих принципов, понятий, порядка и условий организации и деятельности всех типов государственных и муниципальных учреждений в одном законодательном акте Российской Федерации. В других вышеперечисленных законодательных актах в таком случае возможно было бы предусматривать отсылочные

нормы, а также нормы, определяющие отдельные особенности правового статуса отдельных типов государственных и муниципальных учреждений. Такая система правового регулирования позволит устранить повторы и противоречия в законодательстве по указанным вопросам.

9. В рекомендациях расширенного заседания Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы, проведённого 10 декабря 2009 года, Правительству Российской Федерации и Государственной Думе было предложено рассмотреть вопрос о внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации, предусматривающие возможность создания органами местного самоуправления двух и более муниципальных образований в целях осуществления межмуниципального сотрудничества межмуниципальных предприятий и межмуниципальных учреждений для совместного решения вопросов местного значения.

В рекомендациях, в частности, отмечалось, что указанные организационно-правовые формы наиболее приемлемы для осуществления межмуниципального сотрудничества, поскольку они создаются и действуют на основе лишь одной формы собственности — муниципальной, передаваемое им собственником имущество не переходит в собственность третьих лиц, а их основную деятельность можно ориентировать на удовлетворение общественных, социальных потребностей населения муниципальных образований. При этом собственник имущества муниципального предприятия и учреждения имеет ряд существенных полномочий по управлению данными организациями и осуществлению контроля за их деятельностью. В связи с этим члены Совета считают, что следует продолжить проработку вопроса создания межмуниципальных бюджетных и автономных учреждений, как новой организационно-правовой формы межмуниципального хозяйственного сотрудничества и внесения изменений в соответствующие законодательные акты Российской Федерации, определяющих особенности их правового статуса.

10. Из норм Федерального закона № 83-ФЗ следует, что бюджетные и автономные учреждения в отличие от казённого не могут быть созданы для исполнения государственных (муниципальных) функций. В отличие от бюджетных учреждений, сферы, в которых могут быть созданы автономные учреждения (помимо, перечисленных в новой редакции части 1 статьи 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях») должны прямо определяться федеральными законами. Например, положениями статей 29 и 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации предусматривается возможность создания автономных учрежде-

ний для проведения государственной экспертизы проектов документов территориального планирования, проектной документации, результатов инженерных изысканий.

Нормами пункта 14 статьи 31 Федерального закона № 83-ФЗ предусмотрено, что автономные учреждения, созданные (в том числе путем изменения типа) до дня вступления в силу данного Федерального закона для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах, не предусмотренных частью 1 статьи 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях» (в редакции Федерального закона № 83-ФЗ), подлежат реорганизации или ликвидации в течение одного года со дня официального опубликования Федерального закона № 83-ФЗ.

Вместе с тем в настоящее время в ряде муниципальных образований были созданы и эффективно функционируют автономные учреждения в иных сферах (например, муниципальные средства массовой информации, многофункциональные центры, учреждения, обеспечивающие реализацию молодёжной политики и тому подобное).

В связи с этим Совет считает необходимым решить вопрос о расширении сфер, в которых федеральными законами будет допускаться создание автономных учреждений, в том числе с учётом сложившейся правоприменительной практики по данным вопросам на местном уровне, либо сохранение существующих автономных учреждений.

В связи с вышеизложенным Совет считает необходимым **рекомендовать:**

1. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность:

уточнения определения в федеральном законодательстве понятий «государственная и муниципальная услуга», «государственная и муниципальная функция», а также понятие работ, выполняемых в пределах государственных и муниципальных заданий;

определения порядка формирования и утверждения органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления перечня платных услуг, которые автономные и бюджетные учреждения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований вправе в случаях, определённых федеральными законами, оказывать в пределах установленного государственного (муниципального) задания;

законодательного закрепления обязанности органов государственной власти и местного самоуправления всех уровней публичной власти утвердить нормативным правовым актом закрытый перечень платных услуг, которые могут (должны) включаться в государственное (муниципальное) задание;

установления с учётом правоприменительной практики реализации Федерального закона № 83-ФЗ более чёткого разграничения правового статуса автономных и бюджетных учреждений либо, в перспективе, сохранения только одного из указанных типов учреждений;

отнесения к компетенции представительных органов муниципальных образований установления порядка создания, реорганизации, упразднения, изменения типов всех муниципальных учреждений, а также определения их перечня в соответствующих муниципальных образованиях;

установления основополагающих принципов, понятий, порядка и условий организации и деятельности всех типов государственных и муниципальных учреждений в одном законодательном акте Российской Федерации в целях комплексного регулирования указанных вопросов;

внесения изменений в законодательные акты Российской Федерации, предусматривающих возможность создания органами местного самоуправления двух и более муниципальных образований межмуниципальных бюджетных и автономных учреждений, как новой организационно-правовой формы межмуниципального хозяйственного сотрудничества;

расширения сфер, в которых федеральными законами допускается создание автономных учреждений (средства массовой информации, многофункциональные центры, учреждения, обеспечивающие реализацию молодёжной политики и так далее), в том числе с учётом сложившейся правоприменительной практики по данным вопросам на местном уровне, либо сохранения существующих автономных учреждений.

2. Правительству Российской Федерации (уполномоченным федеральным органам исполнительной власти):

рассмотреть возможность разработки общих для всех уровней публичной власти унифицированных критериев (методических подходов) определения государственных и муниципальных услуг, которые должны носить для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления рекомендательный характер;

осуществлять мониторинг реализации Федерального закона № 83-ФЗ органами местного самоуправления в различных видах муниципальных образований разных субъектов Российской Федерации

и в случае необходимости проработать вопрос о продлении срока действия переходного периода реализации Федерального закона № 83-ФЗ для органов местного самоуправления;

разработать методические рекомендации по определению критериев изменения типа государственных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждений в приоритетных сферах с учётом особенностей и специфики создания и деятельности в них соответствующих учреждений (наука, образование, здравоохранение, культура, социальная защита, занятость населения, физическая культура и спорт), установлению порядка формирования муниципальных заданий для муниципальных учреждений и контролю за их выполнением, нормативных затрат на оказание данными учреждениями муниципальных услуг и ряд других;

рассмотреть возможность оказания органам местного самоуправления организационной, методической и финансовой помощи по организации проведения реформы муниципальных учреждений и разработки муниципальных правовых актов, необходимых для правового обеспечения этой реформы на муниципальном уровне;

рассмотреть возможность оказания содействия органам местного самоуправления за счёт средств федерального бюджета по профессиональной переподготовке или повышению квалификации специалистов, обеспечивающих проведение указанной реформы, в первую очередь руководителей бюджетных учреждений;

установить порядок предоставления информации о деятельности государственных (муниципальных) учреждений и об использовании закреплённого за ними имущества, её размещения федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, на официальном сайте в сети Интернет, и ведения указанного сайта.

3. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

осуществлять мониторинг реализации Федерального закона № 83-ФЗ органами местного самоуправления в различных муниципальных образованиях соответствующего субъекта Российской Федерации;

рассмотреть возможность оказания органам местного самоуправления организационной, методической и финансовой помощи по организации проведения реформы муниципальных учреждений и разработки муниципальных правовых актов, необходимых для правового обеспечения этой реформы на муниципальном уровне;

рассмотреть возможность оказания содействия органам местного самоуправления за счёт средств бюджетов субъектов Российской Федерации по профессиональной переподготовке или повышению квалификации специалистов, обеспечивающих проведение указанной реформы, в первую очередь, руководителей муниципальных учреждений;

рассмотреть возможность разработки методических рекомендаций для муниципальных образований по формированию стандартов муниципальных услуг, оказываемых муниципальными учреждениями, — такого уровня детализации, который позволит рассчитывать необходимые объёмы бюджетных расходов на выполнение соответствующих стандартов.

4. Общероссийскому Конгрессу муниципальных образований, Всероссийскому Совету местного самоуправления, иным объединениям муниципальных образований:

на основе мониторинга правоприменения федерального законодательства в области местного самоуправления и смежных отраслях, а также анализа социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях разрабатывать и вносить в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления обоснованные предложения по совершенствованию правового статуса муниципальных учреждений, а также оказывать органам местного самоуправления методическую и организационную помощь в решении указанных вопросов;

проводить работу по выявлению, обобщению и распространению лучших практик по организации и проведению реформы муниципальных учреждений, а также оптимизации органами местного самоуправления существующей сети таких учреждений в муниципальных образованиях;

разработать модельные муниципальные нормативные правовые акты и рекомендации по реализации органами местного самоуправления положений Федерального закона № 83-ФЗ;

проводить семинары, совещания, конференции с участием руководителей и специалистов органов местного самоуправления по вопросам реформирования системы муниципальных учреждений.

5. Органам местного самоуправления в целях приведения правового положения бюджетных и казённых учреждений муниципальных образований в соответствие с требованиями Федерального закона № 83-ФЗ:

обеспечить до 01 марта 2011 года принятие решений об отнесении движимого имущества подведомственных бюджетных учреждений к особо ценному движимому имуществу;

установить порядок создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации муниципальных учреждений, а также утверждения уставов муниципальных учреждений и внесения в них изменений (целесообразно до 01 февраля 2011 года);

утвердить условия и порядок формирования муниципального задания и порядок финансового обеспечения выполнения этого задания муниципальными бюджетными учреждениями (целесообразно до 01 марта 2011 года);

определить порядок составления и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности муниципальных учреждений (целесообразно до 01 марта 2011 года);

определить порядок составления и утверждения Отчета о результатах деятельности муниципального учреждения и об использовании закреплённого за ним муниципального имущества (целесообразно до 01 марта 2011 года);

установить порядок осуществления контроля за деятельностью муниципальных учреждений (целесообразно до 01 марта 2011 года), а также принять иные муниципальные правовые акты, обеспечивающие реализацию положений Федерального закона № 83-ФЗ, в том числе в течении переходного периода.

Рекомендации заседания «круглого стола» на тему «Совершенствование системы оказания государственных и муниципальных услуг»

г. Москва, 18 ноября 2010 года

Участники заседания «круглого стола» отмечают, что одной из главных целей проводимой в России административной реформы является обеспечение формирования единой системы качества и доступности государственных и муниципальных услуг. Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утверждённой Правительством Российской Федерации в 2008 году, для решения этой задачи предусматриваются меры, направленные на чёткую регламентацию порядка предоставления государственных и муниципальных услуг, проведение мероприятий, направленных на упрощение процедур, снижение временных издержек, затрачиваемых потребителем услуг, а также создание сети многофункциональных центров обслуживания населения (далее — МФЦ). Отдельные аспекты деятельности МФЦ были регламентированы Фе-

деральным законом от 25 декабря 2008 года № 281-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а с 01 января 2010 года вступили в силу Правила организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг, утверждённые постановлением Правительства Российской Федерации от 03 октября 2009 г. № 796 «О некоторых мерах по повышению качества предоставления государственных (муниципальных) услуг на базе многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг» (далее — Постановление Правительства Российской Федерации № 796).

Принят Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее — Федеральный закон № 210-ФЗ), который осуществил полноценное правовое регулирование данного вопроса. Федеральный закон 210-ФЗ тесно связан с реализацией Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002—2010 годы)» и направлен на организацию комплексного предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг, МФЦ, универсальной электронной карты (для физических лиц) и других средств.

Для реализации положений Федерального закона № 210-ФЗ предусмотрено принятие правовых актов Правительства Российской Федерации. В настоящее время Распоряжением Правительства Российской Федерации от 02 сентября 2010 г. № 1433—р утверждён план мероприятий, необходимых для реализации Федерального закона № 210-ФЗ.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 08 сентября 2010 г. № 697 утверждено Положение о единой системе межведомственного электронного взаимодействия, которым органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендовано обеспечить создание и функционирование региональных систем межведомственного электронного взаимодействия в соответствии с данным Положением, определить операторов региональных информационных систем межведомственного электронного взаимодействия и принять меры по заключению указанными операторами соглашений в соответствии с пунктом 14 Положения. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 августа 2010 г. № 1344-р определена уполномоченная организация, осуществляющая предусмотренные Федеральным законом № 210-ФЗ функции, связанные с использованием универсальной электронной карты. Таковой является открытое акционерное общество «Универсальная электронная карта».

Правовыми актами Правительства Российской Федерации, а также уполномоченным им федеральным органом исполнительной власти

должны быть также установлены требования к заключению соглашений о взаимодействии между МФЦ и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления; утверждены примерные формы соглашения о взаимодействии с МФЦ и правила и порядок информационно-технологического взаимодействия информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме, а также требований к инфраструктуре, обеспечивающей их взаимодействие, и ряд других правовых актов.

В соответствии с Федеральным законом № 210-ФЗ МФЦ самостоятельно, без участия заявителя запрашивает необходимые документы и информацию в иных государственных органах и органах местного самоуправления, обеспечивает взаимодействие и согласования с ними, осуществляет мониторинг выполнения запросов и выдаёт заявителям документы по результатам предоставления услуг. С 01 июля 2011 года вступит в силу положение Федерального закона № 210-ФЗ, запрещающее требовать от заявителя предоставления документов и информации, которые находятся в распоряжении других органов, предоставляющих государственные, муниципальные и иные услуги, а также требовать осуществления действий, в том числе согласований, необходимых для оказания таких услуг, если это не предусмотрено соответствующими нормативными правовыми актами. По общему правилу государственные и муниципальные услуги предоставляются бесплатно, кроме тех, которые согласно правовым актам оплачиваются государственной пошлиной или осуществляются за счёт средств заявителя. Оплата будет осуществляться дистанционно в электронной форме через единый портал.

Федеральным законом № 210-ФЗ предусмотрено принятие административных регламентов предоставления конкретных видов государственных и муниципальных услуг, которые должны включать в себя стандарты их предоставления. Данная норма будет способствовать повышению качества и эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг.

В настоящее время составлен перечень приоритетных федеральных, региональных и муниципальных услуг, которые должны быть переведены в электронный вид в первоочередном порядке. Многие услуги размещены на едином федеральном интернет-портале государственных и муниципальных услуг. Гражданам предоставлен свободный доступ к материалам портала. Они могут узнать о том, какие документы требуются для получения той или иной услуги. По ряду услуг уже работает опция подачи заявления в электронном виде.

Необходимо, чтобы все государственные и муниципальные услуги содержались в реестре и были размещены на портале. Для этого требуются реестры региональных и муниципальных услуг. В соответствии с Федеральным законом № 210-ФЗ такие реестры должны быть заполнены в течение двух лет. В этот же срок должна быть завершена работа по разработке административных регламентов. В ряде субъектов Российской Федерации работа по переводу предоставления услуг в электронный вид активно ведётся. Однако на муниципальном уровне данная работа осуществляется крайне медленно. Следует признать, что это обусловлено во многом объективными причинами, в первую очередь недостаточностью материальных, методических и кадровых ресурсов.

Вместе с тем существуют и иные проблемы, как правовые, требующие изменения федерального законодательства, так и практические.

В соответствии с федеральным законодательством выделяются две основные категории государственных и муниципальных услуг. Так, БК Российской Федерации предусматривает государственные и муниципальные услуги, оказываемые учреждениями в соответствии с государственными и муниципальными заданиями, а Федеральный закон № 210-ФЗ — государственные и муниципальные услуги, предоставляемые органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также организациями, участвующими в предоставлении услуг по запросам. Таким образом, отсутствует единое определение государственной и муниципальной услуги. Кроме того, федеральное законодательство не раскрывает понятия государственные и муниципальные функции и государственные и муниципальные услуги, хотя эти термины непосредственно связаны с понятием государственных и муниципальных услуг.

Федеральным законом № 210-ФЗ установлено, что его действие распространяется на деятельность организаций, участвующих в предоставлении государственных и муниципальных услуг. Данная норма допускает неоднозначное толкование, поскольку под такой организацией может подразумеваться как МФЦ, так и непосредственный поставщик услуг.

Указанные факторы некорректности законодательства порождают неопределённость, во-первых, при формировании административных регламентов и стандартов предоставления государственных и муниципальных услуг, затрудняя тем самым их внедрение в практику государственного и муниципального управления, и, во-вторых, при разграничении государственных и муниципальных услуг для целей реформирования государственных и муниципальных учреждений.

В результате названные проблемы могут привести к усложнению работы органов государственной власти и органов местного самоуправления по разработке административных регламентов и стандартов пре-

доставления государственных и муниципальных услуг, поскольку не дают однозначного ответа в отношении обязательности разработки административных регламентов значительного числа услуг, например, в сфере образования и здравоохранения.

Одним из наиболее проблемных является вопрос регулирования услуг, являющихся обязательными и необходимыми для предоставления государственных и муниципальных услуг. Для исключения коррупционного фактора необходимо, чтобы на федеральном, региональном и муниципальном уровне утверждался перечень таких услуг, при этом данный перечень должен иметь закрытый характер и должен быть обусловлен полномочиями органов публичной власти, определённых законодательством.

Федеральный закон № 210-ФЗ предусматривает возможность предоставления муниципальных услуг в МФЦ в режиме «одного окна». В отдельные федеральные законы были внесены изменения, устранившие правовые препятствия для реализации данного принципа и возможности оказания предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде. Однако требуется скорейшее внесение аналогичных изменений в иные федеральные законы.

Неурегулированным остаётся вопрос финансирования деятельности МФЦ, которые, как правило, существуют как учреждения субъекта Российской Федерации либо муниципальные учреждения. Соответственно необходимы правовые механизмы, обеспечивающие софинансирование их деятельности.

Федеральный закон № 210-ФЗ не устанавливает каких-либо ограничений по сфере услуг, предоставляемых в МФЦ. Однако в Постановлении Правительства Российской Федерации № 796 предусмотрены только четыре направления, по которым предоставляются услуги в МФЦ, при этом все они не относятся к полномочиям органов местного самоуправления. Таким образом, имеется несогласованность между указанными правовыми актами.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации № 796 в населённых пунктах с численностью населения свыше пятидесяти тысяч человек, в МФЦ должно быть не менее двадцати окон для приёма и выдачи документов. При этом предусмотрено, что площадь МФЦ в таких городах должна составлять, как правило, не менее восьмисот квадратных метров. Однако выполнение данных требований затруднительно для большинства малых и средних городов в связи с дефицитом свободных муниципальных помещений.

Для предоставления муниципальных услуг в электронном виде необходим программный комплекс электронного документооборота «Дело-

производство», на внедрение которого необходимы значительные суммы финансовых средств.

Одним из основных факторов, тормозящих развитие информационных технологий, является отсутствие механизма информационного взаимодействия между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, а также хозяйствующими субъектами различных форм собственности. Это приводит к многократному дублированию информационных ресурсов, неэффективному использованию финансовых и трудовых ресурсов.

Актуальной является проблема, связанная с отсутствием единых принципов и методических рекомендаций выделения и классификации государственных и муниципальных услуг. В результате органы государственной власти и органы местного самоуправления вынуждены самостоятельно выработать подходы к определению и классификации услуг. Такая ситуация также замедляет внедрение нормативного финансирования государственных и муниципальных услуг, препятствуя внедрению инструментов повышения эффективности бюджетных расходов, а также формированию единого информационного пространства государственных и муниципальных услуг, предоставляемых населению.

Негативное влияние на процесс предоставления услуг в электронном виде оказывает отсутствие механизма унификации наименования муниципальных услуг, предусмотренного распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2009 г. № 1993-р. Сводный перечень первоочередных государственных и муниципальных услуг, предоставляемых в электронном виде, не в полной мере соответствует полномочиям органов местного самоуправления. Наименования услуг, включённых в указанный перечень, являются чрезмерно обобщёнными и фактически включают несколько услуг, оказываемых органом местного самоуправления.

Следует также отметить отсутствие единой терминологии, используемой в нормативных правовых актах, регламентирующих процесс формирования «электронного правительства» («электронного муниципалитета»), а также отсутствие утверждённой методики ценообразования разработки информационных систем, что негативно сказывается на процессе обеспечения эффективного планирования и расходования бюджетных средств. Достижению данной цели также препятствует отсутствие утверждённой методики ценообразования разработки информационных систем.

Для решения указанных проблем возможно:

принятие федерального закона об информационных ресурсах, который предусмотрел бы статус информационных ресурсов, созданных на

территории субъекта Российской Федерации, муниципального образования, как общедоступный органам публичной власти всех уровней, а также определил общий порядок информационного взаимодействия при их создании и использовании (наличие официального запроса, обязательства запрашиваемой стороны, обязательства и права стороны, предоставляющей информационный ресурс и так далее). При этом технические вопросы доступа, стандарты представления (отображения) данных возможно решать подзаконными актами или двухсторонними соглашениями;

утверждение Правительством Российской Федерации требований к системам (подсистемам) по оказанию услуг в электронной форме, в которых могут быть изложены:

а) терминология (понятийный аппарат), касающаяся государственных и муниципальных услуг в электронной форме, «электронного документа», «электронного правительства», «электронного муниципалитета» и других;

б) архитектура «электронного правительства»;

в) требования к форматам для обмена данными между информационными системами;

г) требования к общесистемным программным средствам и так далее.

Оказание услуг в электронном виде требует принятия федерального закона об электронных архивах, поскольку без указанного закона невозможно учитывать документы в электронной форме с позиции архивного производства.

Целесообразно принятие постановления Правительства Российской Федерации о предоставлении регламентированных отчётов органов государственной власти и местного самоуправления в электронном виде. Указанный нормативно-правовой акт создаст предпосылки к регламентации и стандартизации представления в электронном виде управленческих и статистических данных. В этом случае появятся инвариантное прикладное программное обеспечение по обработке управленческой информации. Кроме того, упрощению сбора и анализа информации о состоянии информатизации в Российской Федерации может способствовать включение в государственную и муниципальную статистику разделов «Связь» и «Информатизация».

Существенное значение для организации предоставления муниципальных услуг в электронном виде имеет межмуниципальное сотрудничество. Во многих случаях муниципальным образованиям целесообразнее объединить свои ресурсы, чем в каждом из них организовывать эту работу самостоятельно. Однако решению проблемы в этом направлении препятствует несовершенство федерального законодательства.

В связи с вышеизложенным, а также с учётом состоявшегося обсуждения участники заседания парламентских слушаний считают необходимым **рекомендовать**:

1. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и Правительству Российской Федерации:

рассмотреть возможность более чёткого определения в федеральном законодательстве понятий «государственная и муниципальная услуга», «государственная и муниципальная функция», а также понятия работ, выполняемых в рамках государственных и муниципальных заданий;

рассмотреть целесообразность разработки общих для всех уровней публичной власти унифицированных критериев определения государственных и муниципальных услуг, которые должны иметь рекомендательный характер;

рассмотреть вопрос о разработке правовых механизмов и подготовке соответствующих законодательных предложений, направленных на урегулирование порядка финансирования деятельности многофункциональных центров;

рассмотреть возможность принятия федеральных законов об информационных ресурсах и об электронном архиве.

2. Правительству Российской Федерации рассмотреть вопрос о внесении изменений в Правила организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг, утверждённые постановлением Правительства Российской Федерации от 03 октября 2009 года № 796, в части:

приведения Правил в соответствие с Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» по изменению перечня направлений, по которым оказываются государственные и муниципальные услуги, а также по вопросу организационно-правовой формы многофункционального центра;

изменения требований о площади здания многофункционального центра и количестве окон для приёма и выдачи документов, установив более дифференцированный подход к численности населения, а также предусмотрев в качестве критерия для определения площади здания многофункционального центра виды муниципальных образований.

3. Министерству экономического развития Российской Федерации, Министерству связи и массовых коммуникаций Российской Федерации и Министерству регионального развития Российской Федерации:

уделять больше внимания муниципальным аспектам реализации «Электронного правительства» и переходу к оказанию муниципальных услуг в электронной форме, а также необходимости учитывать особенности реализации проекта «Электронное правительство» на муниципальном уровне;

подготовить предложения о внесении изменений в государственную целевую программу «Электронное правительство», учитывающих разработку и финансирование мероприятий по переходу к оказанию муниципальных услуг в электронной форме;

разработать механизм обмена информацией между органами государственной власти, органами местного самоуправления и организациями, участвующими в процессе оказания услуг, в ходе выполнения мероприятий по переходу к оказанию муниципальных услуг в электронной форме;

разработать требования к информационно-технологическим решениям по созданию «Электронных муниципалитетов» и развитию в их составе системы предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде;

разработать методические рекомендации по переходу к оказанию муниципальных услуг в электронной форме, содержащих глоссарий, раскрывающий и однозначно определяющий значение терминов по вопросам реализации проекта «Электронное правительство»;

разработать методические рекомендации по подготовке перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными при предоставлении государственных и муниципальных услуг;

подготовить предложения по внесению изменений в федеральное законодательство, направленные на устранение пробелов и противоречий, препятствующих межмуниципальному сотрудничеству.

4. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

рассмотреть возможность оказания органам местного самоуправления организационной, методической и финансовой помощи по организации подготовки специалистов для работы в многофункциональных центрах.

5. Общероссийскому Конгрессу муниципальных образований, Всероссийскому Совету местного самоуправления, иным объединениям муниципальных образований:

на основе мониторинга правоприменения федерального законодательства в области предоставления муниципальных услуг, в том числе в электронном виде, а также анализа деятельности в муниципальных образованиях многофункциональных центров разрабатывать и вносить в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления обоснованные предложения по повышению эффективности деятельности органов местного самоуправления по предоставлению муниципальных услуг, а также оказывать им методическую и организационную помощь в решении указанных вопросов;

проводить работу по выявлению, обобщению и распространению лучших практик по организации предоставления муниципальных услуг в муниципальных образованиях.

Направить настоящие рекомендации Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, в законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, в Общероссийский Конгресс муниципальных образований, во Всероссийский Совет местного самоуправления, а также в «Российскую газету» и «Парламентскую газету» для опубликования.

Рекомендации парламентских слушаний на тему «Размещение заказов для муниципальных нужд: проблемы и пути их решения»

г. Москва, 21 октября 2010 года

Участники парламентских слушаний отмечают, что в настоящее время основополагающим законодательным актом Российской Федерации, регламентирующим гражданско-правовые, процедурные вопросы размещения заказов на поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для муниципальных нужд является Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее — Федеральный закон № 94-ФЗ), который вступил в силу с 01 января 2006 года. Он устанавливает единый порядок размещения заказов для муниципальных нужд.

Принятие Федерального закона № 94-ФЗ позволило обеспечить систематизацию законодательства Российской Федерации о государственных и муниципальных заказах, прозрачность механизма осуществления закупок товаров, выполнения работ и оказания услуг для государственных и муниципальных нужд, стимулирование добросовестной конкуренции и увеличение экономии бюджетных средств, а также устранение возможностей злоупотреблений и коррупции посредством чёткой регламентации процедур осуществления закупок.

Нормами Федерального закона № 94-ФЗ определяются сфера его действия, понятия «муниципальные нужды», «муниципальные заказчики», способы размещения муниципального заказа, порядок формирования комиссии по размещению заказов, требования к содержанию конкурсной документации и документации об аукционе, порядок проведения конкурса и аукциона, порядок размещения заказа иными способами, порядок осуществления контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении заказов, механизмы, обеспечивающие защиту прав и законных интересов участников размещения заказа, в том числе обжалование действий (бездействия) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, оператора электронной площадки, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии, а также другие важные вопросы.

В период действия Федерального закона № 94-ФЗ в него вносились определённые изменения, обеспечивающие совершенствование процедур размещения государственных и муниципальных заказов, согласование положений данного Федерального закона с нормами других законодательных актов Российской Федерации, а также устраняющие пробелы и противоречия, возникающие в сфере правового регулирования отношений в процессе размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд.

Так, данными изменениями урегулированы вопросы заключения государственных (муниципальных) контрактов при проведении открытых аукционов в электронной форме, с 01 июля 2010 года Федеральный закон № 94-ФЗ не ограничивает возможность размещения заказов путём электронного аукциона пределом начальной цены контракта, сумма размещения заказа путём запроса котировок увеличена с 250 до 500 тысяч рублей, уточнена процедура размещения заказа у субъектов малого предпринимательства. Муниципальные заказчики теперь обязаны осуществлять размещение заказов у субъектов малого предпринимательства в размере не менее чем десять и не более чем двадцать процентов общего годового объёма поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг в соответ-

ствии с перечнем товаров, работ, услуг, установленным Правительством Российской Федерации. При этом размещать заказ у таких субъектов возможно не только путём проведения торгов, но и запроса котировок. Реализация данных положений позволяет обеспечивать существенную поддержку деятельности субъектов малого предпринимательства.

В соответствии с внесёнными изменениями в случае, если начальная (максимальная) цена контракта (цена лота) превышает пятьдесят миллионов рублей, заказчик, уполномоченный орган обязаны установить требование обеспечения исполнения контракта в размере от десяти до тридцати процентов начальной (максимальной) цены контракта (цены лота), но не менее чем в размере аванса (если контрактом предусмотрена выплата аванса). Данное требование направлено на создание условий, обеспечивающих надлежащее исполнение крупных контрактов.

С 01 января 2011 года будет действовать единый официальный сайт Российской Федерации в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг. В связи с этим с указанной даты субъекты Российской Федерации и муниципальные образования не должны будут определять официальное печатное издание для опубликования информации о размещении заказов, а также вести официальный сайт субъекта Российской Федерации, официальный сайт муниципального образования в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов.

Нормами Федерального закона от 03 ноября 2010 года № 290-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», предусматривается снижение для участников размещения заказов для государственных и муниципальных нужд, являющихся субъектами малого предпринимательства, предельного размера обеспечения заявки на участие в торгах с пяти до двух процентов от начальной (максимальной) цены контракта.

Положения данного Федерального закона упрощают процедуру размещения заказов для субъектов малого предпринимательства, а также позволяют им сохранить значительные финансовые средства, которые данные субъекты в период размещения заказов могут свободно использовать в хозяйственном обороте. Таким образом, данные нормы Федерального закона направлены на расширение мер государственной поддержки малых предпринимателей.

Кроме того, данным законом вносятся уточнения в статью 15 Федерального закона № 94-ФЗ, предусматривающие, что согласно требованиями данной статьи проводятся не только просто открытые аукционы, в которых участниками размещения заказа являются субъекты малого

предпринимательства, но и открытые аукционы в электронной форме в порядке, предусмотренном главой 3¹ этого Федерального закона. Внесение указанных изменений позволит в процессе правоприменительной практики устранить неоднозначное толкование данных положений Федерального закона № 94-ФЗ в части применения способов размещения заказа субъектами малого предпринимательства.

Следует отметить, что в настоящее время не все проблемы в сфере размещения государственных и муниципальных заказов полностью урегулированы нормами Федерального закона № 94-ФЗ. При этом, по мнению ряда органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, в целях повышения эффективности реализации Федерального закона № 94-ФЗ следует уточнить или изменить отдельные нормы Федерального закона № 94-ФЗ.

1. В связи с этим в целях совершенствования порядка размещения заказов для муниципальных нужд, а также устранения недостатков в его правовом регулировании требуется проработать вопрос на предмет необходимости внесения изменений в ряд положений Федерального закона № 94-ФЗ.

1.1. Так, в ряде законодательных инициатив в нормы части 8 статьи 9 Федерального закона № 94-ФЗ предлагается внести изменения, предусматривающие возможность одностороннего расторжения контракта без решения суда по инициативе заказчика в случае нарушения поставщиком (исполнителем, подрядчиком) существенных условий контракта, в том числе сроков, требований к качеству товаров, работ и услуг. Предлагается также предусмотреть возможность включения в реестр недобросовестных поставщиков сведений о поставщиках (исполнителях, подрядчиках), с которыми контракты расторгнуты в связи с существенным нарушением ими условий контрактов во внесудебном порядке.

Согласно действующим положениям части 8 статьи 9 Федерального закона № 94-ФЗ расторжение контракта допускается только по соглашению сторон или решению суда по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством.

По мнению ряда органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, данное обстоятельство значительно ухудшает положение муниципальных заказчиков по отношению к недобросовестным поставщикам, поскольку при неисполнении ими условий контракта для их включения в реестр недобросовестных поставщиков необходимо также соответствующее решение суда (ч. 2 ст. 19 Федерального закона № 94-ФЗ). На рассмотрение такого судебного дела и вынесение по нему решения может потребоваться зна-

чительное количество времени. При этом без расторжения контракта заказчик не может разместить данный заказ повторно и лишён возможности удовлетворить свои нужды в тех или иных товарах, работах, услугах. В то же время нормами Гражданского кодекса Российской Федерации (п. 3 ст. 450, далее — ГК Российской Федерации) предусмотрены случаи, при которых допускается возможность расторжения договора в одностороннем порядке без решения суда.

Вместе с тем необходимо учитывать, что установление возможности расторжения контракта по инициативе заказчика в одностороннем порядке с поставщиками (исполнителями, подрядчиками) и включение их в реестр недобросовестных должников без решения суда может негативно повлиять на стабильность договорных отношений, возникающих между государственными (муниципальными) заказчиками и поставщиками (исполнителями, подрядчиками) в связи с заключением указанного контракта, а в ряде случаев привести к их необоснованному прекращению в одностороннем порядке. При этом нормами законопроекта поставщикам (исполнителям, подрядчикам) государственного и муниципального заказа не предоставляется аналогичного права на расторжение данных контрактов, что ставит их в неравные условия по сравнению с заказчиками.

Данные обстоятельства могут снизить стимулы для участия хозяйствующих субъектов в размещении указанных заказов, а также привести к увеличению количества споров о правомерности расторжения контрактов. В связи с этим вопрос о внесении предлагаемых законопроектом изменений требует дополнительной проработки, в том числе с учётом возможных негативных последствий для развития конкуренции.

Кроме того, необходимо отметить, что в соответствии с нормами части 2 статьи 520 ГК Российской Федерации, применяемыми во взаимосвязи с частью 2 статьи 525 ГК Российской Федерации, государственный или муниципальный заказчик по контракту вправе отказаться от оплаты товаров ненадлежащего качества и некомплектных товаров, а если такие товары оплачены, потребовать возврата уплаченных сумм впредь до устранения недостатков и доукомплектования товаров либо их замены. Согласно части 2 статьи 533 ГК Российской Федерации в случае, когда убытки, причинённые поставщику (исполнителю) в связи с выполнением контракта, не возмещаются в соответствии с контрактом, поставщик (исполнитель) вправе отказаться от исполнения этого контракта и потребовать возмещения убытков, вызванных расторжением такого контракта.

Таким образом, указанными положениями ГК Российской Федерации уже предусматриваются внесудебные механизмы защиты интересов каждой из сторон контракта в случае нарушения другой стороной обязательств по данному контракту.

По мнению участников слушаний, в целях соблюдения баланса интересов заказчика и исполнителя заказа при одновременном сокращении административных издержек возможно более широкое использование при расторжении контрактов по соглашению сторон механизмов третейских судов, создаваемых, например, при территориальных подразделениях федеральных органов государственной власти, торговых палатах и так далее.

Одновременно можно проработать вопрос о внесении изменений в нормы части 8 статьи 9 Федерального закона № 94-ФЗ, предусматривающие право одностороннего отказа от исполнения контракта в случае нарушения одной из сторон его существенных условий, когда возможность и случаи такого отказа будут предусмотрены по соглашению сторон в данном контракте (то есть в данной ситуации соответствующее условие будет включаться в контракт только при наличии волеизъявления обеих сторон контракта).

Вместе с тем следует сохранить требование части 2 статьи 19 Федерального закона № 94-ФЗ, предусматривающее возможность включения в реестр недобросовестных поставщиков сведений о поставщиках (исполнителях, подрядчиках), с которыми контракты расторгнуты в связи с существенным нарушением ими государственных или муниципальных контрактов исключительно по решению суда. Наличие данного требования позволяет избежать субъективных подходов и многочисленных споров между сторонами контракта относительно правомерности включения указанных поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в данный реестр.

1.2. Согласно пункту 14 части 2 статьи 55 Федерального закона № 94-ФЗ размещение заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) осуществляется заказчиком в случае, если осуществляются поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд на сумму, не превышающую установленного Центральным банком Российской Федерации предельного размера расчётов наличными деньгами в Российской Федерации между юридическими лицами по одной сделке. При этом указанием Центрального Банка Российской Федерации от 20 июня 2007 г. № 1843-У данный предельный размер установлен в размере ста тысяч рублей.

В соответствии с частью 2 статьи 42 Федерального закона № 94-ФЗ заказчик, уполномоченный орган вправе осуществлять размещение заказа путём запроса котировок цен товаров, работ, услуг, соответственно производство, выполнение, оказание которых осуществляются не по конкретным заявкам заказчика, уполномоченного органа и для которых есть функционирующий рынок, в случаях, если цена государственного или муниципального контракта не превышает пятьсот тысяч рублей,

за исключением случаев, предусмотренных частями 5 и 6 статьи и главой 5 этого Федерального закона № 94-ФЗ.

В ряде законодательных инициатив предусматривается увеличение максимального размера суммы контракта, при которой:

заказ на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд может быть размещён у единственного поставщика;

размещение заказа может осуществляться путём запроса котировок цен товаров, работ, услуг.

Так, проектом федерального закона № 184985-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», внесённом депутатами Государственной Думы С. С. Журовой, Г. П. Ивлиевым, Е. А. Федоровым и другими, предлагается увеличить максимальный размер суммы, при которой заказ на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд может быть размещён у единственного поставщика, до двухсот пятидесяти тысяч рублей, а также суммы, при которой допускается процедура запроса котировок до 750 тысяч рублей. Проектом федерального закона № 398959-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», внесённым депутатами Государственной Думы О. В. Носковой, В. А. Корниловым, Н. Ф. Рябовым и другими, такие суммы предлагается увеличить до пятисот тысяч и миллиона рублей соответственно.

Необходимость внесения данных изменений авторами обосновывается тем, что в настоящее время, размеры максимальных сумм, при которых размещение заказа для государственных и муниципальных нужд допускается путём запроса котировок и у единственного поставщика достаточно невелики для хозяйственного оборота. При этом контракты на суммы, превышающие указанные предельные значения, могут быть заключены заказчиками только по результатам торгов, на проведение которых у заказчиков возникают значительные организационные, материально-технические и финансовые затраты. Это приводит к тому, что в цене небольших контрактов затраты на организацию торгов занимают значительную долю, превышающую экономию бюджетных средств от его проведения. Данное обстоятельство снижает экономический эффект от проведения конкурсных процедур при закупке товаров, выполнении работ и оказании услуг. В силу сложности оформления конкурсной документации и длительности процедуры проведения торгов, приемлемых для крупных закупок, при размещении

небольших заказов потенциальные поставщики зачастую просто отказываются от участия в торгах.

Кроме того, по мнению авторов указанных законопроектов, периодичность изменения размеров максимальных сумм, при которых размещение заказа для государственных и муниципальных нужд допускается путём запроса котировок цен и у единственного поставщика, не соответствуют объективным экономическим факторам (уровню ежегодной инфляции, росту тарифов и так далее).

В связи с этим представляется оправданным отказаться от увязки суммы, при которой заказ на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд может быть размещён у единственного поставщика, с установленным Центральным банком России предельным размером расчётов наличными деньгами в России между юридическими лицами по одной сделке. Прямая экономическая взаимосвязь между этими размерами денежных средств отсутствует.

Вместе с тем следует отметить, что увеличение максимальной цены контракта, при которой размещение заказа осуществляется у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) приведёт к значительному увеличению объёмов бюджетных средств, расходуемых для закупки товаров, выполнения работ и оказания услуг без проведения торгов, то есть на внеконкурентной основе. Внесение предлагаемых изменений может негативно повлиять на развитие конкуренции. Кроме того, в указанных законопроектах отсутствуют какие-либо данные, обосновывающие необходимость увеличения именно до предлагаемых размеров максимальной цены контракта, при которой размещение заказа может осуществляться у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) и путём запроса котировок цен товаров, работ, услуг, а также экономический эффект от внесения соответствующих изменений в нормы Федерального закона № 94-ФЗ.

В связи с изложенным участники слушаний считают, что, с одной стороны, вопрос об увеличении указанных предельных размеров контрактов до предлагаемых значений требует дополнительной проработки и финансово-экономического обоснования. С другой стороны нельзя не отметить, что действующие предельные размеры максимальной цены контракта, при которой размещение заказа может осуществляться у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) и путём запроса котировок цен товаров, работ, услуг, далеко не во всех случаях являются оптимальными для закупки товаров, выполнения работ и оказания услуг для государственных и муниципальных нужд, и в ряде случаев не позволяют заказчикам эффективно осуществлять размещение заказов. Перспективным может оказаться установление взаимосвязи между

выше обозначенной максимальной ценой контракта и видом муниципального образования и (или) общим объёмом расходов соответствующего местного бюджета.

1.3. Рядом законодательных инициатив предлагается внести изменения в часть 4¹ статьи 10 Федерального закона № 94-ФЗ, предусматривающие возможность размещение заказа на выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства путём проведения не только открытого аукциона в электронной форме, но и конкурса.

В обосновании необходимости внесения подобных изменений указывается, что размещение заказов на выполнение таких работ только путём проведения аукциона в электронной форме, единственным критерием определения победителем которого является самая низкая цена, создаёт трудности для привлечения к торгам квалифицированных подрядчиков, что негативно влияет на качество выполняемых работ для государственных или муниципальных нужд.

Вместе с тем в настоящее время размещение заказа на выполнение указанных работ допускается только путём проведения открытого аукциона в электронной форме, что позволяет обеспечивать экономию бюджетных средств, а также упрощение процедуры проведения торгов. Отмена требования о размещении заказов на выполнение указанных работ только путём проведения аукциона может привести к необоснованному установлению дополнительных требований к участникам торгов, и, следовательно, ограничению конкуренции в данной сфере.

Кроме того, в отношении участников размещения заказа путём проведения торгов предусматривается обязательное условие об их соответствии требованиям, устанавливаемым в соответствии с законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, являющихся предметом торгов (ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 94-ФЗ). Так, с 01 января 2010 года взамен лицензирования введено новое требование к лицам, осуществляющим указанные работы — участие в соответствующих саморегулируемых организациях.

Согласно части 1 статьи 55⁶ Градостроительного кодекса Российской Федерации в члены саморегулируемой организации могут быть приняты юридическое лицо и индивидуальный предприниматель, соответствующие требованиям к выдаче свидетельств о допуске к одному или нескольким видам работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства и решение вопросов по выдаче свидетельства о допуске к которым отнесено общим собранием членов саморегулируемой организации, к сфере деятельности саморегулируе-

мой организации. При этом лицу, принятому в члены саморегулируемой организации, выдаётся свидетельство о допуске к определённому виду или видам работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, в срок не позднее чем в течение трёх рабочих дней после дня принятия соответствующего решения, уплаты вступительного взноса и взноса в компенсационный фонд саморегулируемой организации (ч. 6 ст. 55⁶ Градостроительного кодекса Российской Федерации). В связи с этим, положениями указанных законодательных актов в целях обеспечения безопасности, надёжности и качества работ по строительству, реконструкции и капитальному ремонту объектов капитального строительства устанавливаются повышенные требования к участникам размещения соответствующих заказов.

Необходимо также учитывать, что требования, установленные заказчиком, уполномоченным органом, к качеству, техническим характеристикам товара, работ, услуг, требования к их безопасности, требования к функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара, требования к размерам, упаковке, отгрузке товара, требования к результатам работ и иные показатели, связанные с определением соответствия поставляемого товара, выполняемых работ, оказываемых услуг потребностям заказчика должны содержаться в документации об аукционе. В связи с этим качество выполняемых работ по контракту зависит от того, насколько полно и детально составлена документация об аукционе и определены требования в части приёмки работ по качеству, а также от тщательной проверки заказчиком соответствия выполненных работ условиям и требованиям контракта при проведении процедур сдачи-приёмки работ по контракту.

При этом в действующей редакции положений части 4¹ статьи 10 Федерального закона № 94-ФЗ предусматривается возможность размещения заказа путём проведения конкурса или аукциона на выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту особо опасных, технически сложных объектов капитального строительства, а также искусственных дорожных сооружений, включённых в состав автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального, местного значения.

В связи с изложенным участники слушаний полагают, что рассмотрение вопроса о внесении указанных изменений в нормы Федерального закона № 94-ФЗ возможно в случае, если авторами соответствующих законодательных инициатив будет представлено дополнительное финансово-экономическое обоснование относительно эффективности проведения конкурса на выполнение указанных работ. Следует также проработать вопрос о предоставлении права заказчику в некоторых дру-

гих установленных законом случаях проводить конкурс либо аукцион на выполнение определённых видов работ по строительству, реконструкции и капитальному ремонту объектов капитального строительства (помимо работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту особо опасных, технически сложных объектов капитального строительства, а также искусственных дорожных сооружений).

1.4. Нормы части 2¹ статьи 11 Федерального закона № 94-ФЗ предусматривают возможность установления заказчиком, уполномоченным органом дополнительного требования к участникам размещения заказа в случае, если при размещении заказа на выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объекта капитального строительства путём проведения аукциона начальная (максимальная) цена контракта (цена лота) составляет пятьдесят миллионов рублей и более.

Содержанием такого требования является выполнение участниками размещения заказа за последние пять лет, предшествующие дате окончания срока подачи заявок на участие в аукционе, работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объекта капитального строительства, относящихся к той же группе, подгруппе или одной из нескольких групп, подгрупп работ, на выполнение которых размещается заказ, в соответствии с номенклатурой товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, стоимость которых составляет не менее чем двадцать процентов начальной (максимальной) цены контракта (цены лота), на право заключить который проводится аукцион.

В настоящее время от органов местного самоуправления поступают предложения предоставить возможность муниципальным заказчикам устанавливать указанное требование независимо от размера начальной (максимальной) цены контракта (цена лота) на выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объекта капитального строительства. Однако в случае внесения предлагаемых изменений заказчик или уполномоченный орган получает возможность устанавливать дополнительные требования к участникам аукциона при размещении заказа на выполнение указанных работ, в том числе, имеющих незначительную стоимость. При этом участники такого аукциона, имеющие опыт выполнения аналогичных работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объекта капитального строительства за последние пять лет, получают значительные преференции по отношению к другим хозяйствующим субъектам, что может привести к ограничению конкуренции в данной сфере и усложнит процедуру проведения торгов.

Кроме того, Федеральным законом № 94-ФЗ в целях защиты интересов государственных и муниципальных заказчиков от рисков, связанных с действиями недобросовестных поставщиков (подрядчиков,

исполнителей) при заключении и исполнении государственных и муниципальных контрактов, предусмотрен ряд защитных механизмов, в том числе установление в документации об аукционе заказчиком, уполномоченным органом требований к качеству, техническим характеристикам товара, работ, услуг, требований к их безопасности, требований к функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара, требований к размерам, упаковке, отгрузке товара, требований к результатам работ и иных показателей, связанных с определением соответствия поставляемого товара, выполняемых работ, оказываемых услуг потребностям заказчика, а также требований к описанию участниками размещения заказа поставляемых товара, работ, услуг, являющихся предметом конкурса, и их характеристик.

В связи с этим участники слушаний приходят к выводу о том, что внесение подобных изменений в нормы Федерального закона № 94-ФЗ не может быть поддержано.

В то же время следует отметить, что в отношении небольших городских и сельских поселений, имеющих незначительную материально-техническую и финансовую базу, начальная (максимальная) цена контракта (цена лота), при которой муниципальным заказчикам можно будет устанавливать требование к участникам аукциона о наличии у них опыта выполнения аналогичных работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, возможно завышена. Не во всех случаях в таких муниципальных образованиях у муниципальных заказчиков имеются необходимые организационно-технические и кадровые ресурсы для правильного включения в документацию об аукционе всех требований, учитывающих все потребности заказчиков по строительству, реконструкции, капитальному ремонту тех или иных объектов капитального строительства. В связи с этим полагаем целесообразным проработать вопрос о снижении размера начальной (максимальной) цены контракта (цены лота), при которой в городских и сельских поселениях муниципальным заказчикам можно будет устанавливать требование к участникам аукциона о наличии у них опыта выполнения аналогичных работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства.

2. В настоящее время существует ряд предложений и законодательных инициатив, предполагающих расширение прав муниципальных заказчиков, а также ужесточение требований к участникам торгов.

2.1. В часть 3 статьи 9 Федерального закона № 94-ФЗ предлагается внести дополнения, расширяющие перечень фактов, в случае установления которых заказчик обязан отказаться от заключения государствен-

ного или муниципального контракта с победителем конкурса, аукциона или победителем в проведении запроса котировок. К числу таких фактов предлагается отнести наличие у указанных лиц просроченной задолженности по оплате труда работников за прошедший календарный год.

Вместе с тем для внесения предлагаемых изменений потребуется установить порядок определения указанной задолженности и её минимальный размер, при котором будет допускаться отказ от заключения контракта, что позволит исключить применение заказчиками субъективных подходов при решении указанного вопроса. Кроме того, данный факт не может во всех случаях однозначно свидетельствовать о невозможности победителя конкурса, аукциона или победителя в проведении запроса котировок исполнить государственный или муниципальный заказ надлежащим образом. Следует также проработать перечень случаев, когда наличие указанной задолженности может служить основанием для отказа от заключения государственного или муниципального контракта (например, невыплата заработной платы в течение двух и более месяцев).

В связи с изложенным вопрос о внесении указанных изменений требует дополнительного обсуждения и более чёткого правового регулирования.

2.2. В настоящее время существуют предложения по увеличению предельного размера обеспечения заявки на участие в аукционе, обеспечения участия в открытом аукционе в электронной форме с пяти до десяти процентов начальной (максимальной) цены контракта (цены лота). Вместе с тем внесение предлагаемых изменений в нормы Федерального закона № 94-ФЗ негативно повлияет на финансовое положение организаций, участвующих в аукционах, поскольку при таком увеличении предельного размера обеспечения заявки на участие в аукционе значительные финансовые средства его участников будут изъяты их хозяйственного оборота, и они не смогут их использовать в период проведения аукциона для ведения предпринимательской деятельности.

2.3. В статье 37 Федерального закона № 94-ФЗ предлагается предусмотреть требование о том, что участнику аукциона, который не явился для принятия в нём участия, или не направил своего представителя для участия в аукционе, денежные средства, внесённые им в качестве обеспечения заявки на участие в аукционе, не возвращаются, если он не докажет, что принятие участия в аукционе оказалось невозможным вследствие непреодолимой силы, то есть действия чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств.

Согласно действующим нормам части 11 статьи 37 Федерального закона № 94-ФЗ в случае, если было установлено требование обеспечения заявки на участие в аукционе, заказчик, уполномоченный орган в тече-

ние пяти рабочих дней со дня подписания протокола аукциона обязаны возвратить внесённые в качестве обеспечения заявки на участие в аукционе денежные средства участникам аукциона, которые участвовали в аукционе, но не стали победителями аукциона, за исключением участника аукциона, который сделал предпоследнее предложение о цене контракта. При этом в случае, если один участник размещения заказа является одновременно победителем аукциона и участником аукциона, сделавшим предпоследнее предложение о цене контракта, при уклонении указанного участника аукциона от заключения контракта в качестве победителя аукциона денежные средства, внесённые таким участником в качестве обеспечения заявки на участие в аукционе, не возвращаются.

Необходимость внесения предлагаемых изменений обосновывается тем, что отсутствие какой-либо ответственности за неявку на аукцион лиц, признанных их участниками, приводит к различного рода злоупотреблениям участников аукциона, в том числе к их сговору между собой относительно того, кто из них фактически будет участвовать в аукционе, чтобы заключить контракт по начальной (максимальной) цене контракта.

Вместе с тем авторами предлагаемых законодательных инициатив не учитывается то обстоятельство, что участник аукциона может присутствовать на аукционе, но фактически реально не участвовать в его проведении, в том числе не заявлять о своём намерении предложить более низкую цену контракта. Поэтому в указанном случае заказчик все равно обязан будет возвратить внесённые в качестве обеспечения заявки на участие в аукционе денежные средства участнику аукциона.

В связи с этим участникам слушаний очевидно, что внесение таких изменений в нормы Федерального закона № 94-ФЗ не может обеспечить решение указанных проблем. Вопрос о возможности и порядке привлечения к ответственности участников аукциона за неявку на него, а также за фактическое неучастие в его проведении требует дополнительной проработки. Вместе с тем Федеральной антимонопольной службе следует рассмотреть вопрос о необходимости определения критериев для выявления признаков сговора участников торгов и установить порядок действий заказчиков в случае выявления признаков указанных сговоров, а также усилить контроль в данной сфере.

2.4. В соответствии с положениями Федерального закона № 94-ФЗ (п. 15² ч. 4 ст. 22, п. 9 ч. 4 ст. 34, п. 11 ч. 3 ст. 41⁶) заказчик, уполномоченный орган, вправе, а в отдельных случаях обязан (если цена контракта свыше пятидесяти миллионов рублей или по контракту предусмотрен аванс в размере более тридцати процентов) устанавливать требование обеспечения исполнения контракта.

В целях повышения ответственности исполнителей заказов в пункт 15² части 4 статьи 22 и пункт 9 части 4 статьи 34 Федерального закона № 94-ФЗ предлагается внести изменения, предоставляющие право заказчикам устанавливать при проведении конкурсов и аукционов не только размер, но и способ обеспечения исполнения контрактов.

Из положений части 4 статьи 29 и части 4 статьи 38 Федерального закона № 94-ФЗ следует, что способами обеспечения исполнения контракта могут являться безотзывная банковская гарантия, страхование ответственности по контракту, договор поручительства, передача заказчику в залог денежных средств, в том числе в форме вклада (депозита), в размере обеспечения исполнения контракта, указанном в документации об аукционе (конкурсной документации). Согласно действующим нормам Федерального закона № 94-ФЗ способ обеспечения исполнения контракта из указанных способов определяется участником конкурса, аукциона самостоятельно. При этом исключением является предусмотренное положениями Федерального закона № 94-ФЗ право заказчика, уполномоченного органа, устанавливать в конкурсной документации, документации об аукционе, что обеспечение исполнения государственного или муниципального контракта в виде страхования ответственности по контракту не допускается.

Вместе с тем принятие указанных изменений может сократить количество участников размещения заказа в связи с отсутствием у них организационных, финансовых и материально-технических ресурсов на предоставление обеспечения исполнения контракта способом, определённым заказчиком, а также привести к изъятию из хозяйственного оборота у организаций — участников размещения заказа на длительное время значительных финансовых средств в случае, если в качестве способа обеспечения исполнения контракта будет установлено требование о передачи заказчику в залог денежных средств, в том числе в форме вклада (депозита).

2.5. В ряде законодательных инициатив заказчику, уполномоченному органу при запросе котировок цен предлагается предоставить право при размещении заказов путём запроса котировок цен устанавливать требование по обеспечению исполнения контракта в размере не более чем тридцати процентов начальной (максимальной) цены контракта (цены лота), указанной в извещении о проведении запроса котировок.

Вместе с тем необходимо учитывать, что запрос котировок является одним из способов размещения заказов на поставки товаров для муниципальных нужд без проведения торгов. Данный способ размещения заказа установлен в целях обеспечения экономии финансовых и материально-технических средств заказчиков на проведение торгов

при необходимости осуществления ими закупок товаров, выполнения работ и оказания услуг, имеющих относительно невысокую стоимость.

По мнению участников слушаний, принятие таких изменений значительно усложнит процедуру размещения заказов путём запроса котировок цен, может сократить количество участников размещения заказа таким способом в связи с отсутствием у них финансовых ресурсов для предоставления такого обеспечения либо необходимостью изъятия из хозяйственного оборота на длительное время значительных финансовых средств у организаций—участников размещения заказа.

3. Следует также отметить, что в настоящее время проблемы реализации отдельных положений Федерального закона № 94-ФЗ возникают по причине того, что федеральными органами исполнительной власти не принят ряд нормативных правовых актов, регулирующих отдельные вопросы в сфере размещения государственных и муниципальных заказов, либо такие акты нуждаются в корректировке.

3.1. В соответствии с частью 6¹ статьи 10 Федерального закона № 94-ФЗ под одноимёнными товарами, одноимёнными работами, одноимёнными услугами понимаются товары, работы, услуги, относящиеся к одной группе товаров, работ, услуг в соответствии с номенклатурой товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, утверждаемой федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативное правовое регулирование в сфере размещения заказов. В настоящая время такая номенклатура не утверждена.

В соответствии с частью 19 статьи 65 Федерального закона № 94-ФЗ до утверждения федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в сфере размещения заказов, номенклатуры товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд под одноимёнными товарами, одноимёнными работами, одноимёнными услугами понимаются аналогичные по техническим и функциональным характеристикам товары, работы, услуги, которые могут отличаться друг от друга незначительными особенностями (детальями), не влияющими на качество и основные потребительские свойства товаров, результатов работ, услуг, являются однородными по своему потребительскому назначению и могут быть взаимозаменяемыми.

Вместе с тем в связи с отсутствием утверждённой номенклатуры товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд в ряде случаев у органов местного самоуправления возникают сложности в трактовке понятий «одноимённые товары», «одноимённые работы», «одноимённые услуги». На практике бывает трудно провести границу

между некоторыми товарами, работами и услугами на предмет их одноимённости. В связи с этим Министерству экономического развития Российской Федерации (далее – Минэкономразвития России) требуется ускорить разработку указанной номенклатуры.

3.2. В соответствии с частью 3 статьи 17 Федерального закона № 94-ФЗ порядок проведения плановых проверок при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативное правовое регулирование в сфере размещения заказов (Минэкономразвития России). В настоящее время указанный порядок Минэкономразвития России не установлен. До установления Минэкономразвития России порядка проведения плановых проверок указанный порядок регламентируется нормативными правовыми актами, принятыми субъектами Российской Федерации, органами местного самоуправления или органами, уполномоченными на осуществление контроля в сфере размещения заказов, до вступления в силу указанной редакции Федерального закона № 94-ФЗ, а в случае отсутствия указанных нормативных правовых актов органы, уполномоченные на осуществление контроля в сфере размещения заказов, должны руководствоваться непосредственно положениями статьи 17 Федерального закона № 94-ФЗ.

В целях проведения указанных плановых проверок в соответствии с едиными требованиями, а также более чёткой регламентации процедур их проведения Минэкономразвития России следует ускорить принятие указанного порядка.

3.3. Согласно статье 8 Федерального закона № 94-ФЗ определение начальной (максимальной) цены государственного или муниципального контракта, осуществляются заказчиком, уполномоченным органом.

Начальная (максимальная) цена контракта по общему правилу обязательно указывается в документах, сопровождающих размещение заказа, в том числе в извещении о проведении открытого конкурса (п. 7 ч. 4 ст. 21, п. 4 ч. 2 ст. 31² Федерального закона № 94-ФЗ), в извещении о проведении открытого аукциона (пункт 2 части 3 статьи 33 Федерального закона № 94-ФЗ), в извещении о проведении открытого аукциона в электронной форме (п. 6 ч. 4 ст. 41.5 Федерального закона № 94-ФЗ), в извещении о проведении запроса котировок (п. 8 ст. 43, ч. 2 ст. 45 Федерального закона № 94-ФЗ) и других документах. Обоснованное определение начальной (максимальной) цены контракта имеет существенное значение в процедуре размещения заказа. При произвольном определении этой цены представляется некорректным обозначение экономии от проведения государственных (муниципальных) закупок. Некоторые специали-

сты в связи с этим предлагают установить, что определение государственными и муниципальными заказчиками начальной цены контракта при размещении заказов путём проведения торгов осуществляется на основе анализа рыночной цены указанных товаров, определённой в сопоставимых экономических условиях на момент размещения заказа.

Вместе с тем порядок определения начальной (максимальной) цены муниципального контракта муниципальным заказчиком каким-либо образом не регламентирован в законодательстве Российской Федерации. В связи с этим представляется весьма актуальной разработка Минэкономразвития России методики или рекомендаций определения начальной (максимальной) цены муниципального контракта.

3.4. В соответствии с нормами части 2 статьи 7 Федерального закона № 94-ФЗ заказчик, уполномоченный орган вправе включать в состав комиссии преимущественно лиц, прошедших профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере размещения заказов для государственных или муниципальных нужд. При этом согласно части 20 статьи 65 Федерального закона № 94-ФЗ с 01 января 2009 года в состав комиссии по размещению заказов должно включаться не менее чем одно лицо, прошедшее профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере размещения заказов для государственных или муниципальных нужд.

По сведениям ряда органов местного самоуправления для эффективного применения процедур размещения муниципального заказа в соответствующих муниципальных образованиях отсутствует достаточное количество квалифицированных кадров. В связи с этим Правительству Российской Федерации и органам государственной власти субъектов Российской Федерации необходимо оказать органам местного самоуправления организационную, методическую и финансовую помощь по профессиональной переподготовке или повышению квалификации специалистов в сфере размещения муниципальных заказов, в том числе за счёт средств федерального и региональных бюджетов.

3.5. Согласно нормам статьи 41¹ Федерального закона № 94-ФЗ проведение открытого аукциона в электронной форме на право заключить государственный или муниципальный контракт обеспечивается оператором электронной площадки на сайте в сети Интернет. Открытые аукционы в электронной форме проводятся на электронной площадке, под которой понимается сайт в сети Интернет.

Нормами статьи 65 Федерального закона № 94-ФЗ предусмотрено, что Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий нормативное правовое регулирование в сфере размещения заказов, совместно с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным

на осуществление контроля в сфере размещения заказов, осуществляет отбор электронных площадок в целях проведения открытых аукционов в электронной форме в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативное правовое регулирование в сфере размещения заказов. При отборе электронных площадок определяются условия функционирования и количество электронных площадок.

Согласно порядку отбора электронных площадок в целях проведения открытых аукционов в электронной форме (утверждён приказом Минэкономразвития России от 26 октября 2009 года № 428) Минэкономразвития России совместно с ФАС России в соответствии с Техническим заданием определило только пять электронных площадок, с операторами которых будут заключены соглашения о функционировании электронных площадок для проведения открытых аукционов в электронной форме.

Участникам слушаний представляется, что указанный порядок с 01 июля 2010 года приведёт к сокращению числа операторов электронных площадок на рынке соответствующих услуг, оказываемых государственным и муниципальным заказчиком, что в силу части 17 статьи 4 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Федеральный закон № 135-ФЗ) является признаком ограничения конкуренции. Такой порядок создаёт необоснованные препятствия осуществлению экономической деятельности теми операторами электронных площадок, которые не были признаны победителями отбора (п. 2 ч. 1 ст. 15 Федерального закона № 135-ФЗ), а также приведёт к ограничению прав государственных и муниципальных заказчиков по выбору электронных площадок, предоставляющих такие услуги (п. 5 ч. 1 ст. 15 Федерального закона № 135-ФЗ). При этом Минэкономразвития России не представило профессиональному сообществу разумного обоснования для ограничения деятельности большей части компаний-операторов электронных площадок, способных полностью обеспечить удовлетворение государственных (муниципальных) нужд в сфере совершенствования процедур размещения государственных (муниципальных) заказов.

В связи с этим Минэкономразвития России целесообразно внести в указанный порядок изменения, увеличивающие количество электронных площадок для проведения открытых аукционов в электронной форме, а также конкретизирующие критерии отбора электронных площадок, порядок рассмотрения предложений участников такого отбора и методику сопоставления технических характеристик участников указанного отбора.

В связи с вышеизложенным, а также с учётом состоявшегося обсуждения участники заседания парламентских слушаний читают необходимым **рекомендовать**:

1. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и Правительству Российской Федерации:

1.1. Рассмотреть возможность внесения изменений в нормы Федерального закона № 94-ФЗ, предусматривающие:

увеличение размеров максимальной цены контракта, при которой размещение заказа может осуществляться у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) и путём запроса котировок цен товаров, работ, услуг, в том числе с учётом находящихся на рассмотрении законодательных инициатив по данным вопросам;

право одностороннего отказа от исполнения государственного и муниципального контракта в случае нарушения одной из сторон его существенных условий, когда возможность и случаи такого отказа будут предусмотрены по соглашению сторон в данном контракте (то есть в данной ситуации соответствующее условие будет включаться в контракт только при наличии волеизъявления обеих сторон контракта);

предоставление права заказчику в некоторых установленных законом случаях проводить конкурс либо аукцион на выполнение определённых видов работ по строительству, реконструкции и капитальному ремонту объектов капитального строительства (помимо работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту особо опасных, технически сложных объектов капитального строительства, а также искусственных дорожных сооружений, включённых в состав автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального, местного значения);

снижение размера начальной (максимальной) цены контракта (цены лота), при которой в городских и сельских поселениях муниципальным заказчикам можно будет устанавливать требование к участникам аукциона о наличии у них опыта выполнения аналогичных работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов объектов капитального строительства;

создание при территориальных подразделениях федеральных органов государственной власти (например, ФАС России) для разрешения споров между участниками размещения муниципального заказа третейских судов в целях соблюдения баланса интересов заказчика и исполнителя заказа при одновременном сокращении административных издержек.

1.2. Рассмотреть возможность оказания органам местного самоуправления организационной, методической и финансовой помощи по организации размещения муниципальных заказов в муниципальных образованиях, по профессиональной переподготовке или повышению квалификации специалистов в сфере размещения муниципальных заказов, в том числе за счёт средств федерального бюджета.

1.3. Рассмотреть целесообразность использования квалификационного отбора участников торгов при проведении закупок технически сложной и уникальной продукции, сложных проектов.

2. Министерству экономического развития Российской Федерации совместно с Федеральной антимонопольной службой и другими заинтересованными министерствами и ведомствами:

утвердить номенклатуру товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд в целях определения одноимённых товаров, одноимённых работ, одноимённых услуг;

утвердить порядок проведения плановых проверок при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд;

утвердить методику или рекомендации по определению начальной (максимальной) цены муниципального контракта;

внести в порядок отбора электронных площадок в целях проведения открытых аукционов в электронной форме изменения, увеличивающие количество электронных площадок для проведения открытых аукционов в электронной форме, а также конкретизирующие критерии отбора электронных площадок, порядок рассмотрения предложений участников такого отбора и методику сопоставления технических характеристик участников указанного отбора;

рассмотреть вопрос о необходимости определения критериев для выявления признаков сговора участников торгов и установить порядок действий заказчиков в случае выявления признаков указанных сговоров, а также усилить контроль в данной сфере;

разработать методические рекомендации по расчёту полученной при размещении заказа экономии бюджетных средств.

3. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

Рассмотреть возможность оказания органам местного самоуправления организационной, методической и финансовой помощи по организации размещения муниципальных заказов в муниципальных образованиях, по профессиональной переподготовке или повышению

квалификации специалистов в сфере размещения муниципальных заказов, в том числе за счёт средств региональных бюджетов.

4. Общероссийскому Конгрессу муниципальных образований, Всероссийскому Совету местного самоуправления, иным объединениям муниципальных образований:

на основе мониторинга правоприменения федерального законодательства в области местного самоуправления и смежных отраслях, а также анализа социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях разрабатывать и вносить в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления обоснованные предложения по повышению эффективности деятельности органов местного самоуправления по размещению муниципальных заказов и применению ими конкурсных процедур, а также оказывать им методическую и организационную помощь в решении указанных вопросов;

проводить работу по выявлению, обобщению и распространению лучших практик по организации размещения муниципальных заказов в муниципальных образованиях.

* * *

Направить настоящие рекомендации Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, в законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, в Общероссийский Конгресс муниципальных образований, во Всероссийский Совет местного самоуправления, а также в «Российскую газету» и «Парламентскую газету» для опубликования.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОПРОСОВ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА. ФОРМЫ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

И.В. Бабичев

В.В. Волков

А.М. Панасюк

*аппарат Комитета Государственной Думы
по вопросам местного самоуправления*

Для выражения, защиты и достижения муниципальными образованиями общих интересов, с учётом их публично-правового статуса, современным законодательством предусматриваются различные формы взаимодействия муниципальных образований — институт межмуниципального сотрудничества.

Возможность осуществления межмуниципального сотрудничества предусмотрена в Европейской Хартии о местном самоуправлении, ратифицированной Российской Федерацией Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ.

В статье 10 Европейской Хартии о местном самоуправлении, посвящённой вопросам межмуниципального сотрудничества, определено, что органы местного самоуправления имеют право при осуществлении своих полномочий сотрудничать и в рамках закона вступать в ассоциацию с другими органами местного самоуправления для осуществления задач, представляющих общий интерес, а также сотрудничать с органами местного самоуправления других государств на условиях, устанавливаемых законом. При этом в каждом государстве должно быть признано право органов местного самоуправления вступать в какую-либо ассоциацию для защиты и достижения общих интересов и право вступать в какую-либо международную ассоциацию органов местного самоуправления.

Нормы Европейской Хартии были восприняты российским законодательством. Так, в Федеральном законе от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) вопросам межмуниципального сотрудничества посвящены нормы статей 8, 66—69.

Федеральный закон № 131-ФЗ не раскрывает содержание понятия «межмуниципальное сотрудничество». Вместе с тем из положений

статьи 8 Федерального закона № 131-ФЗ следует, что межмуниципальное сотрудничество осуществляется в целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, муниципальных образований, советов муниципальных образований субъекта Российской Федерации, выражения и защиты их общих интересов, предоставления указанных интересов в органах государственной власти, взаимодействия с международными организациями и юридическими лицами, а также в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов муниципальных образований для решения вопросов местного значения.

В связи с этим можно отметить, что законодатель определяет основные цели межмуниципального сотрудничества, сходные с целями, определёнными в указанной Европейской Хартии — совместное решение организационных, управленческих и экономических проблем муниципальных образований.

Нормы статей 66-69 Федерального закона № 131-ФЗ в целях правового регулирования вопросов межмуниципального сотрудничества конкретизируют порядок организации и деятельности советов муниципальных образований субъекта Российской Федерации, единого общероссийского объединения муниципальных образований, межмуниципальных организаций и некоммерческих организаций муниципальных образований. При этом определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества относится к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования (п. 7 ч. 10 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ). В то же время перечень форм такого сотрудничества, предусмотренный в указанных нормах Федерального закона № 131-ФЗ, нельзя рассматривать как исчерпывающий.

В муниципальном сотрудничестве следует выделить три основных формы: ассоциативные, договорные и организационно-хозяйственные.

Для реализации целей межмуниципального сотрудничества в рамках ассоциативной формы в каждом субъекте Российской Федерации предусматривается образование советов муниципальных образований субъекта Российской Федерации, помимо этого может быть образовано единое общероссийское объединение муниципальных образований. Кроме того, с учётом особенностей территориальной и организационной основы муниципальных образований на добровольной основе могут быть образованы иные объединения муниципальных образований. Вместе с тем указанные положения Федерального закона № 131-ФЗ не определяют принципы создания и организации деятельности иных объ-

единений муниципальных образований (межмуниципальных объединений), а также их организационно-правовые формы, несмотря на то, что возможность создания таких объединений предусматривается в статье 8 данного закона.

Договорной формой межмуниципального сотрудничества можно считать заключение соглашений между органами местного самоуправления отдельных поселений и органами местного самоуправления муниципального района, а также между органами местного самоуправления муниципального района и органами местного самоуправления отдельных поселений о передаче им осуществления части своих полномочий. Указанные соглашения должны заключаться на определённый срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объёма субвенций, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений (ч. 4 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ).

Согласно нормам статьи 93³ БК Российской Федерации бюджетам поселений из бюджетов муниципальных районов могут предоставляться бюджетные кредиты на срок до трёх лет. Основания, условия предоставления, использования и возврата бюджетных кредитов устанавливаются муниципальными правовыми актами представительного органа муниципального района и принимаемыми в соответствии с ними муниципальными правовыми актами местной администрации муниципального района. При этом к правоотношениям сторон, вытекающим из договора о предоставлении бюджетного кредита, применяется гражданское законодательство Российской Федерации, если иное не предусмотрено Кодексом.

Поскольку предоставление таких кредитов можно рассматривать как одну из форм договорного межмуниципального сотрудничества, следовало бы предусмотреть возможность предоставления бюджетных кредитов из бюджетов поселений бюджетам муниципальных районов, в первую очередь, для обеспечения решения межмуниципальных функций.

Вместе с тем, помимо вышеперечисленных, нормами Федерального закона № 131-ФЗ не определяются другие формы договорного сотрудничества муниципальных образований, реализуемые как в сфере частного, так и публичного права (например, договоры о сотрудничестве, по обмену опытом, оказанию методической и консультативной помощи по различным вопросам, отнесённым к ведению муниципалитетов).

Организационно-хозяйственная форма межмуниципального сотрудничества заключается путём создания юридических лиц совместно несколькими муниципальными образованиями.

Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает, что для реализации экономических целей межмуниципального сотрудничества могут быть учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (закрытые акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью, автономные некоммерческие организации и фонды). При этом указанные организации не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления.

Помимо межмуниципального сотрудничества существуют и другие формы взаимодействия муниципальных образований.

Так, в Федеральном законе № 131-ФЗ решение населением и (или) органами местного самоуправления поселений вопросов местного значения связано с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения соответствующего муниципального образования. Решение вопросов местного значения межпоселенческого характера Федеральный закон № 131-ФЗ относит к компетенции органов местного самоуправления муниципальных районов (ч. 1 ст. 2). Таким образом, основным критерием отнесения вопроса местного значения к компетенции поселения или муниципального района является круг субъектов правового регулирования: непосредственно жители — для поселений, поселения — для муниципального района.

Нормами части 2 статьи 55 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривается перечисление субсидий из бюджетов поселений в бюджет муниципального района на решение вопросов межмуниципального характера, то есть предполагается, что поселения должны осуществлять софинансирование соответствующих вопросов. При этом перечисление таких субсидий предусматривается только в случаях, если представительный орган в муниципальных районах формируется не путём прямых выборов, а из глав поселений, входящих в состав муниципального района и депутатов представительных органов этих поселений. Размер указанных межбюджетных субсидий утверждается решением представительного органа муниципального района и решениями представительных органов поселений о местных бюджетах по единому для всех соответствующих поселений данного муниципального района нормативу в расчёте на одного жителя либо потребителя муниципальных услуг (ч. 3 ст. 142.3 БК Российской Федерации).

В связи с этим деятельность органов местного самоуправления муниципальных районов и поселений по решению вопросов местного межпоселенческого характера можно рассматривать в качестве обязательного публично-правового взаимодействия муниципальных образований. Вместе с тем в целях обеспечения соблюдения принципов равенства бюджетных прав всех поселений и всех муниципальных районов и самостоятельности местных бюджетов в законодательстве Российской Федерации следовало бы предусмотреть не обязанность, а право всех поселений перечислять такие субсидии в бюджеты муниципальных районов, при том независимо от способа формирования их представительных органов. В данном случае такое взаимодействие муниципальных образований можно рассматривать как одну из форм межмуниципального сотрудничества.

Статус межмуниципальных хозяйственных обществ: особенности и проблемы правового регулирования

Одной из организационно-хозяйственных форм межмуниципального сотрудничества является создание межмуниципальных хозяйственных обществ. Согласно части 1 статьи 68 Федерального закона № 131-ФЗ представительные органы муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения могут принимать решения об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ (ЗАО) и обществ с ограниченной ответственностью (ООО).

По смыслу данной статьи перечень таких организаций является исчерпывающим, то есть представительный орган муниципального образования не может, например, принять решение о создании межмуниципального открытого акционерного общества или общества с дополнительной ответственностью.

Таким образом, первой особенностью такой формы межмуниципального сотрудничества является ограничение видов обществ, которые могут быть учреждены для осуществления указанных целей, а второй — возможность принятия решения об учреждении таких обществ исключительно представительными органами муниципальных образований.

ООО признается общество, уставный капитал которого разделен на доли; участники общества с ограниченной ответственностью не отвечают по его обязательствам и несут риск убытков, связанных с деятельностью общества, в пределах стоимости принадлежащих им долей

(ч. 1 ст. 87 Гражданского кодекса Российской Федерации, далее — ГК Российской Федерации).

Акционерное общество, акции которого распределяются только среди его учредителей или иного заранее определённого круга лиц, признается закрытым акционерным обществом. Такое общество не вправе проводить открытую подписку на выпускаемые им акции либо иным образом предлагать их для приобретения неограниченному кругу лиц. Акционеры закрытого акционерного общества имеют преимущественное право приобретения акций, продаваемых другими акционерами этого общества (ч. 2 ст. 97 ГК Российской Федерации).

Вместе с тем необходимо также учитывать, что данные нормы Федерального закона № 131-ФЗ не согласуются с нормами части 4 статьи 7 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах», предусматривающими, что акционерные общества, учредителями которых выступают в случаях, установленных федеральными законами, Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование, могут быть только открытыми (за исключением обществ, образованных в процессе приватизации государственных и муниципальных предприятий).

Необходимо также учитывать, что по общему правилу органам местного самоуправления запрещено выступать участниками хозяйственных обществ и вкладчиками в товариществах на вере. Однако в положениях абзаца 3 части 4 статьи 66 ГК Российской Федерации, вводящих указанный запрет, сделана оговорка, что иное правило может быть установлено специальным законом. Вместе с тем нормы статьи 68 Федерального закона № 131-ФЗ прямо не предусматривают, что представительные органы муниципальных образований могут выступать учредителями межмуниципальных хозяйственных обществ. Из указанных норм непосредственно следует только то, что представительные органы муниципальных образований могут принимать именно решения об учреждении таких обществ.

Следует отметить, что вопросы участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в хозяйственных обществах регулируются статьями 124–125 ГК Российской Федерации. Согласно статье 124 ГК Российской Федерации все они выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений — гражданами и юридическими лицами. К таким публично-правовым образованиям применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством (если

иное не вытекает из закона или особенностей данного субъекта). Учитывая предусмотренное абзацем 2 пункта 4 статьи 66 ГК Российской Федерации право юридических лиц выступать участниками хозяйственных обществ, можно сделать следующий вывод: публично-правовые образования, являясь самостоятельными участниками имущественного оборота, могут учреждать хозяйственные общества и участвовать в них совместно с другими субъектами гражданских правоотношений.

Кроме того, абзац 7 пункта 5 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 18 ноября 2003 г. № 19 «О некоторых вопросах применения Федерального закона «Об акционерных обществах» прямо предусматривает, что Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования могут выступать в качестве учредителей (участников) акционерных обществ с особенностями, предусмотренными пунктом 4 статьи 7 Федерального закона «Об акционерных обществах».

В связи с этим, хотя это чётко не прописано в Федеральном законе № 131-ФЗ, надо полагать, что учредителями и участниками межмуниципальных хозяйственных обществ в организационно-правовой форме закрытых акционерных обществ (ЗАО) и обществ с ограниченной ответственностью (ООО) могут быть муниципальные образования, а не органы местного самоуправления.

Это замечание следует считать справедливым по отношению к любому участию органов местного самоуправления в гражданском обороте. Очевидно, что Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование (впрочем, как и юридические лица) не могут лично участвовать в правоотношениях. Данные субъекты правоотношений реализуют свою правоспособность через соответствующие органы. Надо отметить, что ГК Российской Федерации с учётом особенностей органов власти вводит нормы, позволяющие органам государственной власти и органам местного самоуправления участвовать в гражданских правоотношениях от имени государства или муниципальных образований, а не только от себя лично, как субъекта права. Правовая конструкция ГК Российской Федерации по участию публично-правовых образований в различных правоотношениях обеспечивает соблюдение интересов государства и муниципальных образований, то есть населения, а не интересов органов власти при осуществлении ими деятельности, регулируемой гражданским законодательством. От своего же собственного имени органы местного самоуправления, органы местной администрации могут вступать в гражданские правоотношения исключительно в узкоспециальных целях

собственного хозяйственного обеспечения этих органов, и только при условии наделения их в установленном порядке статусом юридического лица.

Статус «межмуниципальное», очевидно, означает не особую организационно-правовую форму юридического лица (у которого учредители и участники — только муниципальные образования), а указывает только на то, что учредителями хозяйственного общества могут быть несколько муниципальных образований. Нормы Федерального закона № 131-ФЗ не содержат прямых запретов относительно включения в состав учредителей межмуниципальных хозяйственных обществ, иных лиц кроме муниципальных образований. Если же рассматривать межмуниципальные хозяйственные общества как особую организационно-правовую форму с ограниченным составом учредителей, состоящим только из муниципальных образований, то организация и деятельность таких обществ не согласуется с нормами Федеральных законов «Об акционерных обществах» и «Об обществах с ограниченной ответственностью», не предусматривающих аналогичных ограничений относительно состава учредителей обществ, а также не устанавливающих понятие межмуниципальных хозяйственных обществ и особенности их статуса.

Согласно части 2 статьи 49 ГК Российской Федерации юридическое лицо может быть ограничено в правах лишь в случаях и в порядке, предусмотренных законом.

Межмуниципальные хозяйственные общества должны создаваться двумя и более муниципальными образованиями только для целей совместного решения вопросов местного значения как организационно-правовой способ решения этих вопросов. В связи с этим данные общества можно рассматривать в качестве организаций, обладающих специальной правоспособностью, пределы деятельности которых определены Федеральным законом № 131-ФЗ. Помимо этого предмет и определённые цели деятельности коммерческой организации могут быть предусмотрены также учредительными документами и в случаях, когда по закону это не является обязательным (ч. 2 ст. 52 ГК Российской Федерации). В связи с этим в учредительных документах межмуниципальных хозяйственных обществ может быть конкретизировано, для решения каких вопросов местного значения могут создаваться данные организации. Других особенностей статуса межмуниципальных хозяйственных обществ нормы Федерального закона № 131-ФЗ не предусматривают.

Порядок организации и деятельности межмуниципальных хозяйственных обществ

Деятельность межмуниципальных хозяйственных обществ регулируется как положениями ГК Российской Федерации (статьи 66–68, 87–94, 96–104 и другие), так и специальными федеральными законами: Федеральным законом от 08 февраля 1998 года № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» и Федеральным законом от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах».

Федеральный закон от 08 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» не устанавливает требований о предоставлении для государственной регистрации межмуниципального хозяйственного общества каких-либо специальных документов, помимо общих документов, предоставление которых необходимо для создания любых хозяйственных обществ.

Однако необходимо отметить, что в законодательстве Российской Федерации существуют ограничения относительно возможности внесения государственного или муниципального имущества в уставной капитал учреждаемых ими хозяйствующих субъектов.

На основании абзаца 1 статьи 217 и части 2 статьи 235 ГК Российской Федерации имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, может быть передано его собственником в собственность граждан и юридических лиц (в том числе межмуниципальных хозяйственных обществ) только в порядке, предусмотренном законами о приватизации государственного и муниципального имущества.

Согласно части 5 статьи 13 Федерального закона от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» приватизация государственного и муниципального имущества осуществляется только способами, предусмотренными этим Федеральным законом. При этом нормы части 1 статьи 13 указанного Федерального закона предусматривают в качестве способов приватизации государственного и муниципального имущества (помимо продажи такого имущества на торгах), в частности, преобразование унитарного предприятия в открытое акционерное общество, а также внесение государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы открытых акционерных обществ. Следует отметить, что 1 июля 2011 года Государственной Думой принят Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» (проект

№ 79467-5), положения которого предусматривают новый способ приватизации государственного и муниципального имущества — преобразование унитарного предприятия в общество с ограниченной ответственностью. Данный Федеральный закон также предусматривает порядок и условия осуществления приватизации имущественного комплекса унитарного предприятия путём преобразования унитарного предприятия в общество с ограниченной ответственностью.

Помимо способов, предусмотренных законодательством о приватизации, указанные общества могут быть созданы муниципальными образованиями путём формирования уставного капитала данных обществ за счёт средств местных бюджетов, а также имущественных прав муниципальных образований либо иных прав, имеющих денежную оценку (ч. 6 ст. 66 ГК Российской Федерации).

В соответствии со статьёй 69 БК Российской Федерации к бюджетным ассигнованиям относятся ассигнования на предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями. При этом предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями, влечёт возникновение права государственной или муниципальной собственности на эквивалентную часть уставных (складочных) капиталов указанных юридических лиц, которое оформляется участием Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в уставных (складочных) капиталах таких юридических лиц в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации (ст. 80 БК Российской Федерации). При этом оформление доли Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в уставном (складочном) капитале, принадлежащей Российской Федерации, субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию, осуществляется в порядке и по ценам, которые определяются в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Такие бюджетные инвестиции, планируемые к предоставлению указанным юридическим лицам, утверждаются законом (решением) о бюджете путём включения в закон (решение) о бюджете текстовой статьи с указанием юридического лица, объёма и цели выделенных бюджетных ассигнований.

Данная форма имущественного взноса вполне подходит при формировании уставного капитала хозяйственных обществ (ЗАО, ООО), в том числе межмуниципальных.

Предоставление права безвозмездного пользования муниципальным имуществом может являться ещё одной формой вклада муниципальных образований в уставной капитал данных обществ. Она также может быть применена как при создании некоммерческих, так и при создании коммерческих межмуниципальных хозяйствующих субъектов.

Однако нормы статьи 17¹ Федерального закона «О защите конкуренции» предусматривают заключение договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, в том числе закреплённого на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, следующими способами:

1) по результатам проведения конкурса или аукциона на право заключения таких договоров в соответствии со статьёй 17¹ данного Федерального закона;

2) без проведения торгов, в случаях, предусмотренных статьёй 17¹ указанного Федерального закона, в том числе в случае предоставления указанного имущества в виде государственной или муниципальной помощи в порядке, установленном главой 5 Федерального закона «О защите конкуренции».

Установленный порядок может привести к тому, что конкурс или аукцион могут выиграть третьи лица, а это приведёт, в свою очередь, к тому, что создаваемое межмуниципальное ООО или ЗАО не будет наделено соответствующим имуществом.

Учреждения могут быть участниками хозяйственных обществ и вкладчиками в товарищества с разрешения собственника, если иное не установлено законом (ч. 4 ст. 66 ГК Российской Федерации). Унитарные предприятия могут быть участниками (членами) коммерческих организаций, а также некоммерческих организаций, в которых в соответствии с федеральным законом допускается участие юридических лиц (ст. 6 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»).

В связи с этим наряду с муниципальными образованиями муниципальные предприятия и учреждения могут входить в состав участников межмуниципальных хозяйственных обществ. Однако возможность создания таких обществ исключительно муниципальными предприятиями и учреждениями не предусмотрена нормами Федерального закона № 131-ФЗ.

Таким образом, проведённый правовой анализ показывает, что развитию форм межмуниципальной хозяйственного сотрудничества (особенно в форме хозяйственных обществ) в России мешает определённая

несогласованность положений законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении с нормами гражданского законодательства. В связи с этим полагаем, что порядок создания и деятельность межмуниципальных хозяйственных обществ требует конкретизации в законодательстве Российской Федерации.

Создание некоммерческих организаций как форма межмуниципального сотрудничества

В соответствии с нормами статьи 68 Федерального закона № 131-ФЗ представительные органы муниципальных образований могут принимать решения о создании некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов.

Нормы Федерального закона от 08 декабря 1995 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (ст. 10) определяют автономную некоммерческую организацию как не имеющую членства некоммерческую организацию, учреждённую гражданами или юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов в целях предоставления услуг в области образования, здравоохранения, культуры, науки, права, физической культуры и спорта и иных услуг. Имущество, переданное автономной некоммерческой организации её учредителями (учредителем), является собственностью автономной некоммерческой организации. Учредители данной организации не сохраняют прав на имущество, переданное ими в собственность этой организации. При этом автономная некоммерческая организация вправе осуществлять предпринимательскую деятельность, соответствующую целям, для достижения которых создана указанная организация.

Под фондом понимается не имеющая членства некоммерческая организация, учреждённая гражданами или юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов и преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные и иные общественно полезные цели (ст. 7 Федерального закона «О некоммерческих организациях»). Имущество, переданное фонду его учредителями (учредителем), является собственностью фонда. Учредители не отвечают по обязательствам созданного ими фонда, а фонд не отвечает по обязательствам своих учредителей. Следовательно, фонд является не объединением граждан и (или) юридических лиц, а объединением имущества граждан и (или) юридических лиц для выполнения общественно полезных задач.

Полагаем, что в качестве имущественных взносов для создания такой организации муниципальные образования вправе выделять средства местных бюджетов в виде субсидий в соответствии со статьёй 78¹ БК Российской Федерации.

Поскольку статья 69 Федерального закона № 131-ФЗ находится в главе о межмуниципальном сотрудничестве, она, очевидно, подразумевает, что создание данных организаций должно осуществляться в целях межмуниципального сотрудничества. В этом смысле нормы данной статьи корреспондируются с положениями части 4 статьи 8 Федерального закона № 131-ФЗ.

Вместе с тем, в данной норме не указывается, для решения каких вопросов должны создаваться указанные организации, а также состав их участников (муниципальные образования либо муниципальные образования и иные лица). Таким образом, статус данных некоммерческих организаций ничем не отличается от статуса иных таких же некоммерческих организаций, создаваемых муниципальными образованиями не для целей межмуниципального сотрудничества. При этом согласно нормам ГК Российской Федерации и Федерального закона «О некоммерческих организациях» решение о создании таких видов некоммерческих организаций может быть принято не только представительными органами муниципальных образований, но и иными органами местного самоуправления в пределах их компетенции при условии, если предмет и цели их деятельности не будут связаны с межмуниципальным сотрудничеством.

Гражданское законодательство Российской Федерации называет целый ряд организационно-правовых форм некоммерческих организаций, однако для осуществления межмуниципального сотрудничества из всех возможных форм Федеральный закон № 131-ФЗ называет лишь две — автономные некоммерческие организации и фонды. Правовое положение как первых, так и вторых регулируется, в основном, нормами ГК Российской Федерации и Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

При этом можно констатировать, что нормами Федерального закона № 131-ФЗ чётко не разграничены цели и случаи, предусматривающие создание муниципальными образованиями некоммерческих организаций для осуществления межмуниципального сотрудничества и для решения вопросов местного значения, реализация которых не связана с межмуниципальным сотрудничеством.

Следует также отметить, что помимо автономных некоммерческих организаций и фондов муниципальные образования могут принимать

решения о создании иных некоммерческих организаций в случаях, предусмотренных федеральными законами, но не для целей межмуниципального сотрудничества.

Так, например, согласно нормам статьи 120 ГК Российской Федерации муниципальным образованием может быть создано бюджетное и автономное учреждение.

Нормами Федерального закона «О некоммерческих организациях» не исключается возможность создания муниципальными образованиями некоммерческого партнёрства (основанная на членстве некоммерческая организация, учреждённая гражданами и (или) юридическими лицами для содействия её членам в осуществлении деятельности, направленной на достижение социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных, управленческих и других целей). В отсутствие прямых запретов по смыслу статей 124 и 125 ГК Российской Федерации в гражданских правоотношениях права муниципальных образований приравниваются к правам юридических лиц, поэтому они вправе выступать учредителями данных некоммерческих организаций.

Таким образом, в целом перечень форм некоммерческих организаций, которые вправе создавать муниципальные образования, указанный в статье 68 Федерального закона № 131-ФЗ, не является исчерпывающим.

Перспективы создания муниципальных предприятий и учреждений в целях межмуниципального сотрудничества

Следует отметить, что межмуниципальные хозяйственные общества, фонды и автономные некоммерческие организации нельзя рассматривать как наиболее приемлемые организационно-правовые формы для осуществления межмуниципального сотрудничества. Муниципальное имущество, передаваемое органами местного самоуправления данным организациям, закрепляется за ними на праве собственности, и муниципальные образования лишаются права собственности на данное имущество.

Таким образом, у органов местного самоуправления значительно сокращаются механизмы контроля за использованием по назначению и сохранностью имущества, переданного в собственность данных организаций.

Основная деятельность хозяйственных обществ направлена на получение прибыли, и юридическая конструкция соответствующей

организационно-правовой формы ориентирована на решение частных, а не публичных задач, что нехарактерно для межмуниципального сотрудничества, основной целью которого является совместное решение вопросов местного значения несколькими муниципальными образованияами.

Кроме того, в процессе деятельности указанных организаций у органов местного самоуправления отсутствует возможность изъятия данного имущества в муниципальную собственность. При этом в соответствии с пунктом 7 статьи 63 части первой ГК Российской Федерации муниципальное образование, являющееся учредителем (участником общества), может получить только оставшееся после удовлетворения требований кредиторов имущество в процессе ликвидации общества.

Согласно части 1 статьи 20 Федерального закона «О некоммерческих организациях» при ликвидации некоммерческой организации (кроме учреждения) оставшееся после удовлетворения требований кредиторов имущество, если иное не установлено данным Федеральным законом и иными федеральными законами, направляется в соответствии с учредительными документами некоммерческой организации на цели, в интересах которых она была создана, и (или) на благотворительные цели. Соответствующее указание в части первой ГК Российской Федерации содержится лишь в отношении фонда: согласно пункту 3 статьи 119 ГК Российской Федерации в случае ликвидации фонда его имущество, оставшееся после удовлетворения требований кредиторов, направляется на цели, указанные в уставе фонда. В пункте 4 статьи 118 ГК Российской Федерации и пункте 3 статьи 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях» установлено, что устав фонда помимо прочего должен содержать сведения о судьбе имущества фонда в случае его ликвидации.

Неэффективность создания такой формы некоммерческой организации как фонды для осуществления межмуниципального сотрудничества заключается также и в том, что решение о ликвидации фонда может принять только суд по заявлению заинтересованных лиц (ч. 2 ст. 18 Федерального закона «О некоммерческих организациях»).

Нормами Федерального закона № 131-ФЗ не предусматривается возможность создания межмуниципальных предприятий и учреждений в целях межмуниципального сотрудничества. Отсутствие такой возможности в первую очередь связано с тем, что гражданское законодательство Российской Федерации не предполагает создания таких видов организаций несколькими лицами, в том числе несколькими муниципальными образованияами.

Согласно нормам гражданского законодательства Российской Федерации имущество данных организаций закрепляется за ними собственником соответственно на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления.

В соответствии с положениями ГК Российской Федерации всё имущество муниципальных унитарных предприятий является неделимым, не подлежащим распределению по вкладам и иным индивидуализированным частям (долям, паям) между отдельными лицами, поэтому предполагается, что учредителем данных организаций может являться только одно публично-правовое образование.

Согласно нормам статьи 120 ГК Российской Федерации учреждением признаётся некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. При этом учреждение обладает правом оперативного управления в отношении имущества, закреплённого за ним собственником, а также приобретённого данным учреждением.

В качестве учредителей учреждений могут выступать государство, муниципальные образования, граждане и юридические лица. По смыслу данной статьи ГК Российской Федерации учреждение создаётся одним учредителем. Однако нормы специального законодательства предусматривают возможность создания учреждения несколькими лицами (например, статья 11 Закона Российской Федерации «Об образовании» в части негосударственных образовательных учреждений, статьи 11 и 35 Федерального закона «Об общественных объединениях» в части общественных учреждений). Кроме того, согласно нормам статьи 7 Федерального закона «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» благотворительная организация может создаваться в форме учреждения, если её учредителем является благотворительная организация. При этом учреждение может быть создано совместно несколькими благотворительными организациями.

Вместе с тем муниципальные предприятия и учреждения в перспективе можно рассматривать в качестве одной из оптимальных организационно-правовых форм для осуществления экономического межмуниципального сотрудничества.

Во-первых, данные юридические лица создаются и действуют на основе лишь одной формы собственности — государственной или муниципальной, в связи с чем их учредителями могут являться только Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование. В случае, если указанные организации будут признаны

в качестве одной из организационно-правовых форм межмуниципального сотрудничества, то возможно будет предусмотреть, что они могут создаваться исключительно на основе муниципальной собственности и только двумя и более муниципальными образованиями. Указанные требования позволят ориентировать данные организации исключительно на совместное решение вопросов местного значения муниципальных образований и избежать конфликта частных и публичных интересов при определении предметов и целей их деятельности, а также при осуществлении такими организациями своей деятельности.

Во-вторых, собственниками имущества, закреплённого за муниципальными предприятиями и учреждениями, остаются муниципальные образования, то есть в данном случае муниципальное имущество не подлежит отчуждению в собственность частных лиц, и муниципальное образование сохраняет право собственности на него. В этом состоит отличие унитарного предприятия от хозяйственного товарищества, хозяйственного общества и производственного кооператива, являющихся собственниками принадлежащего им имущества, в состав которого могут входить и предприятия как имущественные комплексы.

В связи с этим на отношения, связанные с закреплением муниципального имущества за данными организациям, не распространяются требования и процедуры, установленные законодательством Российской Федерации о приватизации в отношении отчуждения муниципального имущества. С другой стороны, предоставленные предприятию или учреждению права на переданное имущество (право хозяйственного ведения или оперативного управления) являются ограниченными вещными правами, которые дают возможность данным организациям владеть, пользоваться и распоряжаться таким имуществом только в ограниченных пределах. В то же время собственник данного имущества осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего предприятию или учреждению имущества.

Например, согласно статье 295 ГК Российской Федерации предприятие не вправе продавать принадлежащее ему на праве хозяйственного ведения недвижимое имущество, сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ или иным способом распоряжаться этим имуществом без согласия собственника. Собственник имущества вправе изъять излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество, закреплённое им за казённым предприятием или учреждением либо приобретённое казённым предприятием или учреждением за счёт средств, выделенных ему собственником на приобрете-

ние этого имущества (ст. 296 ГК Российской Федерации). Нормы части 1 статьи 298 Кодекса предусматривают, что частное или бюджетное учреждение не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом, закреплённым за ним собственником или приобретённым этим учреждением за счёт средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества (то есть таким учреждениям не предоставлена возможность на самостоятельное распоряжение данным имуществом без согласия собственника).

Помимо этого, собственник имущества предприятия имеет ряд полномочий по управлению данным предприятием. Согласно статье 20 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» собственник имущества унитарного предприятия определяет цели, предмет, виды его деятельности, определяет порядок составления, утверждения и установления показателей планов (программы) финансово-хозяйственной деятельности унитарного предприятия, назначает на должность руководителя унитарного предприятия, заключает с ним, изменяет и прекращает трудовой договор в соответствии с трудовым законодательством и иными содержащими нормы трудового права нормативными правовыми актами, утверждает бухгалтерскую отчётность и отчёты унитарного предприятия, осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего унитарному предприятию имущества, утверждает показатели экономической эффективности его деятельности и контролирует их выполнение, имеет другие права и несёт другие обязанности, определённые Федеральными законами.

В-третьих, в соответствии со статьёй 120 ГК Российской Федерации учреждением признаётся некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. Специфика унитарных предприятий также состоит в том, что главным фактором их деятельности является не столько получение прибыли, сколько решение социальных и иных общественных задач на соответствующих территориях, а также обеспечение муниципальных нужд.

Так, согласно статье 8 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» государственное или муниципальное предприятие может быть создано, в частности, в случае необходимости осуществления деятельности в целях решения социальных задач (в том числе реализации определённых товаров и услуг по минимальным ценам), а также организации и проведения закупочных и товарных интервенций для обеспечения продовольственной безопас-

ности государства. При этом казённое предприятие может быть создано, в частности, в случае, если преобладающая или значительная часть производимой продукции, выполняемых работ, оказываемых услуг предназначена для федеральных государственных нужд, нужд субъекта Российской Федерации или муниципального образования; необходимости осуществления деятельности по производству товаров, выполнению работ, оказанию услуг, реализуемых по установленным государством ценам в целях решения социальных задач; необходимости осуществления отдельных дотируемых видов деятельности и ведения убыточных производств.

Необходимо отметить, что осуществление таких видов деятельности, непосредственно не направленных по сути только на получение прибыли, а предназначенных для решения публичных и общественных задач, также характерно для осуществления межмуниципального сотрудничества в целях совместного решения ряда вопросов местного значения.

Очевидно, что в реальной практике возникнет вопрос выбора конкретной организационно-правовой формы. Следует заметить, что этот вопрос актуален не только для перспективных моделей хозяйственного взаимодействия между муниципальными образованиями, но и для рутинной реализации уже существующих полномочий органов местного самоуправления. Полагаем, что движение в данном направлении должно начинаться не с перебора плюсов и минусов юридических лиц того или иного вида в поиске воображаемого идеала, а с уяснения целей будущей деятельности и характера прав и обязанностей, которые должны быть опосредованы юридическим лицом. Само понятие «организационно-правовая форма» говорит о том, что это юридическая конструкция, на основе правовых норм организующая деятельность участника гражданских правоотношений. Однако форма эта существует не сама по себе, а базируется на конкретном содержании правоотношений, то есть на комплексе взаимных прав и обязанностей.

У органов местного самоуправления, равно как и у любых других публично-правовых субъектов, не может быть собственных интересов — только общественные. И выбор организационно-правовой формы должен делаться этими органами, исходя из соответствия возможных механизмов правового регулирования в каждом конкретном случае реальным потребностям муниципального образования и его жителей. В праве нет «плохих» или «хороших» организационно-правовых форм. Может быть эффективно действующее унитарное предприятие, а может быть убыточное акционерное общество — примеров тому масса. Поэтому следует в первую очередь говорить о соответствии той или иной

правовой конструкции реальным условиям и содержанию опосредуемых правоотношений.

С учётом изложенного, на наш взгляд, разумным было бы предположить, что выбор между предприятием, автономным учреждением и учреждением бюджетным следует делать в зависимости от их перспективной сферы деятельности. Этой сферой деятельности будет определяться степень необходимой юридическим лицам самостоятельности. Так очевидно, что потребителями услуг лечебных или образовательных учреждений будут жители, возможности же собственного заработка у таких учреждений крайне ограничены и не согласуются по сути с целями их деятельности. Следовательно, для межмуниципального сотрудничества в этой сфере больше подошло бы бюджетное учреждение, полностью финансируемое по смете учредителями.

В ситуации, когда деятельность организации предполагает большую степень самостоятельности (например, сфера культуры, досуга) наряду с возможностью частичной окупаемости, для межмуниципального сотрудничества можно было бы использовать схему автономного учреждения, финансируемого учредителями в части устанавливаемых им заданий. Когда же речь идёт о значительной коммерческой привлекательности продукции организации, создаваемой в целях осуществления межмуниципального сотрудничества (сфера народных промыслов, туризма, ЖКХ), возможно было бы применить вариант с предприятием. Однако нельзя при этом забывать, что и оно, хотя и является коммерческой, нацеленной на систематическое извлечение прибыли, организацией, все же в обязательном порядке должно реализовывать целевую социальную функцию, сущностную функцию своих учредителей — органов публичной власти.

Полагаем, что вопрос о предоставлении возможности создания муниципальными образованиями межмуниципальных предприятий и учреждений для совместного решения определённых вопросов местного значения может быть дополнительно проработан. В случае, если такая возможность будет предусмотрена Федеральным законом № 131-ФЗ, полагаем, что потребуют существенной корректировки институты права хозяйственного ведения и оперативного управления, установленные в гражданском законодательстве Российской Федерации в отношении муниципального имущества, которое будет закрепляться собственниками за данными организациями. В частности, потребуется законодательно определить особенности правового положения имущества данных организаций, в том числе порядок и условия его формирования несколькими муниципальными образованиями, полномочия собствен-

ников по его владению, пользованию и распоряжению после передачи в хозяйственное ведение и оперативное управление таких предприятий и учреждений, порядок совместного управления этими организациями несколькими собственниками, а также имущественной ответственности по их обязательствам.

Определение такого рода вопросов выходит за пределы предмета правового регулирования Федерального закона № 131-ФЗ. В связи с этим в целях установления указанных особенностей относительно статуса, порядка организации и деятельности межмуниципальных предприятий и учреждений потребуется внесение изменений в ГК Российской Федерации, являющийся основополагающим законодательным актом в сфере регулирования имущественных отношений.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3	
ОТВЕТЫ НА ВОПРОСЫ ПО ПОЛОЖЕНИЯМ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 02 МАРТА 2007 ГОДА № 25-ФЗ «О МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»	4	
РАЗЪЯСНЕНИЯ ПО ОТДЕЛЬНЫМ ВОПРОСАМ		
Разъяснение Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления о применении части 2 статьи 34 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в редакции Федерального закона № 315-ФЗ	18	
Разъяснение Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления о применении части 2 статьи 37 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»	23	
Разъяснение Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления о возможности одновременного осуществления главой муниципального образования полномочий председателя представительного органа и главы исполнительно-распорядительного органа муниципального образования.....	25	
РЕКОМЕНДАЦИИ МЕРОПРИЯТИЙ КОМИТЕТА		
Рекомендации заседания Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Вопросы реформы муниципальных учреждений»	27	
Основные проблемы реализации Федерального закона № 83-ФЗ	31	
Рекомендации заседания «круглого стола» на тему «Совершенствование системы оказания государственных и муниципальных услуг»	43	
Рекомендации парламентских слушаний на тему «Размещение заказов для муниципальных нужд: проблемы и пути их решения».....	52	
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОПРОСОВ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА. ФОРМЫ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА.....		74
Статус межмуниципальных хозяйственных обществ: особенности и проблемы право- вого регулирования	78	
Порядок организации и деятельности межмуниципальных хозяйственных обществ.....	82	
Создание некоммерческих организаций как форма межмуниципального сотрудничества	85	
Перспективы создания муниципальных предприятий и учреждений в целях межмуниципального сотрудничества	87	

Практика применения законодательства
о местном самоуправлении
в разьяснениях
Комитета Государственной Думы
по вопросам местного самоуправления
Часть II

Редактор Филиппов А.Н.
Компьютерная вёрстка Компачев Р.В.

Подписано в печать 29.08.2011 г.
Формат 60×84/16. Печ. л. 6. Печать офсетная.
Тираж 500 экз. Заказ № 299.

Издательство и типография ЗАО «Гриф и К»
300062, г. Тула, ул. Октябрьская, 81-а.