

Начало на 11 стр.

Нормы части 4 статьи 31 Федерального закона от 08.05.2010 № 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) предусматривают, что изменение типа бюджетных учреждений в целях создания казенных учреждений, а также изменение типа казенных учреждений в целях создания бюджетных учреждений после 1 октября 2010 года осуществляется в порядке, предусмотренном статьей 17.1 Федерального закона № 7-ФЗ. Пунктом 1 этой статьи Федерального закона № 7-ФЗ установлено, что изменение типа государственного или муниципального учреждения не является его реорганизацией. При изменении типа государственного или муниципального учреждения соответствующие изменения вносятся только в его учредительные документы.

В соответствии с нормами Федерального закона от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» изменение типа государственного или муниципального учреждения не подлежит государственной регистрации. Вместе с тем необходимо учитывать, что в указанном случае государственной регистрации подлежат изменения, вносимые в учредительные документы государственного или муниципального учреждения (статьи 17-19 Федерального закона от 08.08.2001 № 129-ФЗ).

Необходимо учитывать, что органы местного самоуправления наделяются статусом юридического лица для осуществления собственной финансово-хозяйственной деятельности, участия в гражданском обороте от своего имени для удовлетворения исключительно собственных материально-

технических, организационных и иных потребностей. Статус юридического лица позволяет органам местного самоуправления иметь в своем ведении обособленное муниципальное имущество, которое закрепляется за ними на праве оперативного управления и необходимо для обеспечения собственной деятельности данных органов. Во всех остальных случаях органы местного самоуправления действуют как органы публичной власти для реализации публично-властных полномочий, а также участия в гражданском обороте от имени и в интересах муниципального образования, являющегося самостоятельным участником гражданских отношений. Наличие или отсутствие статуса юридического лица у органов местного самоуправления прямо не влияет на структуру органов местного самоуправления в муниципальном образовании, на объем и порядок реализации этими органами публичных полномочий и возможность участия их в гражданских правоотношениях от имени и в интересах муниципальных образований, а также на подчиненность и подотчетность органов местного самоуправления и их структурных подразделений.

В связи с этим необходимо различать публично-правовой и гражданско-правовой статус органов местного самоуправления и органов местной администрации, наделенных правами юридического лица.

Согласно абзацу пятому пункта 3 статьи 14 Федерального закона № 7-ФЗ устав бюджетного или казенного учреждения должен содержать наименование учреждения с указанием типа соответственно «бюджетное учреждение» или «казенное учреждение», сведения о собственнике его имущества, исчерпывающий перечень видов деятельности, которые бюджетное или казенное учреждение вправе осуществлять в соответствии с целями, для достижения которых оно создано, указа-

ния о структуре, компетенции органов управления учреждения, порядке их формирования, сроках полномочий и порядке деятельности таких органов.

В соответствии с пунктом 11 статьи 33 Федерального закона №83-ФЗ положения абзаца пятого пункта 3 статьи 14 Федерального закона № 7-ФЗ не применяются к органам государственной власти (государственным органам), органам местного самоуправления (муниципальным органам) и органам управления государственными внебюджетными фондами, а также к их территориальным органам. Вместе с тем нормами Федерального закона №83-ФЗ прямо не предусмотрено, что упомянутые требования Федерального закона № 7-ФЗ не применяются в отношении самих казенных учреждений, статусом которых наделяются органы местного самоуправления и органы местной администрации. Кроме того, следует учитывать, что в любом случае муниципальные правовые акты не должны противоречить федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации (часть 4 статьи 7 Федерального закона №131-ФЗ).

Таким образом, в случае, если вышеуказанные муниципальные правовые акты, которые необходимы для осуществления государственной регистрации органов местного самоуправления и органов местной администрации в качестве казенных учреждений, а также создания таких казенных учреждений путем изменения типа бюджетных учреждений содержат неправильное указание на тип соответствующего муниципального учреждения, то их следует привести в соответствие с требованиями статьи 41 Федерального закона №131-ФЗ.

Источник: Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления
<http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/052051051.html>

**Официальный сайт депутата Областной Думы
Законодательного Собрания Свердловской области Г.Н.АРТЕМЬЕВОЙ:**
<http://artemieva.duma.midural.ru>

Учредитель: Свердловская региональная общественная организация «Ассоциация депутатов органов местного самоуправления»
г. Верхняя Пышма, ул. Юбилейная, 9а, оф. 205
Главный редактор: Догаева О.В.
тел.: (343 68) 9-65-22 факс: (343 68) 9-65-67
e-mail: deputat@ugmk.com

Газета зарегистрирована в Управлении Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия по Уральскому Федеральному округу.
Рег. № ПИ № ФС 11-0579
Отпечатано в ООО «Офсет Плюс», г. Верхняя Пышма, ул. Осипенко, 1а. Тираж 2000 экз. Заказ № 399.

АДРЕС РЕДАКЦИИ:
624090, г. Верхняя Пышма,
ул. Юбилейная, 9а, оф. 205
тел./факс: (34368)9-65-67
e-mail: deputat@ugmk.com

Думское дело

Ежемесячный информационно-аналитический вестник Свердловской Региональной общественной организации «Ассоциация депутатов органов местного самоуправления»
Издается с 2004 года. Распространяется бесплатно.

НОВОЕ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

НОВОЕ В ЖИЛИЩНОМ КОДЕКСЕ РФ

Ч.Д. ЦЫРЕНЖАПОВ,
канд. техн. наук, руководитель лаборатории
экономико-правовых исследований в жилищно-коммунальном хозяйстве
Томского государственного архитектурно-строительного университета

2011 год войдет в историю федерального жилищно-коммунального законодательства как год больших перемен. Основные нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность жилищно-коммунального комплекса, уже обновлены или будут обновляться в ближайшее время. 6 мая утверждены новые Правила предоставления коммунальных услуг. Есть весьма заметные изменения в Правилах содержания общего имущества в многоквартирном доме (МКД). Постановлением Правительства РФ от 10.06.2011 № 459 внесены правки в стандарты раскрытия информации управляющими компаниями (УК). Идет работа над новыми Правилами установления и определения нормативов потребления коммунальных услуг. До конца года ждем от Министерства регионального развития РФ

примерные условия договора управления МКД, энерго-сервисного договора. Масштабность правовых преобразований очевидна.

Эти преобразования обусловлены одним трендом: государство увеличивает свое присутствие в ЖКХ и возвращает себе некоторые рычаги управления. Оно вынуждено это делать, так как в ЖКХ за последнее десятилетие управление, рынок, правопорядок, социальная защита и другие социальные институты этой сферы не смогли показать свою дееспособность.

Самым значимым событием в процессе преобразования нормативно-правовой основы ЖКХ стало появление Федерального закона от 04.06.2011 № 123-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные

законодательные акты Российской Федерации». Впервые за шесть лет действия Жилищного кодекса РФ в него внесены существенные изменения и дополнения. Все прежние изменения и дополнения, вносившиеся более 15 раз, имели точечный характер.

Каковы последствия принятия закона?

Стартует кампания по проверке легитимности выбора способов управления МКД (ТСЖ и УК). Будем всем миром перетряхивать грязное белье. Решения общего собрания собственников помещений в МКД, связанные с созданием ТСЖ и заключением договоров управления домом, должны стать предметом специального рассмотрения государственной жилищной инспекцией.

Продолжение на 2 стр.

Начало на 1 стр.

Конец кампании намечен на 1 марта 2013 г. Инспекция надеется полномочием по итогам проверки этих документов обращаться в суд с требованием о признании недействительными решений общих собраний со всеми вытекающими последствиями. До 1 марта 2012 г. все ТСЖ обязаны представить в инспекцию документы по созданию ТСЖ. Кто должен представить в инспекцию решения общих собраний и документы, связанные с договорами управления МКД, закон не сказал.

Возрастают требования к открытости ТСЖ. УК с декабря 2010 г. находятся на всеобщем обозрении. Наступила очередь ТСЖ. Во-первых, все члены и не члены в ТСЖ имеют право знакомиться с широким списком документов ТСЖ: протоколами заседаний общих собраний членов ТСЖ (в т. ч. бюллетенями и доверенностями для голосования), правления ТСЖ, заключениями ревизионной комиссии (ревизора) ТСЖ, технической документацией на дом, финансовой (бухгалтерской) отчетностью ТСЖ и др. Во-вторых, стандарты раскрытия информации УК будут распространяться и на ТСЖ, ЖК и ЖСК. Разумеется, со своими особенностями. Ждем от Правительства РФ изменений в утвержденные постановления от 23.09.2010 № 731 стандарты. В-третьих, контроль за соблюдением стандартов будет возложен на жилищные инспекции.

Усложняется процедура создания ТСЖ. Протокол общего собрания собственников жилья о создании ТСЖ должен быть подписан всеми лицами,

проголосовавшими за его создание. Сбор подписей - изнурительная работа. Из ст. 136 ч. 1 ЖК РФ следует, что надо собрать подписи собственников помещений МКД, обладающих более чем 50% голосов от общего числа голосов собственников помещений в таком доме. Данный протокол должен быть представлен в регистрирующий орган вместе со всеми сведениями о лицах, подписавших протокол.

Сказано категорическое «нет» гигантским ТСЖ. Ведь чем больше МКД под управлением ТСЖ, тем ближе ТСЖ к сути УК и тем меньше реального самоуправления в нем. Обращаю внимание, что в отдельных городах созданы ТСЖ, управляющие целыми жилыми кварталами и микрорайонами. Правильно, что эти квазиуправляющие компании должны уйти в прошлое. Отныне один большой МКД - одно ТСЖ. Могут объединяться в одно ТСЖ только те многоквартирные дома, где в сумме количество квартир не превышает 30. При этом в каждом доме, объединяющемся с другими домами в одно ТСЖ, за товарищество должны проголосовать 2/3 собственников помещений. Кроме того, федеральный законодатель создал идеальные условия для дробления уже созданных гигантских ТСЖ.

Упорядочены взаимоотношения внутри ТСЖ. Прежде всего определено правовое положение собственников помещений - не членом ТСЖ. По своим правам и обязанностям они практически уравниваются с членами ТСЖ. Вводится реестр членом ТСЖ, который должен вестись в обязательном порядке в каждом ТСЖ и быть доступной ин-

формационной базой. Отныне общему собранию членом ТСЖ дано право избирать напрямую председателя правления ТСЖ. Все заседания правления ТСЖ проходят и протоколируются в установленном законом порядке. Дана возможность уведомления в упрощенном порядке и заочного голосования в рамках организации и проведения общего собрания членом ТСЖ. Наконец, введены правила, препятствующие возникновению конфликтов интересов в ТСЖ. Первое правило: член правления ТСЖ не может работать в ТСЖ по трудовому договору. Посыл законодателя правильный. Каждый должен заниматься своим делом: правление ТСЖ - это управление и контроль, персонал ТСЖ - это выполнение трудовых обязанностей, связанных с содержанием и ремонтом общего имущества дома. Следовательно, правление получает вознаграждение, а персонал - зарплату. Второе правило: членом правления ТСЖ не может быть лицо, с которым ТСЖ заключило договор управления домом, или если это лицо занимает должность в органах управления организации, с которой заключен такой договор. Причина появления такой нормы ясна из изложенных соображений.

Сохранена схема, когда ТСЖ и УК выступают исполнителями коммунальных услуг. Они обязаны покупать коммунальные ресурсы у ресурсоснабжающей организации (РСО) и предоставлять за счет этого коммунальные услуги соответствующим потребителям. Новая норма, изложенная в ч. 12 ст. 161 ЖК РФ, гласит: «Управляющие организации, товарищества собственников жилья либо жилищные

● заключение соглашения представителем органом поселения с представительным органом муниципального района о передаче контрольно-счетному органу муниципального района полномочий контрольно-счетного органа поселения по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля.

Согласно ч. 2 ст. 41 Закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления, наделяемые правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями. Они образуются исключительно для осуществления управленческих функций и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц. В свою очередь Закон № 6-ФЗ устанавливает, что контрольно-счетный орган муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом его представительного органа может

обладать правами юридического лица.

Необходимо учитывать, что органы местного самоуправления, в том числе контрольно-счетные органы, наделяются статусом юридического лица для осуществления собственной финансово-хозяйственной деятельности, участия в гражданском обороте от своего имени для удовлетворения исключительно собственных материально-технических, организационных и иных потребностей. Во всех остальных случаях они действуют как органы публичной власти для реализации публично-властных полномочий, участия в гражданском обороте от имени и в интересах муниципального образования, являющегося самостоятельным участником гражданских отношений. Наличие или отсутствие статуса юридического лица у органов местного самоуправления прямо не влияет на структуру этих органов, на объем и

порядок реализации ими публичных полномочий, на возможность участия их в гражданских правоотношениях от имени и в интересах муниципальных образований, а также на подчиненность и подотчетность органов местного самоуправления и их структурных подразделений.

Таким образом, наделение контрольно-счетного органа муниципального образования правами юридического лица не является обязательным. В то же время нельзя не отметить, что без наделения контрольно-счетного органа муниципального образования статусом юридического лица на практике будет достаточно сложно обеспечить его полную самостоятельность, а также организационную и функциональную независимость.

*Источник:
ежемесячный
финансово-экономический
журнал «Бюджет»,
№ 11(107), ноябрь 2011.*

МЕТОДИЧЕСКАЯ ПОМОЩЬ

Вопрос: Следует ли определять в учредительных документах тип муниципального учреждения, статусом которого наделяются органы местного самоуправления или же такое достаточно указание на тип такого учреждения в Федеральном законе № 131-ФЗ?

Ответ: В соответствии с нормами части 2 статьи 41 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ) органы местного самоуправления, которые в соответствии с данным Федеральным законом и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями. Они образуются исключительно для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с федеральным законом.

Нормы части 1 статьи 14 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее - Федеральный закон № 7-ФЗ) предусматривают, что для казенного

учреждения в качестве учредительного документа может являться положение, утвержденное соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, в случаях, установленных законом, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

Согласно части 2 статьи 41 Федерального закона № 131-ФЗ основаниями для государственной регистрации органов местного самоуправления в качестве юридических лиц являются устав муниципального образования и решение о создании соответствующего органа местного самоуправления с правами юридического лица. В случае отсутствия устава муниципального образования основаниями для государственной регистрации органов местного самоуправления в качестве юридических лиц являются:

- для представительного органа муниципального образования - протокол заседания представительного органа муниципального образования, содержащий решение о наделении этого представительного органа правами юридического лица;

- для иных органов местного самоуправления - решение представительного органа муниципального образования об учреждении соответствующего органа местного самоуправления с правами юридического лица. Основаниями для государственной регистрации органов местной администрации в качестве юридических лиц являются решение представительного органа муниципального образования об учреждении соответствующего органа и утверждение положения о нем этим представительным органом муниципального образования.

Таким образом, в соответствии с положениями Федерального закона № 131-ФЗ только указанные муниципальные правовые акты являются документами, необходимыми для осуществления государственной регистрации органов местного самоуправления в качестве юридических лиц. В связи с этим данные муниципальные правовые акты можно рассматривать в качестве учредительных документов таких юридических лиц.

Продолжение на 12 стр.

Начало на 9 стр.

органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», настоящим Федеральным законом, Бюджетным кодексом Российской Федерации, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами. В случаях и порядке, установленных федеральными законами, правовое регулирование организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований осуществляется также законами субъекта Российской Федерации.

Таким образом устранена несовместимость между нормами Законов № 6-ФЗ и № 131-ФЗ.

Закон № 131-ФЗ не предусматривает возможности включения одних органов местного самоуправления в структуру других. В этом случае они не смогли бы обладать собственными полномочиями по решению вопросов местного значения и осуществлять их самостоятельно. Следовательно, контрольный (контрольно-счетный) орган муниципального образования не может входить в структуру представительного или иного органа местного самоуправления.

В то же время отсутствие контрольного органа в структуре органов местного самоуправления не означает, что в соответствующем муниципальном образовании отсутствует возможность для создания системы внешнего финансового контроля. В соответствии с Законом № 131-ФЗ в исключительной компетенции представительных органов муниципальных образований находится контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами полномочий по решению вопросов местного значения. Нормы Бюджетного кодекса (ст. 153) также предусматривают, что представительные органы муниципальных образований рассматривают и утверждают бюджеты и отчеты

об их исполнении, осуществляют последующий контроль за исполнением бюджетов, формируют и определяют правовой статус органов, осуществляющих контроль за исполнением бюджетов. Согласно ч. 2 ст. 265 БК РФ контроль представительных органов муниципальных образований предусматривает их право на вынесение оценки деятельности органов, исполняющих бюджеты, а также на создание собственных контрольных органов (то есть контрольных органов в структуре представительных органов муниципальных образований).

Из сказанного следует, что как представительные органы муниципальных образований, так и их собственные контрольные органы также можно отнести к органам, осуществляющим определенные функции внешнего финансового контроля. **Вместе с тем по своему статусу контрольные органы представительных органов отличаются от контрольных (контрольно-счетных) органов муниципальных образований. Они не являются самостоятельными органами местного самоуправления, обладающими собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, а лишь входят в состав представительных органов муниципальных образований на правах их структурных подразделений.** Такие органы не могут наделяться статусом юридического лица, а также обладать организационной и функциональной независимостью. **При этом на них не распространяются положения Закона № 6-ФЗ. Данные структурные подразделения могут выполнять функции в области муниципального финансового контроля только в пределах собственных полномочий представительных органов муниципальных образований.**

Кроме того, в малых городах, поселках и сельских поселениях, в которых отсутствуют финансовые и материально-технические возможности для содержания специализированных контрольных органов, функции по осуществлению финансового контроля могут быть

возложены на одну из комиссий (комитетов) представительного органа муниципального образования. Указанные комиссии (комитеты) также не могут обладать статусом контрольно-счетных органов муниципальных образований.

Нормы Закона № 6-ФЗ предусматривают, что представительные органы поселений вправе заключать с представительным органом соответствующего муниципального района соглашение о передаче контрольно-счетному органу района полномочий контрольно-счетного органа поселения. Указанные соглашения должны заключаться на определенный срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объема межбюджетных трансфертов из бюджетов поселений в бюджет района, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение данных соглашений. При этом для осуществления переданных таким образом полномочий органы местного самоуправления муниципального района имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства в случаях и порядке, предусмотренных решением представительного органа данного муниципального образования (ч. 4 ст. 15 Закона № 131-ФЗ).

Итак, в настоящее время существуют следующие варианты организации в муниципальном образовании внешнего муниципального финансового контроля:

- создание контрольно-счетного органа муниципального образования;
- создание контрольного органа в структуре представительного органа муниципального образования;
- возложение функций по осуществлению финансового контроля на одну из комиссий (комитетов) представительного органа;

кооперативы или иные специализированные потребительские кооперативы, осуществляющие управление многоквартирными домами, не вправе отказываться от заключения <...> договоров с ресурсоснабжающими организациями, которые осуществляют холодное и горячее водоснабжение, водоотведение, электроснабжение, газоснабжение (в том числе поставки бытового газа в баллонах), отопление (теплоснабжение, в том числе поставки твердого топлива при наличии печного отопления)» Правда, теперь РСО отвечает за поставки коммунальных ресурсов надлежащего качества до границ общего имущества в МКД и границ внешних сетей инженерно-технического обеспечения данного дома, если иное не установлено договором. Потребители же получили право вносить плату за все или некоторые коммунальные услуги напрямую ресурсоснабжающим организациям.

Установлены общие требования к деятельности по управлению МКД. Теперь содержание общего имущества в МКД строго привязано к исполнению требований законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, технического регулирования, пожарной безопасности, защиты прав потребителей. Предполагается введение правительственных стандартов деятельности по управлению МКД. Правительством РФ будет определен минимальный перечень необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в МКД услуг и работ, порядок их оказания и выполнения. Следовательно, собственни-

кам помещений в МКД надо быть готовым к такому размеру платы за содержание общего имущества дома, который обеспечит финансирование этого минимального перечня услуг (работ).

Введен новый институт управления МКД - совет многоквартирного дома. Известный лозунг «Вся власть Советам!» обретая новый смысл, получает вторую жизнь. Действующие за рамками закона так называемые домовые комитеты получили шанс на легализацию. Во всех МКД, где количество квартир превышает четыре, где не создано ТСЖ, ЖСК и ЖК, должны быть сформированы советы по принципу «один дом - один совет». Совет многоквартирного дома это промежуточное звено между общим собранием собственников и управляющей (обслуживающей) организацией. Основная функция совета - представление интересов МКД перед указанными организациями. Положителен тот факт, что федеральный законодатель достаточно подробно прописал компетенцию совета и его председателя. Теперь управляющим организациям придется считаться с домовыми комитетами. Персональный состав совета образуется исключительно из собственников помещений в доме.

Установлены ограничения одного из способов управления МКД - непосредственного управления. Если в МКД количество квартир более 12, собственники помещений в данном доме могут заключать договор оказания услуг и (или) выполнения работ по содержанию и ремонту общего имущества исключительно с управляющей организацией.

Нельзя эти работы и услуги выполнять самим собственникам жилья или привлекать подрядные организации. Более того, законодатель считает, что если не будет привлечения управляющей организации, то не будет и такого способа управления домом, как непосредственное управление. С учетом, что федеральный законодатель ввел уведомительный порядок осуществления деятельности по управлению МКД и в скором будущем планирует ввести систему саморегулирования в этой сфере, очевидно, что ограничения непосредственного управления сделаны на благо института управляющих организаций в целях повышения масштаба их деятельности и уровня их профессионализма. Для этого управляющим компаниям расширили рынок, запретив туда «лезть» другим организациям. Дилетанты в настоящее время могут проводить свои «эксперименты» только на тех МКД, где количество квартир составляет менее 12.

Произошло существенное усиление органов местного самоуправления в системе управления МКД. Отныне они могут на законных основаниях проводить проверки деятельности управляющей организации. В случае если по результатам проверки выявлено невыполнение УК условий договора управления МКД, орган местного самоуправления (МСУ) созывает собрание собственников помещений в данном доме для решения вопросов о расторжении договора с такой управляющей организацией и о выборе новой или об изменении способа управления данным домом.

Продолжение на 4 стр.

Начало на 3 стр.

Кроме того, орган МСУ может созывать общее собрание собственников помещений в МКД в целях формирования совета многоквартирного дома, если сами собственники не сделали этого. На первый взгляд неприемлемое полномочие при разумном использовании может стать действенным механизмом вмешательства органа МСУ в «черные дела» недобросовестных управляющих компаний. Достаточно избрать лояльный к местной власти состав совета многоквартирного дома, не забывая при этом, что органы МСУ представляют интересы

крупнейшего собственника жилья - муниципального образования. Попробуем спрогнозировать, что скоро в российских городах развернется борьба за «контрольный пакет акций» в советах многоквартирного дома.

Ограничена свобода действий застройщика по управлению «своими» МКД. Во-первых, введен запрет на создание ТСЖ в строящихся МКД, т. к. эти ТСЖ в основной массе подконтрольны застройщику. Будущие собственники помещений в таком доме не имеют реальной возможности контролировать действия застройщика. Застройщик же имеет все возможности

передать дом в эксплуатацию подконтрольному ТСЖ, по сути самому себе, в целях замалчивания «недоделок» и ожидания окончания всех гарантийных сроков. Во-вторых, застройщик теряет возможность передать построенный им дом в эксплуатацию подконтрольной УК. В течение 10 рабочих дней со дня выдачи разрешения на ввод в эксплуатацию МКД орган МСУ проводит открытый конкурс по отбору управляющей организации для управления данным домом.

Источник:
журнал «Услуги в сфере ЖКХ. Вопросы и ответы», № 11, 2011 год

Оптимизация расходов местных бюджетов. Проблемы. Пути решения.

В.А.ЩЕПАЧЁВ,
член Совета по местному самоуправлению при Председателе ГД ФС РФ, председатель Объединения муниципальных юристов России,
член Европейского клуба экспертов местного самоуправления,
секретарь Совета (ассоциации) муниципальных образований Оренбургской области, кандидат юридических наук

Для улучшения финансового положения и платежеспособности муниципальных образований органам местного самоуправления необходимо определить меры, направленные на мобилизацию бюджетных доходов и оптимизацию бюджетных расходов. Для наиболее полной реализации мер по повышению эффективности и оптимизации бюджетных расходов, на мой взгляд, необходимо создание определенных условий и стимулов для всех участников бюджетного процесса. К таким условиям можно отне-

сти: организацию бюджетного процесса, ориентированного на результат, сокращение либо изменение существующих бюджетных учреждений, совершенствование системы управления инвестициями, обязательное создание контрольных органов муниципальных образований и др.

Улучшение финансового положения и платежеспособности невозможно без продуманного распределения бюджетных доходов и расходов во времени. Для достижения этой цели необходимо совершенствовать

методы бюджетного планирования и мобилизовать источники финансирования дефицита местных бюджетов.

Так как финансовое положение и платежеспособность муниципальных образований в значительной степени зависят от выделения им трансфертов из регионального бюджета, необходимо сосредоточить все усилия на повышении прозрачности и стабильности межбюджетных отношений.

В настоящее время можно выделить следующие основные проблемы, возникающие в ра-

Правовой статус органов внешнего муниципального финансового контроля

Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» не дает прямого ответа на вопрос о том, какое место контрольно-счетный орган занимает в структуре органов местного самоуправления, является ли он сам органом местного самоуправления либо имеет иной правовой статус. Во многих муниципальных образованиях в связи с этим возникают практические вопросы.

Вадим Викторович ВОЛКОВ,
ведуший советник аппарата Комитета Госдумы по местному самоуправлению

Согласно ч. 2 ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. При этом органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения. Из данных положений следует, что вопросы местного значения могут решать либо непосредственно граждане, либо органы местного самоуправления. Федеральный закон от 6.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения относит формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением. **То есть данные вопросы не могут решаться, например, государственными или муниципальными органами, не входящими в структуру органов местного самоуправления.** Из норм Федерального закона № 131-ФЗ (ч. 1 ст. 2 и ч. 1 ст. 34) следует, что одним из основных признаков органов местного самоуправления является наличие у них собственных полномочий по решению вопросов местного зна-

чения.

В соответствии с ч. 2 ст. 2 Закона № 6-ФЗ правовое регулирование организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований осуществляется также Законом № 131-ФЗ. **Помимо контрольного органа муниципального образования данный закон не предусматривает возможности создания иных органов местного самоуправления, осуществляющих полномочия внешнего муниципального финансового контроля.** При этом основные полномочия, предусмотренные указанными законами для контрольных органов и контрольно-счетных органов муниципальных образований, практически совпадают. Из указанных положений следует, что **контрольно-счетный орган муниципального образования является органом местного самоуправления, поскольку его статус полностью идентичен статусу контрольного органа муниципального образования, о котором идет речь в ст. 34 и 38 Закона № 131-ФЗ.**

Федеральным законом от 30 ноября 2011 года № 361-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены изменения в ряд статей федерального закона № 131-ФЗ, касающихся контрольно-счетных органов муниципальных образований. По всему тексту закона № 131-ФЗ понятие «контрольный орган муниципального образования» заменено на понятие

«контрольно-счетный орган муниципального образования».

Часть 8 статьи 34 устанавливает, что решение представительного органа муниципального образования об изменении структуры органов местного самоуправления вступает в силу не ранее чем по истечении срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего указанное решение, **за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом.**

Под этим случаем имеются в виду положения, изложенные в части 8 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ, в соответствии с которыми изменения и дополнения в устав муниципального образования и предусматривающие создание контрольно-счетного органа муниципального образования, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

В статье 38 установлено: контрольно-счетный орган муниципального образования создается только представительным органом муниципального образования. В этой же статье установлено, что порядок организации и деятельности контрольно-счетного органа муниципального образования определяется Федеральным законом от 7 февраля 2011 года N 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных

Продолжение на 10 стр.

Начало на 7 стр.

в разрезе бюджетных учреждений. Данные мероприятия, на мой взгляд, необходимо осуществлять программными методами.

Сокращение количества и оптимизация работы бюджетных учреждений позволит в значительной степени улучшить финансовое положение и платежеспособность муниципального образования путем увеличения эффективности расходов местного бюджета, так как сокращаются наименее эффективные учреждения без снижения качества предоставляемых бюджетных услуг.

Одним из существенных резервов экономии средств местных бюджетов является межмуниципальная кооперация, которая подразумевает объединение усилий нескольких муниципальных образований по совместному предоставлению услуг гражданам.

Объединение усилий муниципальных образований целесообразно для решения крупных хозяйственных проблем, вопросов предоставления социальных услуг, требующих значительных финансовых и материальных ресурсов, например, таких как:

а) управление объектами водоснабжения, водоотведения, электроснабжения, газоснабжения;

б) организация содержания дорог, утилизации и переработки твердых бытовых и промышленных отходов;

в) содержание мест захоронений;

г) оказание медицинских услуг;

д) предоставление общего

среднего и дополнительного образования;

е) совместная организация деятельности культурно-развлекательных учреждений и спортивных сооружений;

ж) создание межмуниципальных средств массовой информации и др.

Межмуниципальное сотрудничество для решения вопросов местного значения осуществляется путем создания межмуниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью или некоммерческих организаций для решения вопросов местного значения.

В ряде отраслей возможно совместное финансирование учреждений, служб, или предоставление муниципальной услуги другим муниципальным образованиям.

Такой подход позволит муниципальным образованиям соблюсти взаимный интерес путем максимальной загрузки имеющихся учреждений, получая при этом финансовые средства из соответствующих бюджетов, с одной стороны и, избегая необходимости расходования бюджетных средств на строительство новых учреждений, — с другой.

Помимо названных способов, хотелось бы также остановиться на предоставленном 131-ым законом праве создавать контрольные органы местного самоуправления. В настоящее время далеко не во всех муниципалитетах такие органы созданы, а ведь кто как не они должны осуществлять очень важную работу по выявлению тех средств местного бюджета, которые

были потрачены неэффективно, и прилагать все усилия к тому, чтобы подобные траты не повторялись в будущем. К тому же 1 октября 2011 года вступает в силу Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»¹, который направлен на совершенствование правовых основ внешнего государственного и муниципального финансового контроля и повышение эффективности и результативности деятельности контрольно-счетных органов. Вступление в силу данного закона будет способствовать развитию института независимого внешнего финансового контроля на уровне муниципальных образований и повышению эффективности контроля за использованием муниципальными образованиями финансово-бюджетных средств.

Претворение в жизнь всех вышеперечисленных предложений позволит в значительной степени оптимизировать расходы местных бюджетов и в конечном итоге создаст необходимые предпосылки для развития территорий муниципальных образований.

¹ «Собрание законодательства РФ», 06.10.2003, № 40, ст. 3822

² «Парламентская газета», № 32, 01-07.07.2011

³ «Парламентская газета», № 32, 01-07.07.2011

⁴ «Российская газета», № 29, 11.02.2011

Источник: научно-практический журнал местного самоуправления и муниципального права «Местное право», № 5, 2011 год.

боте органов местного самоуправления, не позволяющие оптимизировать расходы местных бюджетов;

за местными бюджетами не закрепляются дополнительные источники доходов в случае принятия федеральных законов, увеличивающих объем расходных обязательств муниципальных образований;

на федеральном уровне не принято решение о сокращении или отмене установленных льгот по местным налогам;

- субъекты Российской Федерации не компенсируют расходы местных бюджетов, возникающие в связи с недофинансированием переданных органам местного самоуправления государственных полномочий;

сведения о налогоплательщиках и объектах налогообложения не направляются органам местного самоуправления;

Правительством РФ не предусматривается возможность дополнительного финансирования за счет средств федерального бюджета расходных обязательств муниципальных образований, возникающих в связи с решением вопросов, не отнесенных Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ к вопросам местного значения, но возложенных на органы местного самоуправления отдельными федеральными законами (формирование земельных участков под многоквартирными домами, осуществление регистрационного учета граждан Российской Федерации и по

месту пребывания и по месту жительства на период до 2011 года, финансирование органов милиции и обеспечение жилища помещенными участковыми милиции, ведение учета не только малоимущих граждан, а всех нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена). То есть до конца не исключена практика «нефинансируемых мандатов»;

- до сих пор не решен вопрос о разработке минимальных социальных стандартов.

Данные проблемы являются лишь вершиной айсберга и затрагивают лишь вопросы предоставления финансовых средств из бюджетов различных уровней.

Для улучшения ситуации в сфере местных финансов и большей нацеленности местных бюджетов на решение местных проблем необходимо законодательно ограничить объем переданных на муниципальный уровень обязательных к исполнению государственных полномочий, например, установить предел в определенный процент от общих расходов местного бюджета, а в случае, при котором передаваемые государственные полномочия выше этого порога принимаются к исполнению и реализуются органами местного самоуправления только на добровольной основе с восполнением им не только полной стоимости передаваемых полномочий, но и дополнительных затрат, связанных с

их осуществлением на местах.

Кроме того, как отмечает Президент Российской Федерации Д.А. Медведев в своем Бюджетном послании Федеральному собранию от 29.06.2011 «О бюджетной политике в 2012 - 2014 годах» «следует завершить подготовку к введению местного налога на недвижимость. По завершении кадастровой оценки объектов капитального строительства необходимо ввести указанный налог по мере готовности тех субъектов Российской Федерации, где такая оценка была проведена, чтобы этот налог можно было начать взимать уже в 2012 году. При этом необходимо, чтобы введение нового налога, с одной стороны, обеспечило более справедливое распределение налоговой нагрузки между объектами недвижимого имущества с разной рыночной стоимостью, а с другой стороны, было социально приемлемым и осуществлялось с учетом сложившегося уровня доходов населения, не привело к росту налоговой нагрузки на малообеспеченных граждан»².

В том же Бюджетном послании Д.А. Медведев говорит о том, что на сегодняшний день «требуется приступить к инвентаризации установленных федеральным законодательством льгот по региональным и местным налогам и оценке их эффективности. Речь идет, в первую очередь, о льготах по налогу на имущество организаций и по земельному налогу. Возможная отмена таких льгот - это не только переход к более справедливому способу распределения

Продолжение на 6 стр.

Начало на 5 стр.

собственных налоговых доходов между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, но и способ повышения налоговой автономии региональных и местных властей, а значит - и ответственности за принимаемые ими решения. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления должны иметь больше возможностей влиять на формирование инвестиционного климата и решение социальных вопросов. Но для этого им необходима прочная финансовая основа. Полномочия, в большей степени отвечающие целям и задачам органов государственной власти субъектов Российской Федерации, стоило бы передать на региональный уровень, полномочия, отвечающие целям и задачам органов местного самоуправления, - на муниципальный уровень. Соответственно этому должны определяться как расходные обязательства, так и источники доходов. Необходимо повысить значимость выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований по сравнению с субсидированием и одновременно усилить ответственность за выполнение показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления».

Одним из принципов бюджетной системы Российской Федерации является принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств, который означает, что при составлении и исполнении

бюджета участники бюджетного процесса должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием оптимального объема средств.

Оптимизация расходов местных бюджетов может достигаться различными способами. Одним из основных способов является организация бюджетного процесса, ориентированного на результат.

В организации бюджетного процесса заложены существенные резервы повышения финансовой устойчивости и платежеспособности муниципального образования. Однако, для практической реализации этих резервов необходимо, чтобы совершенствование бюджетного процесса носило комплексный характер и включало в себя ряд направлений, основными из которых являются:

использование реестра расходных обязательств как инструмента оптимизации муниципальных расходов;

раздельное планирование действующих и принимаемых обязательств;

использование инструментов оценки результативности бюджетных расходов и обеспечение учета подобной оценки в бюджетном планировании.

Реестр расходных обязательств представляет собой перечень нормативных правовых актов и заключенных органами местного самоуправления договоров и соглашений, предусматривающих возникновение расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств соответствующего бюджета. В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федера-

ции формирование реестра расходных обязательств является обязательным для муниципальных образований. Однако далеко не везде он стал реальным инструментом совершенствования бюджетного процесса. Для того чтобы решить данную задачу, необходимо провести инвентаризацию расходных обязательств муниципально-образовательного образования с целью оценки того, насколько эти обязательства соответствуют полномочиям соответствующего органа местного самоуправления, его целям и задачам. Результаты подобной инвентаризации необходимо использовать при определении перечня бюджетных услуг, финансирование которых осуществляется за счет средств бюджета, при проведении границы между платными и бесплатными услугами.

Осуществление данных мероприятий позволит отказаться от бюджетных расходов, не соответствующих полномочиям муниципального уровня власти, не способствующих достижению его целей и задач; оптимизировать соотношение между платными и бесплатными услугами, а также избежать избыточных расходов бюджета, не обусловленных масштабами и качеством предоставляемых муниципальных услуг.

Раздельное планирование действующих и принимаемых обязательств предусматривает, что первоочередному включению в бюджет подлежат расходы на финансирование действующих расходных обязательств, отраженных в реестре. Принятие новых расходных обязательств может осуществляться лишь в объеме разницы между объе-

мом действующих обязательств и бюджетными доходами и источниками финансирования дефицита бюджета. Раздельное планирование действующих и принимаемых обязательств является эффективным инструментом обеспечения финансовой устойчивости муниципальных образований, поскольку позволяет повысить финансовую дисциплину, т.е. избежать ситуации, когда в условиях невыполнения уже принятых обязательств принимаются новые, в результате чего нагрузка на местный бюджет существенно возрастает.

Организация бюджетного процесса должна быть устроена таким образом, чтобы обеспечивать ориентацию бюджетных расходов не на поддержку существующей бюджетной системы, а на предоставление бюджетных услуг и достижение реальных общественно значимых результатов. Обеспечить подобную ориентацию бюджетных расходов возможно различными способами: путем подготовки субъектами бюджетного планирования докладов о результатах и основных направлениях деятельности, повышения качества целевых программ и т.п. Однако, вне зависимости от выбранной формы, необходимо, чтобы в ходе бюджетного процесса была обеспечена количественная оценка результативности бюджетных расходов, анализ результативности деятельности субъектов бюджетного планирования в отчетном периоде, выявление причин невыполнения показателей. В данном случае важно оценить как достижение показателей непосредственных ре-

зультатов, так и их воздействие на прогнозируемую динамику показателей конечных результатов. При этом невыполнение показателей результативности не должно автоматически приводить к изменению объемов финансирования субъекта бюджетного планирования (ни в сторону увеличения, ни в сторону уменьшения), но должно являться индикатором наличия проблем с результативностью расходов в соответствующей сфере, которые требуют своего решения. Кроме того, к оценке результативности деятельности субъектов бюджетного планирования необходимо привлекать широкий круг заинтересованных участников, обеспечивать публичность данного процесса. Это может быть достигнуто в том случае, если ключевую роль в оценке результативности будет играть комиссия по повышению результативности бюджетных расходов, либо другой аналогичный орган, включающий в себя представителей и исполнителей распорядительного органа, депутатов, общественность, экспертов и т.п.

Использование механизмов оценки результативности в бюджетном процессе позволяет отказаться от расходов, не способствующих решению вопросов, реально стоящих перед муниципальным образованием; сосредоточить ресурсы на общественно значимых приоритетах, а не распределять их в незначительных объемах между множеством имеющихся проблем, не достигая решения ни одной из них; обеспечить содержательный диалог между всеми заинтересованными сто-

ронами, создавая барьер на пути чисто популистских проектов. Очевидно, что подобные результаты способствуют улучшению финансового положения муниципальных образований.

В целях оптимизации расходов местных бюджетов представляется целесообразным провести реорганизацию муниципальных учреждений, привлечение организаций негосударственного сектора к предоставлению муниципальных услуг. Реализация данных направлений будет способствовать повышению эффективности бюджетных расходов, экономии бюджетных средств, созданию конкуренции в предоставлении (производстве) общественных товаров и услуг.

Оптимизация работы бюджетных учреждений необходима, в том числе, и для приведения их размещения в соответствие со сложившейся структурой расселения. Это позволит сократить число муниципальных учреждений, за счет тех организаций, в которых повышенные затраты на единицу предоставляемой услуги не связаны с ее высоким качеством, что даст возможность сэкономить бюджетные ресурсы и, тем самым, повысить платежеспособность муниципального образования без снижения качества бюджетных услуг а, возможно, и при его повышении. Для такой оптимизации необходимо опять-таки организовать мониторинг количества бюджетных учреждений, количества персонала, используемых фондов, объемов и качества предоставляемых муниципальных услуг

Продолжение на 8 стр.