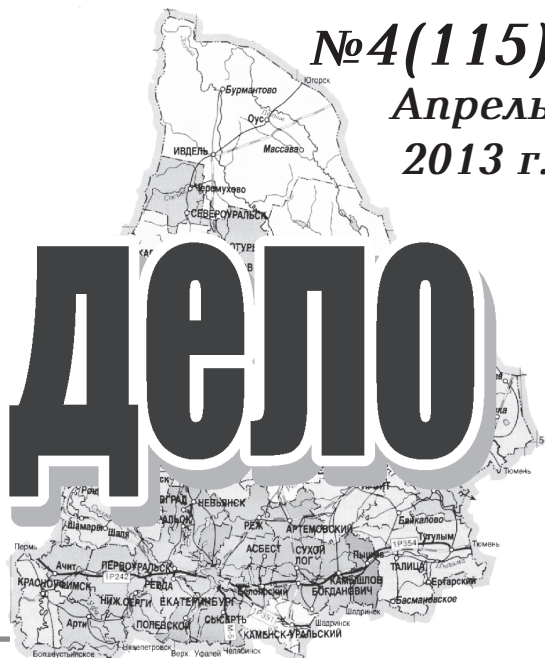


Думское дело

№4(115)
Апрель
2013 г.

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



21 апреля – День местного самоуправления

УВАЖАЕМЫЕ КОЛЛЕГИ искренне поздравляю Вас с празднованием Дня местного самоуправления, введенного Указом Президента Российской Федерации в целях повышения роли и значения института местного самоуправления, развитии демократии и гражданского общества.

Это день подлинного народовластия, ведь местное самоуправление – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя России, признается, гарантируется и осуществляется на всей ее тер-

ритории.

Говоря о местном самоуправлении нельзя не вспомнить Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», в котором указаны основные направления совершенствования и системы муниципального управления.

Одним из важнейших направлений совершенствования этой системы является обеспечение реального участия граждан в осуществлении местного самоуправления, активизация общественной инициативы на всех стадиях подготовки проектов муниципальных правовых актов, определяющих пути реализации вопросов местного значения и повышения качества муниципальных услуг.

Главной целью органов местного самоуправления муниципальных образований по совершенствованию системы муниципального управления всегда было и остается повышение уровня удовлетворенности населения качеством оказываемых муниципальных услуг.

Подходит к концу год со дня принятия Указа Президента Российской Федерации и День местного самоуправления позволяет подвести некоторые итоги его выполнения на муниципальном уровне, поставить перед собой новые цели, определить пути их решения.

Впереди много работы на благо жителей наших муниципальных образований

Желаю Вам крепкого здоровья, взаимопонимания, веры в успех, тесной связи с избирателями!

Г.Н.АРТЕМЬЕВА,
*председатель исполкома
Свердловской региональной
общественной организации
«Ассоциация депутатов органов
местного самоуправления»*

Об организации управления объектами коммунальной инфраструктуры муниципальных образований

ДЕЙСТВУЮЩИМ законодательством организация в границах поселения (городского округа) электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения (далее — ресурсоснабжения) возложена на органы местного самоуправления.

Организация ресурсоснабжения осуществляется органами местного самоуправления в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации. Органы местного самоуправления могут организовать ресурсоснабжение путем организации управления объектами коммунальной инфраструктуры, расположенными на территории муниципального образования. Под объектами коммунальной инфраструктуры в данной статье понимаются системы водоснабжения и водоотведения, системы теплоснабжения и газоснабжения, объекты электросетевого хозяйства, находящиеся в пределах территории поселения или городского округа. Управление объектами коммунальной инфраструктуры включает как поддержание существующих объектов коммунальной инфраструктуры, так и строительство новых объектов для обеспечения объектов жилищного, и иного строительства необходимыми коммунальными ресурсами.

Для организации управления объектами коммунальной инфраструктуры органы местного самоуправления имеют следующие ресурсы:

- средства местных и вышестоящих бюджетов;
- право муниципальной собственности на объекты коммунальной инфраструктуры;
- административные ресурсы.

На протяжении 2007-2010 гг. бюджеты всех уровней, как и в прежние годы, были основным источником

инвестиций в коммунальный комплекс России. В части инвестиций в основной капитал организаций водопроводно-канализационного хозяйства, теплоснабжения, сбора и переработки ТБО на долю бюджетных источников инвестиций приходилось от 42 до 61% от общего объема инвестиций в основной капитал этих организаций.

В большинстве муниципальных образований системы водоснабжения и водоотведения, а также системы теплоснабжения находятся в основном в муниципальной собственности, объекты электросетевого хозяйства — в собственности частных организаций.

Основным способом управления муниципальным имуществом в секторе водоснабжения и водоотведения, а также в теплоснабжении в настоящее время является управление данными объектами муниципальными предприятиями. Применение различных форм государственно-частного партнерства, в частности арендных или концессионных отношений, не нашло широкого применения.

Необходимо отметить, что опыт по заключению договоров ГЧП только формируется. Анализ заключенных договоров ГЧП в коммунальном секторе (более 40 договоров) показал, что они практически не содержат серьезных инвестиционных обязательств частных операторов. Объяснение этого кроется в непрозрачной и политизированной тарифной политике, что делает инвестиционные риски неприемлемо высокими.

Системы водоснабжения и водоотведения, а также системы теплоснабжения находятся в управлении в основном организаций с государственным или муниципальным участием, объекты электроэнергетики — частных организаций.

Объекты коммунальной инфраструктуры характеризуются плохим техническим состоянием, в частности сети изношены, и этот износ с годами увеличивается.

Для развития объектов коммунальной инфраструктуры независимо от формы собственности на такие объекты, повышения качества ресурсоснабжения и, соответственно, повышения комфорта проживания граждан в границах поселений и городских округов необходимо привлечение значительных инвестиций в коммунальный сектор. Возможностей бюджетов различных уровней по инвестированию в коммунальную инфраструктуру явно недостаточно. Необходимо привлечение частных инвестиций с компенсацией инвестиций в течение достаточно длительного периода времени (10-15 лет) за счет повышения эффективности производства и передачи коммунальных ресурсов.

Право муниципальной собственности на объекты коммунальной инфраструктуры позволяет в настоящее время органам местного самоуправления реализовать следующие основные варианты управления:

- 1) закрепление объектов коммунальной инфраструктуры за муниципальными предприятиями на праве хозяйственного ведения;
- 2) приватизация объектов коммунальной инфраструктуры путем акционирования муниципальных предприятий в соот-

ветствии с Федеральным законом от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» или путем продажи объектов коммунальной инфраструктуры на аукционе;

3) привлечение к управлению муниципальными объектами коммунальной инфраструктуры частного бизнеса в рамках государственно-частого партнерства (ГЧП).

Под административными ресурсами понимаются отдельные полномочия, которыми действующим законодательством наделяются органы местного самоуправления для организации ресурсоснабжения. В сфере газоснабжения и электроэнергетики органы местного самоуправления практически не наделяются никакими административными полномочиями.

В сфере водоснабжения и водоотведения органы местного самоуправления наделяются законодательством следующими полномочиями, позволяющими организовать ресурсоснабжение в данной сфере (с 1 января 2013 г.):

- утверждение схем водоснабжения и водоотведения поселений, городских округов;
- утверждение технических заданий на разработку инвестиционных программ;

ВАРИАНТЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ В КОММУНАЛЬНЫЙ СЕКТОР

Привлечение заемных средств муниципальным образованием либо оператором объектов коммунальной инфраструктуры. Возможными способами привлечения инвестиций в муниципальную собственность являются:

- муниципальные заимствования (например, путем выпуска облигаций);
- заимствования муниципальных предприятий под залог имущества;
- заимствования муниципальных предприятий под гарантии местных бюджетов;
- прямые бюджетные инвестиции.

- согласование инвестиционных программ.

Отдельные полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере водоснабжения и водоотведения могут передаваться органам местного самоуправления поселений, городских округов законами субъектов Российской Федерации, в частности:

- установление тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения;
- утверждение инвестиционных программ;
- утверждение производственных программ;
- утверждение целевых показателей деятельности организаций, осуществляющих горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и (или) водоотведение.

В сфере теплоснабжения отдельными полномочиями, позволяющими организовать ресурсоснабжение в данной сфере, являются:

- утверждение схем теплоснабжения поселений, городских округов с численностью населения менее 500 тыс. человек, определение единой теплоснабжающей организации;
- согласование инвестиционных программ организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения.

Органы местного самоуправления поселений, городских округов могут наделяться законом субъекта Российской Федерации полномочиями на утверждение инвестиционных программ организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения, полномочиями на государственное регулирование цен (тарифов) на тепловую энергию (за исключением тепловой энергии (мощности), производимой электростанциями в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии), отпускаемую непосредственно источниками тепловой энергии, обеспечивающими снабжение тепловой энергией потребителей, расположенных на территории одного муниципального образования.

Отсутствие возможности у муниципальных образований устанавливать тарифы организаций, осуществляющих эксплуатацию объектов коммунальной инфраструктуры, используемых для формирования финансовых источников, как для эксплуатации существующих объектов, так и для развития (строительства) новых объектов коммунальной инфраструктуры, снижает эффективность управления объектами коммунальной инфраструктуры муниципальных образований.

Муниципальные заимствования в условиях недостатка средств в местных бюджетах сегодня практически невозможны. Причиной тому является высокая зависимость муниципальных образований от межбюджетных трансфертов.

Предприятию не запрещено осуществлять заимствования, такие действия оно может совершать, с согласия учредителя — органа местного самоуправления. Привлечение заемных средств требует предоставления соответствующего обеспечения возврата этих средств. В качестве обеспечения исполнения обязательств

предприятия по возврату заемных средств может выступать залог (ипотека) имущества, принадлежащего предприятию на праве хозяйственного ведения, либо муниципальные гарантии. Привлечение муниципальным предприятием внешних инвестиций является труднореализуемым и рискованным мероприятием в силу его организационно-правовой формы.

Существуют риски невозврата заемных средств, возникающие в силу разных причин, в том числе обусловленные политическими

Продолжение на 4 стр.

Начало на 3 стр.

решениями органов местного самоуправления либо неадекватным тарифным регулированием. Использование предприятием залога имущества, принадлежащего ему на праве хозяйственного ведения, может привести к потере муниципального имущества, его размыванию. Есть примеры городов, в которых муниципальные системы водоснабжения и водоотведения за долги унитарных предприятий были переданы в частные руки.

Привлечение заемных средств предприятием под гарантию местного бюджета также может осуществляться при соблюдении ряда условий. Во-первых, предоставление муниципальных гарантий является муниципальной преференцией, т.е. предоставлением отдельным хозяйствующим субъектам преимущества, которое обеспечивает им более выгодные условия деятельности. Применительно к коммунальному сектору предоставление муниципальных гарантий осуществляется исключительно в целях обеспечения жизнедеятельности населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях и (или) защиты окружающей среды. Во-вторых, Бюджетным кодексом РФ накладываются следующие ограничения при предоставлении бюджетных гарантий:

- предельный объем муниципального долга не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений;

- размер расходов на обслуживание муниципального долга не должен превышать 15% расходов местного бюджета за вычетом субвенций.

Бюджеты большинства муниципальных образований трансфертозависимы от вышестоящих бюджетов, поэтому рассчитывать

на местные бюджетные инвестиции не приходится.

При реализации данного варианта муниципалитет должен взять на себя риски технических решений, которые обеспечат повышение эффективности управления объектами коммунальной инфраструктуры, развитие этих объектов, повышение комфорта проживания граждан на территории муниципального образования. При этом значительно увеличивается долговая нагрузка на местный бюджет. При реализации такой схемы финансирования существуют риски того, что часть заемных средств будет потрачена неэффективно, как следствие окупить инвестиции за счет повышения эффективности не удастся. Последствия могут быть негативными как для администрации муниципального образования (частичное погашение заемных средств), так и для населения (ухудшение качества предоставления услуг).

Практика показывает, что правовые основы функционирования унитарных предприятий не формируют мотиваций для эффективного управления объектами коммунальной инфраструктуры:

- отсутствует возможность сформировать эффективные договорные отношения между органами местного самоуправления и предприятием, что компенсируется вмешательством органов местного самоуправления в хозяйственную деятельность унитарного предприятия, негативно сказывается на эффективности работы предприятия;

- у муниципального предприятия отсутствуют мотивации повышения эффективности хозяйственной деятельности, возможности привлечения внебюджетного финансирования, инвестиций для существенной модернизации объектов коммунальной инфраструктуры, кредитные средства привлекаются исключительно для закрытия кассовых разрывов предприятия;

- унитарное предприятие отвечает по своим долгам всем при-

надлежащим ему имуществом, необходимо исключить ситуацию, когда объекты коммунальной инфраструктуры могут быть использованы в качестве имущества, используемого для расчетов с кредиторами.

При приватизации предприятия путем его акционирования муниципальное имущество отчуждается посредством передачи в муниципальную собственность акций открытого акционерного общества, в уставный капитал которого вносится муниципальное имущество. Государственная политика направлена на сохранение муниципальной собственности на объекты коммунальной инфраструктуры. Одним из условий предоставления средств на капитальный ремонт многоквартирных домов и переселение граждан из аварийного жилищного фонда является наличие на территории муниципального образования коммерческих организаций коммунального комплекса, осуществляющих эксплуатацию объектов коммунальной инфраструктуры на праве частной собственности, по договору аренды или концессионному соглашению.

Акционирование предприятия приведет к отчуждению (потере) муниципального имущества. Органы местного самоуправления не смогут использовать право муниципальной собственности на объекты коммунальной инфраструктуры для организации в границах муниципального образования ресурсоснабжения. Доходы от продажи акций поступят в местный бюджет, для того чтобы направить их в развитие объектов коммунальной инфраструктуры, необходимо убедить местных депутатов принять соответствующее решение, а это практически нереализуемая задача.

Но самый главный недостаток акционирования, как и управления объектами коммунальной инфраструктуры муниципальными предприятиями, — отсутствие договора между местной администрацией и оператором систем

коммунальной инфраструктуры. Отсутствие договора означает отсутствие возможностей поставить необходимые цели и задачи, отсутствие необходимых индикаторов операционной деятельности оператора и мониторинга достижения этих индикаторов. Органы местного самоуправления не смогут влиять рыночным способом не только на развитие объектов коммунальной инфраструктуры, но и на их текущее состояние.

В отличие от акционирования предприятия государственно-частное партнерство дает возможности создать такую систему управления через договор, когда местная администрация будет иметь возможность ставить цели и задачи по развитию объектов коммунальной инфраструктуры перед оператором этих объектов. Появится возможность отслеживать их достижение и решение путем мониторинга, применять санкции в случае недостижения установленных договором показателей качества и надежности поставки коммунальных ресурсов.

Необходимо отметить, что государственная политика в коммунальном секторе направлена на вытеснение муниципальных предприятий из сферы управления коммунальной инфраструкту-

рой как неэффективных субъектов хозяйствования при сохранении муниципальной собственности на объекты коммунальной инфраструктуры. В пользу такого вывода помимо условия предоставления средств на капитальный ремонт многоквартирных домов и переселение граждан из аварийного жилищного фонда свидетельствует следующее:

- органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации должны утвердить региональные графики передачи не позднее 1 января 2015 г. в концессию или долгосрочную (более одного года) аренду объектов энергетики и коммунальной сферы, а также проведение торгов на право управления объектами энергетики и коммунальной сферы, находящимися в хозяйственном ведении муниципальных унитарных предприятий, является обязательным, в том числе путем их передачи в долгосрочную (более одного года) аренду или концессию в случае банкротства таких предприятий и (или) нарушения ими установленных стандартов надежности, качества и энергетической эффективности предоставляемых услуг;

- объекты централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или)

водоотведения, нецентрализованных систем холодного водоснабжения, находящиеся в муниципальной собственности, не подлежат отчуждению в частную собственность, за исключением случаев приватизации государственных унитарных предприятий и муниципальных унитарных предприятий, которым такие объекты предоставлены на праве хозяйственного ведения, путем преобразования таких предприятий в акционерные общества;

- при наличии в муниципальной собственности акций акционерного общества, в собственности которого находятся объекты централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, представляющих на момент принятия соответствующего решения более 50% голосов на общем собрании акционеров, залог и отчуждение указанных акций, увеличение уставного капитала допускаются только при условии сохранения в муниципальной собственности акций в размере не менее 50% голосов плюс одна голосующая акция;

- имущество, созданное концессионером, регистрируется как муниципальное имущество независимо от источника финансирования создания имущества.

ВОЗМОЖНЫЕ ВАРИАНТЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

В соответствии с гражданским законодательством к договорам, на основании которых может осуществляться взаимодействие публичного собственника имущества и юридического лица, эксплуатирующего объекты коммунальной инфраструктуры и оказывающего услуги потребителям, можно отнести:

- договоры аренды имущества (краткосрочные долгосрочные);
- концессионные соглашения;
- договоры доверительного управления имуществом;
- договоры безвозмездного пользования имуществом.

Каждая форма договора имеет свои характерные особенности,

положительные и отрицательные особенности. Наиболее эффективными инструментами государственно-частного партнерства с точки зрения отношений между публичным собственником и частным оператором являются договор аренды и концессионное соглашение. Арендные отношения являются широко используемым органами местного самоуправления инструментом для привлечения частных операторов к эксплуатации объектов коммунальной инфраструктуры муниципальных образований. Базовая концепция договора аренды заключается в том, что ответственность за развитие арендуемых основных фон-

дов остается на собственнике и не передается арендатору, который отвечает только за надлежащую эксплуатацию и содержание арендуемых основных фондов. В этом состоит его основной недостаток, так как ответственность за развитие основных фондов остается за собственником имущества, а не передается организации, осуществляющей эксплуатацию объектов коммунальной инфраструктуры. Для того чтобы в рамках договора аренды передать риски восстановления и развития основных фондов коммерческой организации, необходимо включить в договор

Продолжение на 6 стр.

Начало на 5 стр.

аренды нормы, характерные для иных договоров, содержащие обязанности арендатора осуществлять восстановление основных фондов, привлекать инвестиции для восстановления, реконструкции и нового строительства объектов

коммунальной инфраструктуры. Органы местного самоуправления могут заключать концессионные соглашения с целью создания и (или) реконструкции объектов коммунальной инфраструктуры, в том числе объектов водо-, тепло-, газо- и энергоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, а

также осуществления деятельности с использованием этих объектов. Концессионер несет ответственность за реконструкцию и модернизацию переданного имущества, по этой причине концессионер вправе начислять амортизацию, что выгодно отличает данный договор от договора аренды.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ДОГОВОРА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Договор аренды могут заключать как органы местного самоуправления, так и муниципальное предприятие, в хозяйственном ведении которого находится имущество. В качестве концедента могут выступать только органы местного самоуправления. Муниципальное предприятие, которому имущество принадлежит на праве хозяйственного ведения, может участвовать на стороне концедента в обязательствах по концессионному соглашению и осуществлять отдельные полномочия концедента.

Заключение договоров аренды систем коммунальной инфраструктуры, в том числе объектов водо-, тепло-, газо- и энергоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, не закрепленных на праве хозяйственного ведения, может быть осуществлено по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения этих договоров. Правила проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды и иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении муниципального имущества, утверждены приказом Федеральной антимонопольной службы от 10 февраля 2010 г. № 67. В порядке, установленном указанными правилами, также осуществляется заключение договоров аренды в отношении муниципального недвижимого имущества, которое принадлежит на праве хозяйственного ведения муниципальным унитарным предприятиям. Организатором конкурсов выступает орган местного самоуправления, который полно-

мочен на осуществление функций по организации и проведению конкурсов, либо уполномоченный собственником обладатель права хозяйственного ведения (муниципальное унитарное предприятие).

Конкурс не проводится, если имущество передается лицу, обладающему правами владения и (или) пользования сетью инженерно-технического обеспечения, в случае, если передаваемое имущество является частью соответствующей сети инженерно-технического обеспечения и данные часть сети и сеть являются технологически связанными в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности. Согласно разъяснениям ФАС России примерами таких участков могут быть ранее являвшиеся бесхозными участки сетей инженерно-технического обеспечения, право собственности на которые зарегистрировано за тем или иным публично-правовым образованием, а также вновь построенные участки распределительных (внутриквартальных) сетей, принятые в муниципальную собственность. В случае вовлечения в сделку объектов коммунальной инфраструктуры, принадлежащих муниципальным образованиям, обязательно проведение оценки этих объектов. Это правило действует при приватизации муниципального имущества, передаче такого имущества в аренду.

В соответствии с Федеральным законом «О Концессионных соглашениях» концессионное соглашение заключается путем проведения конкурса на право заключения концессионного соглашения. Порядок

заключения концессионного соглашения установлен указанным законом.

В соответствии с концессионным законодательством вновь возведенные и реконструируемые объекты регистрируются в публичной (муниципальной) собственности. Это является одной из главных причин низкой инвестиционной привлекательности концессионных соглашений. В случае арендных соглашений можно поступать более гибко. На период действия договора вновь построенные и реконструированные объекты инфраструктуры находятся в собственности частного оператора, а при завершении договора аренды передаются в публичную собственность. Такая конструкция договора снижает риски инвестора и, следовательно, снижает цену привлеченных денег, делает проекты ГЧП в современных правовых условиях более приемлемыми и для потребителей. Поэтому наиболее реализуемым вариантом государственно-частного партнерства может быть заключение договора долгосрочной аренды с инвестиционными обязательствами. Инвесторы рассматривают право собственности на вновь создаваемые или реконструируемые объекты как ключевой фактор минимизации инвестиционных рисков.

Автор:

*Игорь Витальевич Колесников
— руководитель проекта Фонда
«Институт экономики города»
Источник: журнал «ЗАКОНЫ
РОССИИ», №12, декабрь 2012.*

Переход к программному бюджету

2 ФЕВРАЛЯ 2013 ГОДА в городе Екатеринбурге состоялся семинар на тему «Реформирование бюджетного процесса и программно-целевого метода формирования бюджетов». В семинаре приняли участие заместитель министра финансов Российской Федерации Алексей Михайлович Лавров, директор Департамента бюджетной политики и методологии Министерства финансов Российской Федерации Сергей Владимирович Романов, исполняющий обязанности начальника отдела программно-целевых методов бюджетного планирования Департамента бюджетной политики и методологии Министерства финансов Российской Федерации Николай Аркадьевич Бегчин и министр финансов Свердловской области Галина Максимовна Кулаченко.

Об основных вопросах, рассматриваемых на семинаре рассказывает Марина Степановна Рязькина — начальник управления межбюджетных отношений ООО «УГМК-Холдинг», помощник депутата Законодательного Собрания Свердловской области Галины Николаевны Артемьевой.

Основная цель семинара заключалась в информировании органов исполнительной власти Свердловской области, органов местного самоуправления о предстоящих бюджетных реформах в Российской Федерации, в частности о переходе к формированию бюджета в программном формате и, соответственно, изменениях в нормативно-правовом регулировании процессов бюджетного законодательства.

На повестке дня семинара стояли такие вопросы, как проблемы и перспективы бюджетных реформ в России, развитие бюджетной классификации, бюджетного учета и отчетности, опыт и перспективы перехода к «программному бюджету», а также вопросы автоматизации формирования государственных (муниципальных) программ.

А.М.Лавров в своем выступлении остановился на бюджетных реформах в Российской Федерации, коснулся некоторых законопроектов, рассматриваемых в Государственной Думе в начале 2013 года:

— поправки в Бюджетный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования бюджетного процесса (программный бюджет, классификация) и по вопросам бюджетных инвестиций;

— поправки в Бюджетный кодекс и Кодекс об административных правонарушениях в части государственного и муниципального финансового контроля;

— законопроект о Федеральной контрактной системе.

Планируется усиление ответственности за нарушения бюджетного законодательства, ужесточение административных наказаний:

— увеличиваются размеры административных штрафов (максимальный штраф для должностного лица установлен в размере 50 тыс. рублей);

— для юридических лиц устанавливаются «кратные» штрафы (в процентном отношении к сумме бюджетных средств, использованных с нарушением);

— вводится дисквалификация за нарушения бюджетного законодательства (лишение права замещать должность на определенный срок);

— контрольным органам субъектов РФ предоставляется право составлять протоколы и рассматривать дела об административных правонарушениях.

Далее, А.М.Лавров рассказал о подходах, вырабатываемых к пере-

ходу на «программный бюджет». В связи с завершением реализации Программы повышения эффективности бюджетных расходов (далее — Программа) на период до 2012 года, в настоящее время Министерством финансов Российской Федерации разрабатывается новая Программа на период до 2018 года. Отмечены основные результаты реализации Программы до 2012 года, это:

— приняты в первом чтении новые «бюджетные правила», проект федерального бюджета на 2013-2015 годы сформирован в соответствии с ними;

— введена новая система видов расходов, подготовлен формат «программной» классификации, утверждены первые государственные программы РФ;

— подготовлена правовая и методическая база для введения с 2014 года «программных» бюджетов;

— проведена комплексная реформа государственных (муниципальных) учреждений и оказания государственных муниципальных услуг;

— утверждена концепция и начато формирование «Электронного бюджета»;

— внесены поправки в Бюджетный кодекс по регулированию бюджетного процесса на региональном и местном уровне;

— начат процесс отмены льгот по региональным и местным налогам.

Одним из направлений Программы на период до 2018 года является переход к «программному бюджету». Перевод Федерального бюджета на «программный бюджет» планируется с 2014 года, региональным и местным бюджетам с 2014 года дано право выбора между «ведомственно-функциональным» и «программным бюджетом». Необходимыми

Продолжение на 8 стр.

Начало на 7 стр.

условиями перехода на «программный бюджет» являются:

- наличие долгосрочных целей (стратегии развития);
- 3-х летний бюджет и долгосрочный прогноз;
- аналитическое распределение расходов по программам;
- наличие утвержденных государственных (муниципальных) программ.

С.В. Романов акцентировал внимание на новом Федеральном законе от 6.12.2011 №402-ФЗ «О бухгалтерском учете», который вступил в силу с 1 января 2013 года. В первую очередь, изменилось само понятие «бухгалтерский учет». Федеральным законом «О бухгалтерском учете» №129-ФЗ данное понятие трактовалось как «сбор, регистрация и обобщение информации в денежном выражении об имуществе, обязательствах». В новом законе понятие «бухгалтерский учет» изложено как «формирование систематизированной информации об объектах учета и составление на ее основе бухгалтерской (финансовой) отчетности». Новшества закона касаются также перераспределения обязанностей и полномочий по организации и ведению бухгалтерского учета, в том числе составлению отчетности.

Н.А. Бегчин более подробно рассказал об опыте разработки государственных программ и о перспективах разработки бюджета в программном формате. Приказом Минэкономразвития России от 26 декабря 2012 года №817 утверждены «Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации». При этом, сославшись на письмо Министерства финансов Российской Федерации от 2 апреля 2012 года №02-16-03/1073, он обратил внимание, что действующее законодательство Российской Федерации не препятствует высшему исполнительному органу государственной

власти субъекта Российской Федерации разрабатывать и утверждать свой Порядок формирования и реализации региональных государственных программ.

Проект изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации предполагает внесение изменений в такие статьи, как:

- статью 179 «Долгосрочные целевые программы»:

С момента утверждения закона:
Статья 179. Долгосрочные целевые программы Государственные программы Российской Федерации, государственные программы субъекта Российской Федерации (ГП), муниципальные программы (МП)

1. ГП (МП), сроки их реализации, порядки разработки и реализации, порядок ежегодной оценки эффективности утверждаются нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальным правовым актом местной администрации муниципального образования

2. ... Государственные программы субъекта РФ (МП), предлагаемые к реализации начиная с очередного финансового года, а также изменения в ранее утвержденные государственные программы субъекта Российской Федерации (муниципальные программы) подлежат утверждению в сроки, установленные законом субъекта (актом представительного органа МО).

3. Объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации ГП (МП) утверждается законом (решением) о бюджете по соответствующей каждой программе целевой статье расходов бюджета.

4. ГП (МП) может быть предусмотрено предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации (местным бюджетам) на реализацию ГП субъекта РФ (МП), направленных на достижение целей, соответствующих ГП.

- пункт 3 статьи 184.1 «Общие положения»

С момента утверждения закона:

3. Законом (решением) о бюджете устанавливаются утверждаются:

...
распределение бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям, и видам **группам (группам и подгруппам) видов расходов в ведомственной структуре расходов либо по целевым статьям (государственным (муниципальным) программам и не включенным в них направлениям деятельности органов государственной власти (органов местного самоуправления), группам (группам и подгруппам) видов расходов классификации расходов бюджетов (а также по разделам и подразделам)** на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);

Законопроектом предполагается на федеральном уровне следующая процедура рассмотрения и утверждения государственных программ, начиная с 1 января 2014 года:

- проект федерального закона о федеральном бюджете представляется в программной структуре. Одновременно с проектом федерального закона в Государственную Думу представляются паспорта государственных программ;

- Государственная Дума Федерального Собрания рассматривает и утверждает распределение бюджетных ассигнований по государственным программам и по ведомствам;

- после утверждения федерального закона о федеральном бюджете вносятся изменения в государственные программы.

Однако, на сегодняшний день на Федеральном уровне есть ряд проблем по формированию проектов государственных программ и их утверждения для перехода на «программный бюджет», это:

– отсутствие утвержденных «полтовок» расходов на ГП до 2020 года, изменение структуры Федеральных органов исполнительной власти и уточнение приоритетов социально-экономического развития;

– наличие регионального аспекта в каждой ГП и отдельных ГП регионального развития;

– наличие разногласий по принадлежности мероприятий и бюджетных ассигнований;

– наличие «особых» ГП;

– наличие информации ограниченного доступа, хотя ГП рассматриваются как публичные документы;

– нечеткая структура ГП;

– отсутствие описания участия субъектов Российской Федерации, внебюджетных фондов и юр. лиц в реализации ГП;

– отсутствие должного описания мер государственного регулирования в сфере реализации ГП, налоговых льгот;

– завышение параметров финансового обеспечения.

По итогам работы совещания в части перехода на «программный бюджет», на мой взгляд, видится еще много неразрешенных вопросов и нюансов по формированию «программного бюджета», государственных (муниципальных) программ, увязке их с финансовыми ресурсами. Реализация любых долгосрочных проектов на основе государственного (муниципального) финансирования немалосмыслима из-за отсутствия четких гарантий выделения этого финансирования в течение всего периода реализации проекта. Существуют

в настоящий момент классификация расходов бюджетов не в полной мере приспособлена для учета государственных (муниципальных) программ и подпрограмм. Принципиальным новшеством государственных программ является включение в них мер правового регулирования (вплоть до перечня и графика вступления в силу необходимых нормативно-правовых актов) и мер государственного регулирования в сфере реализации программы.

Поэтому внедрение любых передовых технологий требует серьезной детальной проработки, прежде всего, на федеральном уровне. В противном случае мы можем получить отрицательный эффект от внедрения перехода на программное планирование.

М.С. Рязкина

Создание условий для обеспечения жителей поселения услугами бытового обслуживания

П.В. ГУЛИДОВ, юрист

БЫТОВОЕ обслуживание позволяет удовлетворять повседневные жизненные потребности граждан в работах и услугах, поэтому органы местного самоуправления поселений должны делать все от них зависящее для того, чтобы организаций бытового обслуживания на территории каждого поселения было как можно больше, а само бытовое обслуживание в полной мере отвечало принятым стандартам качества.

В соответствии с п. 10 ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131 –ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131 – ФЗ) к полномочиям органов местного самоуправления поселений относится создание условий для обеспечения жителей поселения услугами бытового обслуживания. Прежде чем говорить о создании указанных условий, необходимо конкретизировать,

что именно следует понимать под услугами бытового обслуживания, поскольку Федеральный закон № 131 – ФЗ ничего об этом не говорит.

Согласно Общероссийскому классификатору услуг населению ОК 002-93 (ОКУН), принятому и введенному постановлением Госстандарта России от 28.06.1993 № 163, к бытовым услугам относятся:

● ремонт, окраска и пошив обуви;

● ремонт и пошив швейных, меховых и кожаных изделий, головных уборов и изделий текстильной галантереи, ремонт, пошив и вязание трикотажных изделий;

● ремонт и техническое обслуживание бытовой радиоэлектронной аппаратуры, бытовых машин и бытовых приборов, ремонт и изготовление металлоизделий;

● изготовление и ремонт мебели;

● химическая чистка и крашение, услуги прачечных;

● ремонт и строительство жилья и других построек;

● техническое обслуживание и ремонт транспортных средств, машин и оборудования;

Продолжение на 10 стр.

Начало на 9 стр.

- услуги фотоателье и фото- и кинолабораторий, транспортно-экспедиторские услуги;
- услуги бань, душевых и саун;
- парикмахерские и косметические услуги, оказываемые организациями коммунально-бытового назначения;
- услуги предприятий по прокату;
- ритуальные, обрядовые услуги;
- транспортные услуги, в т. ч. услуги пассажирского и грузового транспорта, а также транспортной экспедиции;
- услуги связи;
- услуги по ремонту телефонных аппаратов;
- услуги радиофикации;
- услуги электронной связи;
- услуги телевидения;
- жилищно-коммунальные услуги;
- услуги учреждений культуры;
- туристские услуги и услуги средств размещения для временного проживания туристов;
- услуги физической культуры и спорта;
- медицинские, санаторно-оздоровительные, ветеринарные услуги;
- услуги правового характера;
- услуги банков;
- услуги в области образования;
- услуги торговли;
- услуги в области страхования;
- услуги, связанные с операциями с недвижимым имуществом;
- услуги частной детективной и охранной деятельности.

Часть указанных услуг имеет собственное нормативное регулирование в Федеральном законе № 131 – ФЗ и прочих законодательных актах (например, услуги физической культуры и спорта и т. д.). И об организации их предоставления говорить следует отдельно, поскольку они не подразумеваются в положении п. 10 ч. 1 ст. 14 Феде-

рального закона № 131 – ФЗ. Что же касается бытовых услуг, прямо не предусмотренных в Федеральном законе № 131 – ФЗ, то здесь органам местного самоуправления поселений следует иметь в виду следующее.

Бытовые услуги будут являться таковыми только в том случае, когда они оказываются гражданам, т. е. физическим лицам. Исключение составляют лишь услуги ломбардов и по ремонту, техническому обслуживанию и мойке автотранспортных средств (ст. 346.27 Налогового кодекса РФ). Если же указанные услуги оказываются юридическому лицу, они автоматически перестают быть бытовыми и, следовательно, относящимися к компетенции органов местного самоуправления поселений.

Федеральным законом № 131 – ФЗ на органы местного самоуправления возлагается обязанность **организовать предоставление бытовых услуг**, а не обязанность непосредственно данные услуги предоставлять. В Словаре русского языка СИ. Ожегова слово «организовать» означает «подготовить, наладить». Следовательно, органы местного самоуправления поселения обязаны лишь подготовить необходимые условия для оказания на своей территории бытовых услуг населению. И здесь у каждого органа местного самоуправления в соответствии с законодательно предоставленными обязанностями свои задачи. Остановимся на них подробнее.

ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЙ ОРГАН МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ представительный орган местного самоуправления осуществляет муниципальное нормотворчество и муниципальный контроль в рамках действующего законодательства и муниципаль-

ных правовых актов.

Главное, что необходимо сделать представительному органу в сфере бытовых услуг, – это **принять муниципальный правовой акт (решение), регулирующий порядок организации предоставления бытовых услуг жителям поселения.**

Контрольные полномочия представительного органа в данной сфере могут быть предусмотрены уставом поселения. В этом случае устав поселения (муниципальный правовой акт) должен устанавливать порядок осуществления муниципального контроля.

МЕСТНАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ

Местная администрация как исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления обязана заниматься **непосредственной организацией предоставления бытовых услуг населению.** В рамках данных обязанностей местная администрация:

- изучает состояние и развитие потребительского рынка товаров и услуг с целью создания благоприятного климата для привлечения на территорию поселения субъектов бизнеса для более полного удовлетворения спроса жителей района в бытовых услугах;
- организует комплексный экономический анализ деятельности предприятий бытового обслуживания;
- способствует организации и развитию организации частного бизнеса, предпринимательства в сфере бытовых услуг;
- сохраняет и поддерживает действующие предприятия бытового обслуживания населения;
- вводит в эксплуатацию объекты бытового обслуживания на территории поселения;
- взаимодействует с субъектами бизнеса по вопросам насыщения потребительского рынка каче-

ственными и безопасными бытовыми услугами;

- обеспечивает для населения необходимые условия приобретения бытовых услуг на всей территории поселения, содействует открытию предприятий службы быта, оказывающих социально значимые бытовые услуги;

- осуществляет контроль за соблюдением правил бытового обслуживания населения на территории поселения, контроль качества и безопасности бытовых услуг;

- взаимодействует (в т. ч. путем проведения рейдов) с территориальными органами федеральных органов власти на территории поселения по вопросам предупреждения и выявления правонарушений на потребительском рынке;

- защищает права потребителей в пределах действующего законодательства и полномочий;

- создает информационную базу предприятий бытового обслуживания, ведет реестр объектов потребительского рынка товаров и услуг, расположенных на территории поселения;

- организует и проводит курсы профессионального мастерства, содействует профессиональной подготовке специалистов сферы бытовых услуг;

- оказывает методическую, консультативную и организационную помощь предприятиям бытового обслуживания населения всех форм собственности по вопросам, относящимся к организации бытового обслуживания;

- работает с жалобами населения по вопросам оказания некачественных услуг в сфере бытового обслуживания, рассматривает заявления, предложения граждан по вопросам совершенствования организации и улучшения качества бытового обслуживания;

- принимает и реализует муниципальные целевые программы поселения, направленные на развитие рынка бытовых услуг. Се-

годня согласно ст. 179 Бюджетного кодекса РФ долгосрочные (т.е. принимаемые на период более одного календарного года) целевые программы утверждаются не представительным органом местного самоуправления, как это было ранее, а местной администрацией. Таким образом, ответственность местной администрации поселения в вопросе развития рынка бытовых услуг теперь существенно повышается.

Малообеспеченные местные бюджеты не позволяют сегодня поселениям иметь специальные целевые программы, направленные только на развитие рынка бытовых услуг. Однако местные администрации вполне могут разработать и утвердить такие программы, которые дадут возможность воздействовать на указанный рынок хотя бы опосредованно.

Пример

Муниципальная программа восстановления водовода, позволяющая решить проблему обеспечения жителей поселения водой, одновременно предоставит возможность субъектам малого и средне-

го бизнеса организовать пункты бытового обслуживания, деятельность которых напрямую зависит от наличия достаточного количества чистой воды (частные прачечные, бани, автомойки и т. д.).

Если какому-либо поселению «в наследство» от прежних времен достались предприятия бытового обслуживания, местная администрация может предпринять определенные шаги для сохранения такого предприятия, хотя делать это не всегда выгодно. Если муниципальных предприятий бытового обслуживания нет, местная администрация обязана создавать на территории поселения условия для привлечения субъектов, оказывающих бытовые услуги населению.

Одним из основных направлений деятельности местной администрации в рассматриваемой сфере является защита прав потребителей бытовых услуг и контроль за их оказанием.

Источник:

«Практика

муниципального управления»,

№ 4, апрель, 2012

Поздравляем с днем рождения!

- ◆ **2 мая** – Мерзлякова Сергея Геннадьевича – Председателя Думы Нижнетуринского ГО
- ◆ **8 мая** – Кукарских Александра Владимировича – Председателя Думы Слободотуринского сельского поселения
- ◆ **11 мая** – Дорохова Владимира Борисовича – Председателя Думы Сысертского ГО
- ◆ **12 мая** – Стенина Анатолия Андреевича – Председателя Думы ГО Верхний Тагил
- ◆ **17 мая** – Дудушкину Майю Владимировну – Председателя Думы городского поселения Верхние Серги Нижнесергинского МР.
- ◆ **19 мая** – Порядина Владимира Степановича – Председателя Думы ГО Сухой Лог
- ◆ **23 мая** – Артемьеву Галину Николаевну – Председателя СРОО «Ассоциация депутатов органов местного самоуправления»



28–29 мая 2013 года

СРОО «Ассоциация депутатов органов местного самоуправления»
совместно с комитетом Законодательного Собрания Свердловской области по региональной политике
и развитию местного самоуправления при участии Института муниципального управления
(г. Обнинск) проводит обучающий семинар по теме:

«Система муниципальных и государственных услуг на территории муниципального образования»

Плата за участие в семинаре одного слушателя составляет 12 500 рублей и включает в себя
стоимость обучения и методического материала, проживания и питания на базе отдыха «ИВОЛГА»
(д. Кадниково, Сысертского района).

По окончании семинара выдается удостоверение о повышении квалификации государственного образца.

Заявки на участие в семинаре направлять

в аппарат исполкома «Ассоциации депутатов органов местного самоуправления» по факсу (34368) 9-65-67,
электронная почта: deputat@ugmk.com, справки по тел. (34368) 9-65-22.

ПРОГРАММА СЕМИНАРА:

1. СИСТЕМА УСЛУГ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ НАСЕЛЕНИЮ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ (МО)
 - 1.1. Публичная власть и население в МО
 - 1.2. Четыре сферы жизнедеятельности в МО
 - 1.3. Реестр услуг публичной власти населению в МО
 - 1.4. Структура органов публичной власти в МО
 - 1.5. Поставщики услуг публичной власти населению в МО
 - 1.6. Нормативно-правовое обеспечение предоставления услуг публичной власти населению в МО
2. МЕТОДИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОКАЗАНИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТЬЮ УСЛУГ НАСЕЛЕНИЮ В МО
 - 2.1. Формирование перечня и классификация услуг
 - 2.2. Определение качественных показателей
 - 2.3. Определение количественных показателей
 - 2.4. Разработка стандартов, регламентов предоставления услуг
 - 2.5. Обучение поставщиков и потребителей
 - 2.6. Управление качеством услуг
3. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ УСЛУГИ В ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СФЕРЕ МО
 - 3.1. Вопросы местного значения и муниципальные услуги в организационной сфере МО
 - 3.2. Качественные показатели услуг
 - 3.3. Количественные показатели услуг
 - 3.4. Стандарты, регламенты предоставления услуг
 - 3.5. Поставщики и потребители услуг
 - 3.6. Контроль оказания услуг
4. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ УСЛУГИ В МАТЕРИАЛЬНОЙ СФЕРЕ МО
 - 4.1. Вопросы местного значения и муниципальные услуги в материальной сфере МО
 - 4.2. Качественные показатели услуг
 - 4.3. Количественные показатели услуг
 - 4.4. Стандарты, регламенты предоставления услуг
 - 4.5. Поставщики и потребители услуг
 - 4.6. Контроль оказания услуг
5. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ УСЛУГИ В ИНФОРМАЦИОННОЙ СФЕРЕ МО
 - 5.1. Вопросы местного значения и муниципальные услуги в информационной сфере МО
 - 5.2. Качественные показатели услуг
 - 5.3. Количественные показатели услуг
 - 5.4. Стандарты, регламенты предоставления услуг
 - 5.5. Поставщики и потребители услуг
 - 5.6. Контроль оказания услуг
6. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ УСЛУГИ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ МО
 - 6.1. Вопросы местного значения и муниципальные услуги в социальной сфере МО
 - 6.2. Качественные показатели услуг
 - 6.3. Количественные показатели услуг
 - 6.4. Стандарты, регламенты предоставления услуг
 - 6.5. Поставщики и потребители услуг
 - 6.6. Контроль оказания услуг
7. ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УСЛУГИ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ
 - 7.1. Вопросы федерального значения и федеральные государственные услуги в МО
 - 7.2. Оказание услуг федеральной властью в МО
 - 7.3. Муниципальный контроль предоставления услуг федеральной властью в МО
 - 7.4. Передача оказания отдельных федеральных государственных услуг муниципальным образованиям
 - 7.5. Оказание федеральных государственных услуг муниципальной властью
 - 7.6. Государственный контроль оказания федеральных государственных услуг муниципальной властью
8. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УСЛУГИ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ
 - 8.1. Вопросы регионального значения и региональные государственные услуги в МО
 - 8.2. Оказание услуг региональной властью в МО
 - 8.3. Муниципальный контроль предоставления услуг региональной властью в МО
 - 8.4. Передача оказания отдельных региональных государственных услуг муниципальным образованиям
 - 8.5. Оказание региональных государственных услуг муниципальной властью
 - 8.6. Государственный контроль оказания региональных государственных услуг муниципальной властью

Учредитель:
Свердловская региональная общественная
организация «Ассоциация депутатов органов
местного самоуправления»
г. Верхняя Пышма, ул. Юбилейная, 9а, оф. 301
Главный редактор: Овечкина Н.Н.
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.
Per. № ПИ № ФС 11-0579
Отпечатано в ООО «Офсет Плюс», г. Верхняя Пышма,
ул. Осипенко, 1а. Тираж 2000 экз. Заказ № 71.
Время подписания в печать 1.04.2013 г. в 12.00. Фактически в 12.00.

АДРЕС РЕДАКЦИИ И ИЗДАТЕЛЯ:
624090, г. Верхняя Пышма,
ул. Юбилейная, 9а, оф. 301
тел./факс: (34368)9-65-67
e-mail: deputat@ugmk.com