

Организация предоставления муниципальных услуг

Муниципальные услуги


- услуги, обязанность по обеспечению предоставления которых возложена на муниципальное образование в соответствии с законодательством РФ, а также - в случаях и в порядке, предусмотренных законодательством РФ - уставом муниципального образования в связи с решением вопросов местного значения.

Муниципальное хозяйство

- система отношений, возникающих по поводу предоставления муниципальных услуг между муниципальным образованием в лице органов местного самоуправления, хозяйствующими субъектами - производителями и поставщиками услуг, а также населением и организациями - потребителями услуг.

Функции органов местного самоуправления

- выбор способа организации предоставления услуг;
- нормативно-правовое регулирование (в т.ч. в пределах, допускаемых законодательством, тарифное регулирование, принятие примерных или типовых договоров на предоставление тех или иных услуг);
- нормирование, установление стандартов предоставления услуг, контроль;
- функции собственников имущества и учредителей (участников) хозяйствующих субъектов;
- оказание услуг в рамках решения вопросов местного значения (круг таких услуг весьма ограничен, ибо органы местного самоуправления в принципе не должны заниматься хозяйственной деятельностью).



*Общие подходы к выбору
способа предоставления
муниципальных услуг*

Способы предоставления муниципальных услуг

- Заключение гражданско-правовых договоров на оказание услуг и выполнение работ с частными хозяйствующими субъектами.
- Заключение гражданско-правовых договоров с хозяйствующими субъектами иных публично-правовых образований.
- Организация межмуниципальной хозяйственной кооперации путем заключения межмуниципальных соглашений и создания межмуниципальных хозяйственных обществ.
- Создание собственных хозяйствующих субъектов в предусмотренных законодательством организационно-правовых формах и участие в хозяйствующих субъектах смешанной формы собственности.
- Заключение и исполнение соглашений о делегировании (в т.ч. взаимном) полномочий по решению вопросов местного значения между различными типами муниципальных образований.

Принципы организации предоставления услуг

- предоставление доступа к оказанию услуг населению любым хозяйствующим субъектам, соответствующим необходимым квалификационным требованиям;
- приоритет применения конкурентных способов организации предоставления услуг, как обеспечивающих большую прозрачность принимаемых решений и больший экономический эффект (экономии средств, повышение качества услуг и расширение их ассортимента, развитие предпринимательства в сфере предоставления услуг населению);
- полное равенство хозяйствующих субъектов, конкурирующих (реально и потенциально) на рынках соответствующих услуг;
- необходимость создания и развития конкуренции в тех сферах хозяйственной деятельности, где она отсутствует, но потенциально возможна;

Принципы организации предоставления услуг

- повсеместный отказ от административных и переход к гражданско-правовым (договорным) отношениям с хозяйствующими субъектами – поставщиками муниципальных услуг, обеспечение соблюдения качества, сроков и иных обязательных параметров, предоставляемых населению услуг путем организации надлежащего контроля условий заключаемых договоров;
- контроль монопольных рынков, в т.ч. деятельности хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение на рынке, в рамках действующего законодательства;
- недопущение совмещения функций заказчика (и контролера) и исполнителя услуг (работ).

Выбор способа организации предоставления услуги

При принятии решения о выборе способа организации предоставления услуги органам местного самоуправления следует учитывать:

- нормы федерального законодательства, законодательства субъекта РФ и локальных нормативных актов, принимаемых органами местного самоуправления в соответствии с их компетенцией,
- состояние рынка данной услуги (монопольный, олигопольный, конкурентный, потенциально конкурентный),
- источники финансирования предоставления услуги (средства местного бюджета, оплата услуг потребителями, смешанные) и их соотношение,
- соразмерность избираемого способа организации объему предоставляемых услуг (экономическая обоснованность),
- общие тенденции развития данной услуги на российских и зарубежных рынках и специфические особенности муниципального образования.

Способы организации муниципальных услуг

1. Заключение гражданско-правовых договоров на оказание услуг и выполнение работ с частными хозяйствующими субъектами
2. Заключение гражданско-правовых договоров с хозяйствующими субъектами иных публично-правовых образований
3. Организация межмуниципальной хозяйственной кооперации путем заключения межмуниципальных соглашений и создания межмуниципальных хозяйственных обществ
4. Создание собственных хозяйствующих субъектов в предусмотренных законодательством организационно-правовых формах и участие в хозяйствующих субъектах смешанной формы собственности
5. Заключение и исполнение соглашений о делегировании полномочий по решению вопросов местного значения между различными типами муниципальных образований

Заключение гражданско-правовых договоров на оказание услуг и выполнение работ с частными хозяйствующими субъектами

В рамках данного способа следует выделить:

- Формирование, размещение с использованием конкурентных механизмов отбора (открытые и закрытые конкурсы, запросы котировок и др.) муниципального заказа на предоставление (социально значимых) услуг, потребителем которых выступает муниципальное образование в целом (например, благоустройство, строительство и ремонт дорог и др.), и которые финансируются за счет средств местного бюджета, и заключение с победителями договоров на исполнение заказа.
- Отбор с использованием конкурентных механизмов по правилам муниципального заказа поставщиков муниципальных услуг, потребителем которых муниципальное образование выступает наряду с другими собственниками (потребителями), по поручению прочих собственников (потребителей), участвующих в финансировании этих услуг (как правило, в форме платежей за услуги), и заключение от имени и по поручению потребителей договоров на оказание услуг.

Заключение гражданско-правовых договоров на оказание услуг и выполнение работ с частными хозяйствующими субъектами

В рамках данного способа следует выделить:

- Отбор и передача на основании гражданско-правовых договоров частным хозяйствующим субъектам объектов муниципальной собственности на условиях т.н. частно-публичного партнерства: в эксплуатацию - пользование, аренду, управление и др.; концессию; а также путем заключения иных договоров, создающих условия для частно-публичного партнерства, инвестиционных (простого товарищества) и иных соглашений в целях предоставления соответствующей муниципальной услуги.

В данном случае речь идет об оказании услуг, связанных с эксплуатацией объектов коммунальной инфраструктуры на естественно-монопольных рынках - в частности, в водоснабжении и водоотведении, транспортировке тепловой энергии и некоторых иных услугах. Данный механизм пока получил наименьшее распространение, что объясняется различными обстоятельствами.

Заключение гражданско-правовых договоров с хозяйствующими субъектами иных публично-правовых образований

Следует отметить, что данный способ решения вопросов местного значения может использоваться при одновременном наличии следующих условий:

- отсутствие возможностей привлечения на территорию муниципального образования частных производителей (поставщиков) услуг ввиду отсутствия соответствующих хозяйствующих субъектов на рынке, либо отсутствия у них заинтересованности в предоставлении услуг;
- наличие на рынке хозяйствующих субъектов иных муниципальных образований, либо государства, предоставляющих соответствующие конкурентоспособные услуги;
- готовность и способность соответствующих хозяйствующих субъектов оказывать потребные услуги сторонним муниципальным образованиям (предприятия, занимающие доминирующее положение на рынках отдельных услуг, естественные монополии могут быть понуждены к предоставлению соответствующих услуг в рамках антимонопольного законодательства).

Организация межмуниципальной хозяйственной кооперации путем заключения межмуниципальных соглашений и создания межмуниципальных хозяйственных обществ

Межмуниципальная хозяйственная кооперация может осуществляться путем:

- заключения и исполнения разовых (краткосрочных) договоров о совместной деятельности в случаях, когда муниципалитеты совместно проводят разовые «акции» (например, совместная разовая закупка оборудования в целях снижения цены закупки);
это - наиболее простая форма межмуниципального сотрудничества;
- заключения и исполнения длящихся во времени договоров о совместной деятельности в случаях, когда муниципалитеты осуществляют систематическое сотрудничество по решению определенного вопроса местного значения;
подобное сотрудничество требует более детального договорного регулирования, является более сложным по реализации и может нередко предварять создание совместных хозяйствующих субъектов;

Организация межмуниципальной хозяйственной кооперации путем заключения межмуниципальных соглашений и создания межмуниципальных хозяйственных обществ

Межмуниципальная хозяйственная кооперация может осуществляться путем:

- создания совместных хозяйствующих субъектов для «институционализации» совместного решения вопросов местного значения на постоянной основе;

отношения в данном случае регулируются учредительными документами, решения органов управления, а также договорами между создаваемыми хозяйствующими субъектами и муниципалитетами-участниками, выступающими одновременно в роли «потребителей» услуг.

Создание собственных хозяйствующих субъектов в предусмотренных законодательством организационно-правовых формах и участие в хозяйствующих субъектах смешанной формы собственности

- *Первое необходимое условие* создания муниципальных хозяйствующих субъектов (организаций) состоит в соответствии предмета их деятельности задачам местного самоуправления.
- *Вторым ограничением* является недопустимость создания и сохранения муниципальных предприятий в тех сферах, где существуют и работают частные предприятия - конкуренты.

Данное требование базируется на следующих трех принципах.

- *Субсидиарность* - муниципалитет вмешивается в хозяйственную деятельность только тогда, когда решение стоящих перед ним задач не достигается силами частных хозяйствующих субъектов.
- *Недопустимость конкуренции* между частным и публичным секторами экономики.
- *Экономическая эффективность* - публично-правовые образования, не являясь сами хозяйствующими субъектами и создаваясь не для коммерческой деятельности менее эффективны.

Организационно-правовые формы хозяйствующих субъектов

Муниципальные образования вправе выступать учредителями хозяйствующих субъектов в следующих организационно-правовых формах:

- Коммерческие - открытые акционерные общества, общества с ограниченной и с дополнительной ответственностью, муниципальные унитарные предприятия,
- Некоммерческие муниципальные учреждения, некоммерческие партнерства, фонды и автономные некоммерческие организации.

Муниципальные унитарные предприятия

- В соответствии со ст. 113 ГК РФ, унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество.
- Имущество муниципального унитарного предприятия находится в муниципальной собственности и принадлежит такому предприятию на праве хозяйственного ведения или оперативного управления.
- В соответствии со ст. 294 ГК унитарное предприятие, которому имущество принадлежит на праве хозяйственного ведения, владеет, пользуется и распоряжается этим имуществом в пределах, определяемых в соответствии с Гражданским Кодексом.

Муниципальные унитарные предприятия

Право хозяйственного ведения предоставляет субъекту такого права широкий круг полномочий по владению, пользованию и распоряжению имуществом собственника, включающих, в частности:

- право владения, пользования и распоряжения по своему усмотрению любым движимым имуществом (в т. ч. денежными средствами), находящимся у него на праве хозяйственного ведения, в т. ч. права на сдачу в аренду, залог, мену, дарение, продажу, передачу в доверительное управление и др. (ст. 294, абз. 2 п. 2 ст. 295 ГК РФ),
- право владения и пользования по своему усмотрению недвижимым имуществом, находящимся у него в хозяйственном ведении (ст. 294 ГК РФ),
- с согласия собственника имущества - право распоряжения недвижимым имуществом (абз. 1 п. 2 ст. 295 ГК РФ),
- право на защиту владения, в т. ч. против собственника (ст. 305 ГК РФ)

Муниципальные унитарные предприятия

Круг полномочий собственника в отношении имущества, переданного им в хозяйственное ведение, весьма узок и определен Кодексом исчерпывающе. Они сводятся к следующему:

- дача согласия на сделки по распоряжению недвижимым имуществом, переданным на праве хозяйственного ведения, в т. ч. на отчуждение, сдачу в аренду, передачу в залог, внесение в качестве вклада в капитал хозяйственных обществ и товариществ (п. 2 ст. 295 ГК РФ),
- право на получение части прибыли от использования имущества, переданного в хозяйственное ведение (абз. 2 п. 1 ст. 295 ГК РФ),
- право на (правомерное) изъятие имущества у предприятия (п. 3 ст. 299 ГК РФ). При этом ГК РФ не устанавливает круг случаев, когда собственник вправе изъять такое имущество.

Недостатки муниципальных унитарных предприятий

- невозможность привлечения сторонних инвестиций, паевого капитала.
- чрезвычайная сложность изъятия у предприятия имущества, ранее переданного ему на праве хозяйственного ведения.
- Унитарные предприятия обладают специальной правоспособностью - т. е. они вправе заниматься только уставной деятельностью
- Недостатком унитарных предприятий является также закрепленное п. 4 ст. 113 ГК РФ единоличное руководство предприятием со стороны назначаемого учредителем директора. Сам учредитель, по существу, отстранен от участия в управлении предприятием, он вправе лишь назначать и увольнять руководителя, а также требовать от него периодических отчетов.
- Унитарное предприятие отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом. При этом ГК не ограничивает объем ответственности размером уставного фонда предприятия и не ставит его в зависимость от права, на котором имущество принадлежит предприятию.

Хозяйственные общества

- Муниципальные образования вправе создавать хозяйственные общества, в частности ОАО и ООО.
- Ст. 124 ГК РФ предусматривает участие муниципальных образований в гражданских правоотношениях на началах равенства с другими его участниками.
- Право создания хозяйствующих субъектов есть проявление гражданской правоспособности муниципальных образований.
- ГК РФ не содержит специальных ограничений в отношении учреждения муниципалитетами хозяйственных обществ.
- Подобное ограничение, однако, содержится в Федеральном законе «Об акционерных обществах» : «Общества, учредителями которых выступают в случаях, установленных федеральными законами, Российская Федерация, субъект Федерации или муниципальное образование (за исключением обществ, образованных в процессе приватизации государственных и муниципальных предприятий), могут быть только открытыми».

Хозяйственные общества

преимущества хозяйственных обществ:

- возможность привлечения стороннего капитала в предприятие за счет продажи долей (пакетов акций);
- ограниченность ответственности муниципального образования по долгам предприятия в хозяйственных обществах размером вклада в уставный капитал;
- наличие системы коллегиальных органов управления, в которых участвует учредитель (собственник);
- наличие внутренних органов контроля деятельности предприятия, его руководства, норм об учете и отчетности, подлежащей утверждению учредителем, а также об обязательном аудите (для ОАО);
- законодательная регламентация процедуры увольнения директора;
- возможность стимулирования заинтересованности управленческого персонала в прибыльности предприятия через соответствующую систему оплаты труда и участия.

Некоммерческие организации

- Особенности создания и деятельности некоммерческих организаций урегулированы Федеральным законом «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 г. №7-ФЗ.
- Названный Закон не содержит каких-либо специальных ограничений по созданию некоммерческих организаций муниципальными образованиями.
- Ряд организационно-правовых форм некоммерческих организаций, однако, не может создаваться муниципалитетами в силу особенностей самих этих форм.
- Взаимоотношения между муниципальным образованием в лице представляющих его органов местного самоуправления и создаваемыми им муниципальными хозяйствующими субъектами носят гражданско-правовой характер (если речь не идет о реализации властных полномочий путем издания общеобязательных нормативных актов и индивидуальных правоприменительных актов) и реализуются через права учредительства и через договорные отношения.

Заключение и исполнение соглашений о делегировании полномочий по решению вопросов местного значения между различными типами муниципальных образований

- В соответствии с абз. 1 ч. 4 ст. 15 Закона 131-ФЗ допускается передача отдельных полномочий поселений на уровень муниципальных районов, а в соответствии с абз. 2 этой же нормы - передача отдельных полномочий муниципальных районов поселениям.
- Реализация принципа субсидиарности на практике означает, что муниципальное образование должно прибегать к делегированию полномочий лишь в исключительных случаях.
- Делегирование осуществляется только на основании соглашений, признаком которых является равенство сторон-участников соглашения. Указанные соглашения могут предусматривать делегирование только части полномочий.
- Одновременно с делегированием полномочий должна происходить передача финансовых средств для исполнения соответствующих полномочий.
- Не допускается делегирование полномочий местного самоуправления органам государственной власти любого уровня.