**Разъяснения законодательства: вопросы о формировании бюджета и похоронного дела**

**В каких случаях органам местного самоуправления муниципальных районов предоставляется возможность формировать доходы и расходы поселений в качестве составной части бюджета муниципального района, в том числе в виде сметы?**

В соответствие с положениями частей 11-13 статьи 83 Федерального закона в переходный период до 1 января 2009 года законом субъекта РФ может быть предусмотрено решение вопросов местного значения вновь образованных поселений органами местного самоуправления муниципальных районов. В этом случае согласно положениям статьи 31 Федерального закона от 20 августа 2004 года №120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений» доходы и расходы данных поселений могут предусматриваться в качестве составной части бюджета муниципального района. Указанные положения могут применяться исключительно в период действия переходного периода до 1 января 2009 года и быть приняты в целях предоставления возможности органам государственной власти субъектов РФ передавать на переходный период органам местного самоуправления муниципальных районов решение вопросов местного значения вновь образованных поселений в случае отсутствия у органов местного самоуправления данных поселений кадровых, организационных, материальных и финансовых ресурсов, необходимых для самостоятельного формирования местного бюджета. Кроме того, данные положения позволяют органам государственной власти субъектов РФ в течение переходного периода осуществлять организационно техническое и методическое обеспечение деятельности органов местного самоуправления вновь образованных поселений по подготовке их к самостоятельной реализации возложенных на них полномочий в соответствии с положениями Конституции Российской Федерации и Федерального закона. Вместе с тем, после окончания переходного периода, согласно нормам части 1 статьи 132 Конституции Российской Федерации, части 3 статьи 52 Федерального закона, а также статьям 14 и 31 БК, формирование, утверждение, исполнение бюджетов всех поселений и контроль за их исполнением должны осуществляться органами местного самоуправления данных поселений самостоятельно с соблюдением требований, установленных БК и Федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов РФ.

Нормы 2 части статьи 52 Федерального закона предусматривают, что полномочия местной администрации поселения по формированию, исполнению и (или) контролю за исполнением бюджета поселения могут быть переданы полностью или частично для осуществления местной администрацией муниципального района. При этом передача указанных полномочий должна осуществляться исключительно на основе договора, заключенного между местной администрацией поселения и местной администрацией муниципального района и не должна является основанием для упразднения бюджетов указанных поселений.

**Обязаны ли органы местного самоуправления поселений создавать специализированную службу по вопросам похоронного дела и в какой организационно-правовой форме?**

В соответствии со статьей 29 Федерального закона от 12 января 1996 года № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Федеральный закон от 12 января 1996 года № 8-ФЗ) органы местного самоуправления создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которые возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших, и определяют порядок их деятельности. При этом федеральный закон не содержит ни определения понятия «специализированная служба по вопросам похоронного дела», ни характеристики правового статуса данной организации. Не вполне ясно также, является ли создание такой специализированной службы обязательным в каждом муниципальном образовании или осуществляется по мере необходимости, на усмотрение органов местного самоуправления. Судебная и иная правоприменительная практика, к сожалению, также не дает однозначного ответа на эти вопросы. Так, в Определении Московского областного суда от 6 декабря 2011 года по делу № 33-24428 говорится: «несмотря на то, что в настоящий момент администрацией сельского поселения не организована специализированная служба по вопросам похоронного дела, из-за отсутствия финансирования создания такой службы, для возможности гражданам решать вопросы по организации ритуальных услуг назначен специалист, на которого возложены соответствующие обязанности»; «при этом в случае невозможности предоставления гарантированного перечня услуг по погребению на безвозмездной основе и дополнительных ритуальных услуг в данном сельском поселении, данные услуги могут осуществляться ритуальной службой муниципального района, на территории которого находится сельский населенный пункт». Однако в определении этого же суда от 25 августа 2011 года по делу № 33- 19254 содержится противоположная позиция: «отсутствие подобной службы в г. Реутов нарушает права жителей города на выбор исполнителя ритуальных услуг ввиду отсутствия конкуренции между отсутствующей специализированной организацией, оказывающей услуги на безвозмездной основе и существующими хозяйствующими субъектами», в связи с чем «суд обязал Администрацию г. Реутов создать до 01 ноября 2011 года специализированную службу по вопросам похоронного дела в городском округе Реутов в организационно-правовой форме по выбору ответчика, с учетом того, что порядок деятельности такой службы должен определяться органом местного самоуправления, который вправе самостоятельно финансировать деятельность этой службы и давать такой службе обязательные для исполнения указания; либо иным образом иметь возможность определять решения, принимаемые такой службой; контролировать ее финансово-хозяйственную деятельность по бесплатному оказанию ритуальных услуг в установленном законодательством объеме». Что касается организационно-правовой формы специализированной службы по вопросам похоронного дела, то в последнее время судебная практика склоняется к следующей позиции: «Федеральный закон «О погребении и похоронном деле» не наделяет органы местного самоуправления правом присвоения статуса специализированной службы коммерческой организации, учрежденной физическими и юридическими лицами. … органы местного самоуправления вправе создавать только муниципальные учреждения и предприятия, присвоение статуса специализированной службы коммерческой организации не является созданием муниципального учреждения или предприятия» (решение Арбитражного суда Московской области от 16 ноября 2007 года № А41-К2-14008/07), «органы местного самоуправления не наделены правом присвоения статуса специализированной службы по вопросам похоронного дела коммерческим организациям или индивидуальным предпринимателям и положения Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не предоставляют органам местного самоуправления право делегировать сторонним организациям функции, которые отнесены законом к функциям, осуществляемым только организациями, создаваемыми органами местного самоуправления (оказание гарантированного перечня услуг по погребению на безвозмездной основе)» (Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 5 июня 2014 года № ВАС- 6680/14 по делу № А12-4365/2012). В то же время в современной судебной практике имеется и противоположная правовая позиция, согласно которой возможно создание специализированной службы не только путем создания муниципального предприятия или учреждения, но и путем проведения открытого конкурса с последующим заключением муниципального контракта на выполнение функций специализированной службы по вопросам похоронного дела. Более того, некоторые суды полагают, что именно эта процедура способна наилучшим образом обеспечить соблюдение требований Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ) в части оказания населению услуг по погребению в пределах гарантированного перечня (см., например, решение Арбитражного суда Волгоградской области от 28 ноября 2012 г. по делу № А12-18556/2011). В Постановлении Четвертого арбитражного апелляционного суда от 3 февраля 2014 г. по делу № А10-3361/2013 суд исходил из того, что федеральным законодательством не определен порядок создания специализированных служб по вопросам похоронного дела, следовательно, органы местного самоуправления не ограничены в правовой регламентации соответствующих вопросов.

Создание специализированной службы в форме бюджетного учреждения, в частности, влечет за собой ограничения в работе, накладываемые спецификой правового регулирования деятельности данного юридического лица, и приводит к нарушению п. 1 ст. 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ, поскольку данный хозяйствующий субъект монополизирует конкретный вид деятельности - оказание услуг в сфере похоронного дела на территории соответствующего муниципального образования. Образования специализированной службы по вопросам похоронного дела посредством проведения конкурса на право получения соответствующего статуса как раз и направлены на соблюдение требований законодательства о защите конкуренции, поскольку предоставляют всем хозяйствующим субъектам, независимо от их организационно-правовой формы, возможность на конкурсной основе оказывать населению услуги по погребению. Все услуги по погребению, в том числе оказываемые в пределах гарантированного перечня, обладают свойствами товара, а соответствующая деятельность специализированных служб всегда является экономической деятельностью и должна осуществляться на конкурентном рынке, следовательно, предпочтительнее определять хозяйствующий субъект, наделяемый правом оказывать ритуальные услуги за счет бюджета, именно на конкурсной основе. Более того, в Определении Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29 июня 2012 года № ВАС-7864/12 по делу № А69-1740/2011 признано незаконным бездействие органа местного самоуправления по организации проведения конкурса по выбору специализированной службы по вопросам похоронного дела и наделение этим статусом муниципального учреждения. Для разрешения возникших коллизий представляется необходимым внести изменения в Федеральный закон от 12 января 1996 года № 8-ФЗ, урегулировав организационно-правовую форму специализированной службы по вопросам похоронного дела, порядок ее создания и вопрос об обязательности ее создания в каждом поселении. При этом полагаем, что целесообразно предоставить органам местного самоуправления возможность реализовывать свои полномочия в сфере похоронного дела различными, не противоречащими гражданскому законодательству способами: путем создания специализированной службы в форме муниципальной организации, или наделения данным статусом иных хозяйствующих субъектов по результатам открытого конкурса, или вообще без создания специализированной службы путем размещения муниципального контракта на оказание населению муниципального образования гарантированного перечня услуг по погребению. Это выглядит тем более актуальным, если учесть, что не для всех муниципальных образований (некоторые из которых являются малочисленными) необходимо и возможно создание муниципальных предприятий или учреждений для оказания ритуальных услуг в пределах гарантированного перечня (см. подробнее Апелляционное определение Архангельского областного суда от 15 апреля 2013 г. № 33-2301). Такие услуги могли бы предоставляться на территории нескольких муниципальных образований одним и тем же предприятием или учреждением, созданным органами местного самоуправления муниципального района. В существующих условиях органам местного самоуправления необходимо самостоятельно принимать решение о порядке реализации своих полномочий в сфере похоронного дела, с учетом изложенных соображений.