

Вестник

Томского государственного

университета

№ 365

Декабрь

2012

- ФИЛОЛОГИЯ
- ФИЛОСОФИЯ, СОЦИОЛОГИЯ, ПОЛИТОЛОГИЯ
- КУЛЬТУРОЛОГИЯ
- ИСТОРИЯ
- ПРАВО
- ЭКОНОМИКА
- ПСИХОЛОГИЯ И ПЕДАГОГИКА
- НАУКИ О ЗЕМЛЕ
- БИОЛОГИЯ

НАУЧНО-РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ ТОМСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА

Майер Г.В., д-р физ.-мат. наук, проф. (председатель); **Дунаевский Г.Е.**, д-р техн. наук, проф. (зам. председателя); **Ревушкин А.С.**, д-р биол. наук, проф. (зам. председателя); **Катунин Д.А.**, канд. филол. наук, доц. (отв. секретарь); **Берцун В.Н.**, канд. физ.-мат. наук, доц.; **Воробьёв С.Н.**, канд. биол. наук, ст. науч. сотр.; **Гага В.А.**, д-р экон. наук, проф.; **Галажинский Э.В.**, д-р психол. наук, проф.; **Глазунов А.А.**, д-р техн. наук, проф.; **Голиков В.И.**, канд. ист. наук, доц.; **Горцев А.М.**, д-р техн. наук, проф.; **Гураль С.К.**, д-р пед. наук, проф.; **Демешкина Т.А.**, д-р филол. наук, проф.; **Демин В.В.**, канд. физ.-мат. наук, доц.; **Ершов Ю.М.**, канд. филол. наук, доц.; **Зиновьев В.П.**, д-р ист. наук, проф.; **Канов В.И.**, д-р экон. наук, проф.; **Кузнецов В.М.**, канд. физ.-мат. наук, доц.; **Кулижский С.П.**, д-р биол. наук, проф.; **Парначёв В.П.**, д-р геол.-минерал. наук, проф.; **Портнова Т.С.**, канд. физ.-мат. наук, доц., директор Издательства НТЛ; **Потекаев А.И.**, д-р физ.-мат. наук, проф.; **Прозументов Л.М.**, д-р юрид. наук, проф.; **Прозументова Г.Н.**, д-р пед. наук, проф.; **Пчелинцев О.А.**, зав. редакционно-издательским отделом ТГУ; **Рыкун А.Ю.**, д-р социол. наук, доц.; **Сахарова З.Е.**, канд. экон. наук, доц.; **Слизов Ю.Г.**, канд. хим. наук, доц.; **Сумарокова В.С.**, директор Издательства ТГУ; **Сущенко С.П.**, д-р техн. наук, проф.; **Тарасенко Ф.П.**, д-р техн. наук, проф.; **Татьянин Г.М.**, канд. геол.-минерал. наук, доц.; **Унгер Ф.Г.**, д-р хим. наук, проф.; **Уткин В.А.**, д-р юрид. наук, проф.; **Черняк Э.И.**, д-р ист. наук, проф.; **Шилько В.Г.**, д-р пед. наук, проф.; **Шрагер Э.Р.**, д-р техн. наук, проф.

НАУЧНАЯ РЕДАКЦИЯ ВЫПУСКА

Галажинский Э.В., д-р психол. наук, проф.; **Демешкина Т.А.**, д-р филол. наук, проф.; **Зиновьев В.П.**, д-р ист. наук, проф.; **Канов В.И.**, д-р экон. наук, проф.; **Кулижский С.П.**, д-р биол. наук, проф.; **Парначёв В.П.**, д-р геол.-минер. наук, проф.; **Прозументов Л.М.**, д-р юрид. наук, проф.; **Прозументова Г.Н.**, д-р пед. наук, проф.; **Унгер Ф.Г.**, д-р хим. наук, проф.; **Черняк Э.И.**, д-р ист. наук, проф.; **Шилько В.Г.**, д-р пед. наук, проф.

Журнал «Вестник Томского государственного университета» включён в «Перечень российских рецензируемых научных журналов, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук» (http://vak.ed.gov.ru/ru/help_desk/list/)

ПРАВО

УДК 352.075

*В.В. Казаков***ОТДЕЛЬНЫЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ
ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В РЕАЛИЗАЦИИ ОРГАНАМИ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ**

Автор рассматривает наиболее актуальные вопросы финансового обеспечения передаваемых органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий; вопрос об обязательности, достаточности и одновременности передачи органам местного самоуправления финансовых средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, а также проблему определения форм, расчета и порядка передачи органам местного самоуправления соответствующих финансовых средств.

Ключевые слова: финансы; государственные полномочия; органы местного самоуправления.

Долгое время на пути развития института местного самоуправления стояла проблема нефинансируемых государственных мандатов, т.е. государственных полномочий, переданных на муниципальный уровень без компенсации финансовых затрат на их исполнение. Выразалось это в том, что средства местного бюджета шли на реализацию переданных государственных полномочий вместо решения вопросов местного значения.

Термин «финансы» происходит от лат. *financia* – в переводе «наличность», «доход». Следовательно, появляются финансы, как только появляются деньги. Деньги, выполняя функцию обращения, становятся капиталом, т.е. самовозрастающей стоимостью, или стоимостью, приносящей доход. Тем самым деньги создают условия для появления финансов как самостоятельной сферы денежных отношений, как части производственных отношений.

Любое муниципальное образование имеет свой собственный местный бюджет, который складывается из местных налогов, штрафов, поступлений от приватизации и аренды муниципального имущества, части прибыли муниципальных предприятий, а также разного рода перечислений из бюджетов других уровней.

В соответствии со ст. 6 и 15 Бюджетного кодекса Российской Федерации¹ (далее – БК РФ) бюджет (включая местный бюджет) есть форма образования и расходования финансовых средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. Использование органами местного самоуправления иных форм образования и расходования денежных средств, помимо бюджета, для исполнения расходных обязательств муниципального образования не допускается. Таким образом, местный бюджет – это основной и единственный финансовый фонд муниципального образования, в отличие от государственных финансов, где наряду с бюджетом могут формироваться внебюджетные фонды.

В соответствии с ч. 1 и 2 ст. 9 Европейской хартии местного самоуправления² органы местного самоуправления имеют право в рамках национальной экономической политики на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которые должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или действующим законодательством России.

На сегодняшний день значительную долю в доходах местных бюджетов составляют межбюджетные трансферты, что ограничивает финансовую самостоятельность муниципальных образований и ставит их финансовое положение в зависимость от размеров финансовой помощи из бюджетов вышестоящих уровней. По данным Минфина Российской Федерации, межбюджетные трансферты местным бюджетам, связанные с финансовым обеспечением собственных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, в 2011 г. составили 1086,8 млрд руб., или 48,3% от общего объема собственных доходов местных бюджетов³.

Действующее бюджетное законодательство о местном самоуправлении презюмирует, что средства местных бюджетов должны быть в первую очередь направлены на решение вопросов местного значения. В условиях, когда практически все муниципальные образования стали дотационными, становится очевидным, что для реализации передаваемых органам местного самоуправления государственных полномочий необходимы дополнительные финансовые средства. В противном случае отвлечение собственных финансовых средств муниципальных образований на решение вопросов, не связанных с вопросами местного значения, чревато нерешением важнейших вопросов жизнедеятельности местного населения и как следствие – негативной социальной обстановкой в муниципальном образовании, ростом муниципального долга.

Действующее законодательство построено на принципе четкого разграничения полномочий и предметов ведения между всеми уровнями публичной власти с параллельным разграничением расходных обязательств между уровнями публичной власти, закрепления доходных источников в соответствии с объемом расходных полномочий.

В связи с этим муниципальная реформа в части создания реального механизма финансового обеспечения решения вопросов местного значения и исполнение органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий предполагала достижение следующих задач:

– обеспечение реальной самостоятельности местных бюджетов за счет закрепления за ними постоянных

доходных источников и повышения роли и количества местных налогов, а также расширение прав муниципальных образований в привлечении заемных средств;

– обеспечение формализованных и долгосрочных процедур предоставления финансовой помощи из бюджетов субъектов РФ муниципальным образованиям, а также гласности предоставления финансовой помощи;

– обеспечение реальных механизмов финансирования переданных муниципальным образованиям государственных полномочий, защищающих интересы муниципальных образований и препятствующих возникновению нефинансируемых мандатов.

В связи с изложенным законодатель в качестве одного из основополагающих принципов наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями предусмотрел принцип материально-финансовой обеспеченности. Он означает, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями должно производиться с обязательной передачей материальных ресурсов и финансовых средств, необходимых для их осуществления. Органы государственной власти гарантируют органам местного самоуправления материально-финансовую обеспеченность предоставляемыми отдельными государственными полномочиями. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями без передачи необходимых и достаточных материальных ресурсов и финансовых средств не допускается. Органы местного самоуправления осуществляют переданные государственные и муниципальные полномочия в такой мере, в какой эти полномочия обеспечены материальными ресурсами и финансовыми средствами.

Принцип материально-финансовой обеспеченности проистекает из ч. 2 ст. 132 Конституции Российской Федерации⁴, согласно которой органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Так, если органы местного самоуправления наделены отдельными государственными полномочиями федеральным законом, то обязанность по передаче органам местного самоуправления финансовых средств, необходимых для осуществления указанных полномочий, возлагается на государственные органы РФ. Если же органы местного самоуправления наделены отдельными государственными полномочиями законом субъектов РФ, данная обязанность возлагается на органы государственной власти субъекта Российской Федерации.

Следует заметить, что проблема финансового обеспечения органов местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий остается достаточно актуальной.

На основании вышеизложенного можно прийти к выводу, что значение вопросов финансового обеспечения в реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий переоценить сложно.

Достаточно вспомнить 1990-е гг., когда передача на откуп муниципальным образованиям решения государ-

ственных вопросов не сопровождалось не то что финансовыми, но и материальными ресурсами. В результате подобной, противоречащей Конституции Российской Федерации, пагубной практики субъектов Российской Федерации складывались ситуации, когда в муниципальных образованиях выполнение отдельных государственных полномочий осуществлялось за счет собственных денежных средств, которые могли бы пойти на решение вопросов местного значения. Фактически складывалась ситуация, когда осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения становилось зависимым от того, как будут профинансированы те или иные отдельные государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления для осуществления.

С целью исправления данной ситуации законодатель пошел на закрепление принципа материально-финансовой обеспеченности передаваемых органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

На сегодняшний день в ситуации, когда в законе о соответствующем наделении полномочиями органов местного самоуправления не указаны финансовые средства, необходимые для их осуществления, либо в законе речь идет об осуществлении переданных полномочий за счет собственных средств муниципальных образований, суды рассматривают это обстоятельство в качестве безусловного основания для признания такого закона противоречащим федеральному законодательству, не действующим и не подлежащим применению⁵.

Стоит признать, что с принятием Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»⁶, предусматривающего обязательное предоставление финансовых средств, необходимых органам местного самоуправления для осуществления отдельных государственных полномочий, проблемы с непередачей указанных средств стали встречаться намного реже.

Вместе с тем на практике имеют место ситуации, когда в объеме субвенций, передаваемых муниципальным образованиям для выполнения отдельных государственных полномочий, не предусмотрено финансирование отдельных статей расходов (например, денежные средства передаются на оплату труда без учета расходов на канцелярию и оплату коммунальных платежей). С учетом того, что у муниципального образования отсутствует правовая возможность обжаловать в суде объем выделенных субвенций на выполнение переданных государственных полномочий, возрастает роль прокурорского надзора в сфере защиты прав и законных интересов местного самоуправления.

Согласно данным Всероссийского совета местного самоуправления доля средств, передаваемых местным бюджетам из бюджетов вышестоящего уровня в виде субвенций, в целях финансового обеспечения делегированных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, составляет 39,6% доходов местных бюджетов, или 711,4 млрд руб.⁷

Профессор М.Ю. Дитятковский предлагает рассматривать обязательность передачи органам местного самоуправления финансовых средств, необходимых

для осуществления отдельных государственных полномочий, с одной стороны, как один из важнейших принципов наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, с другой – как условие такого наделения. Кроме того, ее можно рассматривать и в качестве гарантии со стороны органов государственной власти как для надлежащего осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, так и для продолжения выполнения местным самоуправлением присущих ему главных функций⁸.

Безусловно, с предложенной трактовкой следует согласиться, так как она охватывает все возможные проявления практического и теоретического значения обозначенной категории. При этом следует признать, что главное назначение обязанности финансового обеспечения состоит в том, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями без передачи необходимых финансовых средств не допускается.

Не менее важным при передаче органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий следует признать вопрос о соразмерности финансовых средств передаваемым полномочиям и их достаточности для надлежащей реализации этих полномочий.

Согласно п. 6 ст. 9 Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 г. порядок предоставления перераспределяемых ресурсов необходимо должным образом согласовывать с органами местного самоуправления. Следовательно, так же, как и наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, требует учета мнения муниципального образования установление порядка передачи органам местного самоуправления финансовых средств, необходимых для осуществления указанных полномочий.

На практике встречаются случаи, когда в законе о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями либо принимаемых в его развитие правовых актах установлены процедуры такого согласования. Осуществляется это, как правило, при подготовке органами местного самоуправления соответствующих предложений либо предоставлении ими своих собственных расчетов.

Такая практика позволяет учитывать мнение и обеспечить соблюдение интересов органов местного самоуправления при наделении их отдельными государственными полномочиями, позволяет избежать разногласий между органами государственной власти и органами местного самоуправления как при соответствующем наделении, так и при последующем осуществлении государственных полномочий.

Наряду с обязательностью и достаточностью средств для осуществления государственных полномочий важным при их передаче остается вопрос о сроке, в течение которого эти средства должны быть переданы.

Пунктом 4 ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г.⁹ предусматривалось, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществ-

ляется с одновременной передачей необходимых финансовых средств. Данная правовая норма была продублирована в законодательстве большинства субъектов РФ.

Вместе с тем в 1990-х гг. широкую практику получили компенсации расходов местных бюджетов. Так, например, согласно п. 14 Положения о порядке предоставления льгот реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 3 мая 1994 г. № 419¹⁰, предусматривалось, что расходы, связанные с предоставлением льгот реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий, предусмотренных указанным Положением, производятся за счет средств местных бюджетов с последующим возмещением произведенных расходов из федерального бюджета. Несмотря на противоречие данного положения действующему в тот момент федеральному законодательству РФ, Арбитражный суд Республики Коми и Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа признали его законным¹¹.

Однако судебная практика в то время была далеко не однозначной, и если в приведенном выше примере суды встали на сторону органов государственной власти, то в Постановлении от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. “Об органах исполнительной власти в Республике Коми”»¹² Конституционный суд РФ однозначно указал, что положения законов субъектов Российской Федерации, допускающие передачу органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий без предварительного выделения материальных и финансовых средств, обеспечивающих их исполнение, должны быть отменены.

Также на практике имели место случаи, когда компенсация органам местного самоуправления дополнительных расходов, связанных с осуществлением отдельных государственных полномочий, ставилась в зависимость от того, когда Правительство РФ или высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ примет нормативный акт, утвердивший порядок компенсации расходов органам местного самоуправления¹³.

Очевидно, что исполнительные органы власти далеко не всегда оперативно принимали соответствующие положения о порядке компенсаций, и поэтому органами государственной власти финансовые средства органам местного самоуправления вообще не выделялись со ссылкой на отсутствие соответствующего порядка. В конечном итоге страдали от этого как органы местного самоуправления, которые не получали необходимых и достаточных финансовых средств, так и граждане, которым не предоставлялись в полном объеме соответствующие услуги.

Эта проблема была решена судебной практикой, которая признала незаконным установление зависимости осуществления тех или иных полномочий и соответственно компенсации дополнительных расходов органов местного самоуправления от того, приняты ли пра-

вовые акты исполнительных органов государственной власти о порядке предоставления соответствующей компенсации¹⁴.

В дальнейшем в связи с принятием Федерального закона № 131 и Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации», а также с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁵ (далее – Федеральный закон № 122) все вышеупомянутые положения о компенсации дополнительных расходов при осуществлении органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий были либо исключены из федерального законодательства, либо приведены в соответствие с Федеральным законом № 131.

Согласно положениям ч. 5 пп. 3, 4 ч. 6, 7 ст. 19 Федерального закона № 131 в федеральном законе, законе субъекта Российской Федерации, предусматривающем наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должны содержаться: способ (методика) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты; перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня.

Исходя из анализа данных норм, можно прийти к выводу, что в законе о соответствующем наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями может быть четко не определен срок передачи финансовых средств. В связи с этим положения федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вводятся в действие ежегодно соответственно федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год при условии, если федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год или законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год предусмотрено предоставление субвенций на осуществление делегированных полномочий.

Вместе с тем п. 3 ст. 11 проекта Федерального закона «Об общих принципах наделения органов местного

самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации» предусматривал, что передача органам местного самоуправления финансовых средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, должна быть произведена в порядке и в сроки, установленные законом, которым указанные органы наделены соответствующими государственными полномочиями. Однако в Федеральном законе № 131 данное положение продолжения не нашло.

Независимо от того, установлен в законе о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями конкретный срок передачи финансовых средств или нет, в соответствии с ч. 6 ст. 53 Федерального закона № 131 осуществление расходов местных бюджетов на финансирование полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации не допускается, за исключением случаев, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

На практике до принятия Федерального закона № 131 законами субъектов часто предусматривалась возможность использования органами местного самоуправления собственных муниципальных средств для осуществления переданных им государственных полномочий. Но такая практика органами прокуратуры зачастую признавалась противоречащей федеральному законодательству¹⁶.

В настоящий момент в ч. 5 ст. 19 Федерального закона № 131 закреплено, что использование органами местного самоуправления собственных финансовых средств для осуществления делегированных полномочий может носить исключительно дополнительный характер.

Таким образом, использование органами местного самоуправления собственных финансовых средств для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий не может освобождать органы государственной власти от обязанности соответствующей передачи государственных финансовых средств для указанных целей или являться основанием для снижения размеров их предоставления.

По общему правилу использование органами местного самоуправления собственных финансовых средств дополнительно для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий носит добровольный характер и поэтому не может являться основанием для последующей компенсации расходов из федерального бюджета или бюджета субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем в законодательстве некоторых субъектов Российской Федерации (например, Амурская область) предусмотрено, что осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий за счет собственных финансовых средств подлежит обязательному последующему возмещению за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Согласно общему правилу, закрепленному в п. 5 ст. 19 Федерального закона № 131, органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные финансовые средства для осу-

шествования переданных им отдельных государственных полномочий только в тех исключительных случаях и в том порядке, которые должны быть прямо предусмотрены уставом муниципального образования. При отсутствии соответствующих положений в уставе муниципального образования или их включении в иные муниципальные правовые акты органы местного самоуправления не вправе дополнительно использовать собственные финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий.

В большинстве уставов муниципальных образований предусматривается, что решение об использовании собственных финансовых средств для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий принимается представительным органом муниципального образования. Обозначенное решение может приниматься представительным органом муниципального образования по собственной инициативе либо по инициативе главы муниципального образования¹⁷. Решение представительного органа муниципального образования об использовании собственных финансовых средств для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий должно предусматривать объем финансирования, целевое назначение указанных ресурсов и средств, срок действия принятого решения, а также допустимые пределы использования финансовых средств.

Также в уставах муниципальных образований можно встретить нормы, согласно которым органы местного самоуправления могут использовать собственные финансовые средства для выполнения переданных государственных полномочий при условии, что использование собственных финансовых средств не повлечет за собой неисполнения органами местного самоуправления полномочий по вопросам местного значения.

Вместе с тем согласно п. 3 ст. 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации в случае, если в муниципальном образовании превышены нормативы, используемые в методиках расчета соответствующих субвенций, финансовое обеспечение дополнительных расходов, необходимых для полного исполнения указанных расходных обязательств муниципального образования, осуществляется за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита местного бюджета.

Кроме обозначенного выше, одной из ключевых проблем в передаче органам местного самоуправления финансовых средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, представляется вопрос о расчете финансовых средств, необходимых органам местного самоуправления для их осуществления.

На разных этапах развития бюджетного законодательства и законодательства о местном самоуправлении эта проблема решалась по-разному.

Первоначально, до принятия Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений»¹⁸, большинство ученых придерживались позиции, что финансовые ресурсы, необходимые для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, должны

определяться органами государственной власти субъекта Российской Федерации на основании государственных минимальных социальных стандартов¹⁹.

В соответствии со ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации одной из задач государственных минимальных социальных стандартов являлась разработка на их основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности и минимальных расходов бюджетов всех уровней. Вместе с тем согласно ст. 132 Конституции Российской Федерации органам местного самоуправления для осуществления ими отдельных государственных полномочий передаются именно необходимые финансовые средства, достаточные для такого осуществления, а не минимальные расходы, устанавливаемые на основании нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, позволяющие, как правило, лишь частично компенсировать затраты на данные цели. Так, например, в п. 2 ст. 13 проекта Федерального закона «Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации» предусматривалось, что в состав указанных нормативов включаются нормативы затрат финансовых средств на эксплуатацию, ремонт, амортизацию, замену и обновление материальных средств, переданных органам местного самоуправления для осуществления отдельных государственных полномочий, которые вряд ли будут учитываться при расчете минимальных расходов местных бюджетов.

После вступления в силу Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» появился новый подход, который заключается в том, что в Законе, которым органы местного самоуправления наделяются отдельными государственными полномочиями, указывались нормативы обеспечения органов местного самоуправления финансовыми средствами, необходимыми для осуществления указанных полномочий, и (или) порядок определения таких нормативов. Это позволяет наиболее четко и полно, с учетом особенностей того или иного региона, а также муниципального образования, учесть все нормативы для расчета финансовых средств, необходимых для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Именно второй подход получил закрепление в п. 3 ч. 6 ст. 19 Федерального закона № 131. Так, согласно обозначенным правовым нормам федеральный закон, закон субъекта Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должны содержать способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты. Однако в отдельных субъектах Российской Федерации, например в Красноярском крае, Новосибирской и Омской областях, способ (методика) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых

местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления отдельных государственных полномочий, включается не в законы субъекта Российской Федерации о соответствующем наделении, а в иные законы субъекта Российской Федерации (закон о бюджете субъекта Российской Федерации на финансовый год и пр.), что недопустимо.

Исходя из системного толкования положений Федерального закона № 131, можно сделать вывод, что ему не соответствуют положения законов о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, которые относят вопрос об определении способа (методики) расчета нормативов для определения общего объема финансовых средств, необходимых органам местного самоуправления для осуществления отдельных государственных полномочий, к правовому регулированию другими законами либо компетенции исполнительных органов государственной власти Российской Федерации или субъектов Российской Федерации. Кроме того, анализ положений Федерального закона № 131 показывает, что государственные минимальные социальные стандарты могут быть не только федеральными, но и региональными, а следовательно, федеральные государственные минимальные социальные стандарты могут применяться при наделении органов местного самоуправления федеральным законом отдельными государственными полномочиями Российской Федерации, а региональные государственные минимальные социальные стандарты – законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации.

Исходя из п. 3 ст. 140 Бюджетного кодекса Российской Федерации субвенции местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации распределяются в соответствии с едиными для каждого вида субвенции методиками, утверждаемыми законом субъекта Российской Федерации согласно требованиям Бюджетного кодекса Российской Федерации, между всеми муниципальными образованиями субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления которых осуществляют переданные им отдельные государственные полномочия пропорционально численности населения, потребителей соответствующих государственных (муниципальных) услуг, другим показателям и с учетом нормативов формирования бюджетных ассигнований на исполнение соответствующих обязательств и объективных условий, влияющих на стоимость государственных (муниципальных) услуг в муниципальных образованиях.

Способ (методика) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления отдельных государственных полномочий, должен включаться в основной текст Закона о соответствующем наделении либо приводиться в приложении к указанному закону. В большинстве случаев указанный способ (методика) расчета излагается путем приведения формул для расчета соответствующих нормативов. Формула расчета нормативов определяется индивидуально для каждого отдельного государственного полномочия.

Некоторые авторы, например И.Х. Миннегулов, выступают за согласование объемов финансирования для осуществления отдельных государственных полномочий с органами местного самоуправления, которое предлагается проводить финансовыми органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации один раз в год при составлении соответствующего проекта бюджета субъекта Российской Федерации²⁰. Такая практика получила закрепление в Новгородской, Челябинской областях и некоторых других субъектах Российской Федерации.

Долгое время на практике и в теории финансового права не было единого подхода в вопросе о форме передачи финансовых средств, необходимых органам местного самоуправления для осуществления отдельных государственных полномочий. Так, ранее в качестве такой формы закреплялись в законодательстве Российской Федерации ассигнования, трансферты населению, дотации, субсидии, установление нормативов отчислений от регулирующих доходов в местные бюджеты и пр.

Субвенции стали рассматриваться как форма передачи органам местного самоуправления финансовых средств с принятием Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений». Согласно п. 1 ст. 140 Бюджетного кодекса Российской Федерации под субвенциями местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации в целях финансового обеспечения расходов обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, переданных органам местного самоуправления в установленном порядке. Субвенции, предоставляемые на осуществление органами местного самоуправления переданных государственных полномочий, согласно ч. 4 ст. 55 Федерального закона № 131, зачисляются в доходы местных бюджетов.

Согласно положениям ст. 63 Федерального закона № 131 Федеральным законом о федеральном бюджете и Законом субъекта Российской Федерации о бюджете Субъекта Российской Федерации ежегодно по каждому передаваемому государственному полномочию отдельно должен определяться общий размер субвенций. Данное условие призвано защищать муниципальные образования от нефинансируемых мандатов.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации обязаны при передаче отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления создавать в составе бюджета субъекта Российской Федерации региональный фонд компенсаций (ч. 2 ст. 63 Федерального закона № 131). Целью обозначенного фонда является финансовое обеспечение исполнения органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий.

Формируется региональный фонд компенсаций за счет следующих финансовых средств:

а) субвенций из федерального фонда компенсаций на осуществление органами местного самоуправления

отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами;

б) иных доходов бюджета субъекта Российской Федерации в объеме, необходимом для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им законом субъекта Российской Федерации.

Таким образом, выбор в пользу субвенции был сделан во многом из-за того, что субвенция имеет строго целевое назначение, а следовательно, все денежные средства, переданные органам местного самоуправления, будут израсходованы исключительно на осуществление переданных государственных полномочий. Как справедливо отмечает М.Ю. Дитятковский, «передача субвенции позволяет органам государственной власти обеспечить контроль за ее целевым использованием органами местного самоуправления, а органам местного самоуправления, в свою очередь, быть уверенными в возможности предварительного и достаточного финансового обеспечения осуществления указанных полномочий»²¹.

Судебная практика также признала субвенцию в качестве единственно возможной формы передачи органам местного самоуправления финансовых средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий²².

Финансовое обеспечение в реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий занимает одно из ключевых мест в рамках межбюджетных отношений. Главная задача данного института заключается в решении проблемы «нефинансируемых мандатов», т.е. передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, не обеспеченных необходимыми финансовыми средствами.

В настоящее время Федеральный закон № 131 и Бюджетный кодекс Российской Федерации в целом воплотили в себе конституционные принципы об обязательности, достаточности и одновременности передачи органам местного самоуправления финансовых средств, необходимых для осуществления переданных государственных полномочий. Вместе с тем на практике возникает целый ряд проблем, которые еще предстоит решать.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Бюджетный кодекс РФ: Федеральный закон от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 28.07.2012) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

² Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985): Конвенция ратифицирована Федеральным законом от 11.04.1998 № 55-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

³ Итоговый документ IV съезда Всероссийского Совета местного самоуправления.

⁴ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

⁵ См., например: Определение Верховного суда Российской Федерации от 26 февраля 1998 года, 30 сентября 2002 года по делу № 46-Г02-19, 1 декабря 2004 года по делу № 89-Г04-13; Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 19 августа 1999 года по делу № Ф04/1675-357/А70-99.

⁶ Федеральный закон от 18.10.2007 № 230-ФЗ (ред. от 20.07.2012) // СЗ РФ. 2007. № 43. Ст. 5084.

⁷ Итоговый документ IV съезда Всероссийского Совета местного самоуправления.

⁸ Дитятковский М.Ю. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. М., 2007. С. 9, 10.

⁹ Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ (ред. от 21.07.2005) // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

¹⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 3. Ст. 216.

¹¹ См., например: Постановление Арбитражного суда Республики Коми от 7 декабря 2004 года по делу № А29-7322/03-3э; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 23 января 2003 года по делу № А05-7283/02-390/23.

¹² Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 4. Ст. 532.

¹³ См., например, п. 2 ст. 7 Закона Санкт-Петербурга от 21.11.2007 № 536-109 «О наделении органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге отдельными государственными полномочиями Санкт-Петербурга по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству, назначению и выплате денежных средств на содержание детей, находящихся под опекой или попечительством, и денежных средств на содержание детей, переданных на воспитание».

¹⁴ См., например, Определение Конституционного суда РФ от 9 апреля 2002 года № 687-О; Постановление Президиума Верховного суда РФ от 26 февраля 2003 года № 246пв02.

¹⁵ Собрание законодательства РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

¹⁶ См., например, Постановление Думы Ханты-Мансийского автономного округа от 30 мая 2003 года № 938 «О протесте прокурора Ханты-Мансийского автономного округа от 7 мая 2003 года № 7-04(01)-6-03 на статью 9 и пункт 2 статьи 13 Закона Ханты-Мансийского автономного округа «О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, об условиях и порядке осуществления контроля за их реализацией в Ханты-Мансийском автономном округе» // Новости Югры. 2003. 28 июня.

¹⁷ См., например: Устав городского округа «Город Белгород»; Устав муниципального образования «Бокситогорский муниципальный район Ленинградской области».

¹⁸ О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений: Федеральный закон от 20.08.2004 № 120-ФЗ (ред. от 27.12.2009) // СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3535.

¹⁹ См., например, Минькова Н.Р. О работе над проектом Закона Томской области о разграничении полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления // Местное самоуправление: проблемы противоречия, перспективы : науч.-практ. конф. 2–3 апреля 1998 г. М., 1998. № 3. С. 47.

²⁰ Миннегулов И.Х. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (на примере Приволжского федерального округа) : дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. С. 105.

²¹ Дитятковский М.Ю. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. М., 2007. С. 62.

²² См., например, Постановление Федерального Арбитражного суда Центрального округа от 20 января 2004 года по делу № А54-1174/03-С18.

Статья представлена научной редакцией «Право» 14 ноября 2012 г.