

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ И ФИНАНСИРОВАНИЯ ДЕЛЕГИРУЕМЫХ НА МУНИЦИПАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ В УСЛОВИЯХ БЮДЖЕТНОЙ РЕФОРМЫ

Рассматриваются основные организационно-правовые проблемы, связанные с делегированием государственных полномочий на муниципальный уровень. Проведен анализ действующего законодательства и механизм его реализации в сфере передачи данных полномочий. Выявлены недостатки системы разграничения полномочий между уровнями публичной власти. Предложено внесение изменений в действующее законодательство с учетом необходимости качественного предоставления бюджетных услуг населению.

Ключевые слова: государственные полномочия; бюджет; делегирование и исполнение полномочий; «добровольные» полномочия.

В настоящее время продолжается административная реформа и совершенствование межбюджетных отношений. В условиях настройки государственного аппарата и реформирования бюджетного процесса механизм делегирования полномочий важно рассматривать с позиции обеспечения улучшения деятельности всех уровней публичной власти по улучшению качества жизни граждан. Конечная цель любого делегирования государственных полномочий на муниципальный уровень связана с ростом благосостояния населения конкретных муниципальных образований, которое происходит за счет повышения эффективности исполнения переданных полномочий и «привязанных» к ним материально-финансовых ресурсов.

Нормативно-правовой основой делегирования государственных полномочий на муниципальный уровень является гл. 4 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3]. Из ч. 1 ст. 19 закона следует, что государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления, – это полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным указанным Федеральным законом к вопросам местного значения. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации – законами субъектов Российской Федерации. Следовательно, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативно-правовыми актами в соответствии с действующим законодательством не допускается. Основания наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления в форме законов тоже следовало бы отнести к нормативно-правовой основе делегирования государственных полномочий на муниципальный уровень.

Глава 4 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит ряд обязательных условий к делегированию государственных полномочий на муниципальный уровень. Так, отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления, могут наделяться органы местного самоуправления

муниципальных районов и органы местного самоуправления городских округов на неограниченный срок либо на срок действия этих полномочий и осуществляться только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

Федеральный закон, закон субъекта Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должны содержать:

1) вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями;

2) перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;

3) способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального или регионального бюджета для осуществления соответствующих полномочий, включая государственные минимальные социальные стандарты;

4) 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;

5) порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;

6) порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименования органов, осуществляющих указанный контроль;

7) условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

Положения федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями:

– вводятся в действие ежегодно соответствующими законами о бюджете на очередной финансовый год, если в них предусмотрено предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий;

– могут содержать положения, предусматривающие обязанность органов местного самоуправления использовать по определенному назначению передаваемые в муниципальную собственность материальные объекты, необходимые для осуществления соответствующих полномочий.

В последние годы, как это отмечается в Бюджетном послании Президента РФ [1], наблюдается активное расширение региональных и местных полномочий с учетом принципа закрепления за каждым уровнем власти тех из них, которые могут быть наиболее эффективно выполнены на данном уровне власти [2]. Так, регионами местному самоуправлению в 2005 г. передано 24 полномочия, а в 2009 г. уже 58 полномочий. Вместе с тем анализ практики показывает, что качество исполнения региональных полномочий на местах падает. Это обусловлено несколькими объективными причинами проблемного характера, в том числе лежащими в правовой плоскости.

Представляется, что права и обязанности органов местного самоуправления и региональных органов государственной власти при осуществлении полномочий практически дублируются независимо от вида передаваемого полномочия и, таким образом, не учитывают особенности реализации конкретного полномочия. Фактически отсутствуют конкретные обязанности органов местного самоуправления по реализации полномочия, не определяются конкретные результаты, которые должны быть достигнуты, поэтому оценка эффективности отсутствует. С одной стороны, это служит основанием для признания исполнения переданных полномочий «ненадлежащим», с другой – отсутствием оснований для их отзыва.

В региональном законодательстве по наделению органов местного самоуправления государственными полномочиями практически отсутствует перечень конкретных материальных ресурсов для их осуществления и порядок определения такого перечня. Как правило, декларируются лишь положения о передаче материальных ресурсов или имущества в соответствии с действующим законодательством или устанавливается, что передаваемое имущество определяется актами приема-передачи по каждому отдельному муниципалитету.

Установление методики расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из регионального, является обязательным требованием при принятии закона субъекта РФ. Вместе с тем в отдельных случаях устанавливается методика расчета общего объема субвенций на выполнение государственного полномочия, при этом отсутствует способ расчета нормативов, то есть прозрачной и объективной основы для расчета объема субвенций. При отсутствии механизмов мониторинга по эффективности исполнения полномочий муниципальные власти не заинтересованы в максимально эффективном исполнении государственных полномочий, что позволяет отодвинуть их исполнение на «второй план».

Объем государственных полномочий (в первую очередь региональных), который в настоящее время

передается на муниципальный уровень, дает основания оценивать их как избыточные, т.к. отдельные из них имеют опосредованное отношение к обеспечению жизнедеятельности населения.

В 2008 г. в структуре доходов местных бюджетов доля субвенций на исполнение государственных полномочий составила 22% (531,6 млрд. руб.), в 2007 г. – 28,8% (561,6 млрд. руб.), в 2006 г. – 28,7% (437,4 млрд. руб.). Удельный вес субвенций в доходах отдельных муниципальных районов составляет 50–60% доходов их местных бюджетов при среднем уровне 23% по муниципальным образованиям [2].

Следует отметить, что в регионах устанавливаются различные подходы к решению вопросов передачи государственных полномочий на муниципальный уровень. В настоящее время количество переданных региональных полномочий на муниципальный уровень по регионам колеблется от 1 до 27 (без учета субвенций на общеобразовательный процесс). В большинстве регионов передано до 10 полномочий, в пяти – более 18 полномочий. В Томской области принято 20 областных законов о передаче полномочий на места. В двух регионах объем субвенций на исполнение государственных полномочий был выше объема собственных доходов местных бюджетов, в шести – от 40 до 50%. Такая масштабная и объемная передача государственных полномочий на муниципальный уровень может привести к тому, что органы местного самоуправления не смогут предоставлять их на качественном уровне.

Нормами Федерального закона от 25.12.2008 № 281-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» [4] уточнены и конкретизированы отдельные полномочия регионов и муниципалитетов, а также возможности «субделегирования» государственных полномочий. Одной из таких возможностей стало делегирование полномочий в социальной сфере, которое было обусловлено тем, что в настоящее время значительное число регионов передали свои полномочия в социальной сфере муниципалитетам и на муниципальном уровне созданы органы соцзащиты. Предоставленное законом право делегирования позволит избежать создания «дублирующих структур» для исполнения лишь отдельных государственных полномочий социального характера на региональном уровне. Однако на практике региональные власти некоторых субъектов, пытаясь сохранить контроль в социальной сфере, не делегируют свои полномочия муниципалитетам, оставляя в своей организационной структуре государственных служащих по исполнению данных полномочий.

Эффективная реализация полномочий требует создания условий для финансовой автономии публично-правовых образований в осуществлении государственных и муниципальных услуг, обеспечивая заинтересованность органов власти в оптимальном использовании финансовых ресурсов, что предполагает формирование системы разграничения полномочий с учетом особенностей размещения доходной базы, как между субъектами РФ, так и внутри них. Поэтому наряду с указанными выше критериями при распределении ответственности за предоставление государственных и муниципальных услуг должен учитываться принцип «рациональной децентрализации», допускающий возмож-

ность централизации на долгосрочной основе отдельных полномочий с последующим их делегированием для исполнения органом местного самоуправления.

В целях обеспечения комплексного, системного регулирования вопросов реализации соответствующих бюджетных услуг за счет средств бюджетов бюджетной системы РФ следует предусмотреть законодательное регулирование вопросов разграничения полномочий в рамках специального нормативного правового акта о разграничении полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти. Следует рассмотреть возможность участия органов местного самоуправления в осуществлении отдельных полномочий по администрированию местных налогов в соответствии с соглашениями, заключаемыми с налоговыми органами.

Указанным нормативным правовым актом должно быть обеспечено формирование полного перечня полномочий федеральных, региональных и местных органов власти, что будет способствовать повышению прозрачности системы их разграничения.

Одним из недостатков системы разграничения полномочий является то, что наряду с полномочиями органов государственной власти и местного самоуправления, устанавливающими права и обязанности соответствующих органов власти по предоставлению бюджетных услуг, действующее российское законодательство предусматривает установление прав по осуществлению бюджетных услуг, не сопровождаемых требованиями к их реализации, т.е. осуществляемых на добровольной основе.

К «добровольным» полномочиям могут быть отнесены те, в формулировках которых содержатся слова «могут», «имеют право», «вправе», а также иные полномочия, принятые соответствующими органами публичной власти на добровольной основе.

«Добровольные» полномочия имеют отрицательные стороны:

- отсутствуют гарантии регулярного предоставления бюджетных услуг населению в рамках указанных полномочий;

- создается видимость достаточности объемов расходных полномочий, возложенных на органы публичной власти для обеспечения населения необходимыми бюджетными услугами;

- формируются предпосылки для роста расходов бюджетов, не требующих компенсации за счет перераспределения доходных источников и межбюджетных трансфертов;

- возникает дифференциация уровней предоставления соответствующих бюджетных услуг публично-правовыми образованиями в случае, если лишь частью

из них принято решение о реализации «дополнительных» расходных полномочий;

- дублируются функции публично-правовых образований.

Таким образом, наделение соответствующих органов публичной власти «добровольными» полномочиями деформирует их компетенцию, что требует проведения инвентаризации этих полномочий для исключения либо перевода в разряд обязательных к исполнению, причем с обязательным финансовым и имущественным обеспечением.

На наш взгляд, следует минимизировать количество расходных полномочий, делегируемых для исполнения другим уровням бюджетной системы, учитывая «побочные эффекты», сопровождающие их передачу, не свойственные закреплению расходных полномочий на постоянной основе. В их числе:

- неполное финансовое обеспечение передаваемых полномочий, обусловленное невозможностью всестороннего учета особенностей предоставления передаваемых услуг в каждом субъекте РФ в рамках методик расчета субвенций;

- необходимость осуществления контроля над реализацией делегированных расходных полномочий;

- снижение заинтересованности в эффективной реализации соответствующих бюджетных услуг со стороны органов публичной власти – получателей субвенции.

При отсутствии законодательно установленных ограничений по передаче полномочий и одновременном постоянном расширении перечня возможных к делегированию полномочий на муниципальный уровень данная ситуация будет усугубляться и многие муниципалитеты не смогут обеспечить их исполнение по объективным причинам даже при наличии достаточного финансового обеспечения. Представляется необходимым либо сократить перечень возможных к делегированию на муниципальный уровень госполномочий (что предпочтительнее), либо ограничить объем делегированных полномочий в определенной доле от общих доходов (расходов) местных бюджетов, а в остальных случаях предусмотреть право регионов по делегированию полномочий только по согласованию с представительными органами муниципальных образований. Это приведет к необходимости проводить взвешенную политику в данной сфере с учетом реальных возможностей муниципалитетов по эффективному исполнению госполномочий без ущерба для осуществления собственных полномочий по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения в муниципальном образовании.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2010–2012 годах* // Финансы. 2009. № 6. С. 3.
2. *Карчевская С.А.* Развитие финансовой самостоятельности местного самоуправления на современном этапе // Финансы. 2009. № 8. С. 15–22.
3. *Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»* (принят ГД ФС РФ 16.09.2003) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
4. *Федеральный закон от 25.12.2008 № 281-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»* // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6236.
5. *Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 29.06.2010 «О бюджетной политике в 2011–2013 годах».*

Статья представлена научной редакцией «Экономика» 1 сентября 2010 г.