

## ПРОБЛЕМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО И КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

УДК 342.25

### СОДЕРЖАНИЕ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЛЕГИРОВАННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Л.И. Гадельшина*

#### Аннотация

В статье анализируется содержание категории «финансовое обеспечение делегированных государственных полномочий субъекта Российской Федерации», раскрывается назначение финансового обеспечения указанных полномочий, исследуется правовая природа субвенций как формы финансирования переданных органам местного самоуправления государственных полномочий, а также особенности их правового регулирования.

**Ключевые слова:** финансовое обеспечение, финансирование, делегирование полномочий, наделение полномочиями, передача полномочий, государственное полномочие субъекта Российской Федерации, местное самоуправление, субвенция.

---

Финансовое обеспечение государственных полномочий субъекта Российской Федерации, делегированных органам местного самоуправления, гарантируется Конституцией Российской Федерации, провозгласившей в ч. 2 ст. 132 возможность наделения органов местного самоуправления законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств (К).

Органы местного самоуправления обычно наделяются полномочиями в сфере молодежной политики, образования, транспортного обслуживания, опеки и попечительства, по делам несовершеннолетних и защите их прав, жилищно-коммунального хозяйства, долевого строительства недвижимости, то есть государственными полномочиями, непосредственно касающимися жизни населения муниципального образования. В этой связи правильное осуществление органами местного самоуправления делегированных полномочий особенно важно, поскольку влияет на качество жизни населения, проживающего на территории данного муниципального образования, определяет его уверенность в завтрашнем дне, формирует соответствующее отношение граждан к закону, к публичной власти. Как отметил в 2011 г. Конституционный суд Российской Федерации, на практике передаваемые муниципалитетам государственные полномочия занимают

значительное место в деятельности органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов. Во многих случаях затраты на их реализацию достигают третьей части местных бюджетов (ПКС). Таким образом, необходимо качественное правовое регулирование условий, способствующих обязательному, своевременному и полному финансовому обеспечению делегированных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Достаточность материально-финансового обеспечения, по мнению многих авторов, является ключевым конституционным принципом делегирования государственных полномочий на местный уровень [1, с. 43; 2, с. 21; 3, с. 32; 4, с. 117]. Без достаточного финансового обеспечения невозможно качественное выполнение органами местного самоуправления задач и функций государственного значения.

Соблюдение обозначенного принципа, по нашему мнению, обеспечивается выполнением следующих условий:

– *обязательное* финансовое обеспечение, то есть невозможность передачи отдельных государственных полномочий без предоставления соответствующих финансовых ресурсов;

– *полное* финансовое обеспечение – предоставление финансовых средств в размере, соответствующем объему переданных отдельных государственных полномочий;

– *предварительное* финансовое обеспечение – предоставление финансовых средств до осуществления делегированных государственных полномочий.

В силу п. 3 ст. 26.14 Федерального закона (далее ФЗ) от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ФЗ1), ч. 5 ст. 19 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ФЗ2) финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов.

В настоящее время понятие «субвенция» можно рассматривать в широком и узком значениях. В широком смысле под субвенцией понимают форму поддержки одного бюджета другим бюджетом, вид межбюджетных отношений [5, с. 6]. В узком смысле из анализа ст. 129, 133, 140 Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК) под субвенциями понимается форма межбюджетных трансфертов, выделяемых из вышестоящего бюджета в нижестоящий в целях финансового обеспечения расходных обязательств, возникающих в результате делегирования полномочий публично-правовых образований вышестоящего уровня нижестоящему. Н.Л. Пешин определяет субвенции как бюджетные средства, предоставляемые местным бюджетам в целях финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, переданных для осуществления органам местного самоуправления [6, с. 22]. Как отмечает Х.В. Пешкова, нормативное определение понятия субвенций далеко от совершенства, поскольку имеющиеся дефиниции обращают

внимание лишь на отдельные их характеристики, не всегда отражающие особенности данного вида межбюджетных трансфертов: перечисление из одного бюджета в другой и целевое назначение [5, с. 10].

Говоря о правовой природе субвенций как о форме финансирования полномочий, переданных органам местного самоуправления, следует отметить, что субвенции, предоставляемые на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, являются составной частью финансово-экономической основы местного самоуправления, поскольку в силу ч. 4 ст. 55 ФЗ № 131-ФЗ включаются в состав доходов местных бюджетов.

Кроме того, данные межбюджетные трансферты нельзя относить к средствам финансовой помощи, поскольку их предоставление сопутствует передаче определенных государственных полномочий, разрешению вопросов так называемой «совместной» значимости [7, с. 23]. По нашему мнению, субвенция отличается от финансовой помощи еще и тем, что последняя предоставляется на добровольной основе, в то время как финансовое обеспечение передаваемых органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий является условием передачи полномочий, конституционной обязанностью публично-правового образования в силу ч. 2 ст. 132 Конституции Российской Федерации.

Размер предоставляемых органам местного самоуправления субвенций определяется в соответствии с методикой расчетов, приведенной в соответствующем нормативном правовом акте о передаче отдельных государственных полномочий. На практике возникают проблемы, обусловленные недостатками разработки таких методик. Например, в Забайкальском крае при передаче государственного полномочия объем субвенций, предоставляемых муниципальным бюджетам на осуществление государственного полномочия, определялся на основании Методики расчета (Приложение к Закону Забайкальского края от 18 декабря 2009 г. № 304-ЗЗК «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края государственным полномочием по обеспечению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством), жилой площадью»), в которой Законодательное собрание Забайкальского края предусмотрело поправочный коэффициент, представлявший собой отношение размера средств бюджета края на реализацию передаваемого государственного полномочия в текущем финансовом году к суммарной фактической потребности на реализацию льготы по обеспечению жильем детей указанной категории, исходя из общей численности нуждающихся в таком обеспечении, норматива средней рыночной стоимости квадратного метра жилья и норм предоставления жилья. Верховный Суд Российской Федерации признал п. 3 (в части) и п. 4 (полностью) Методики расчета недействующим, поскольку такая методика фактически делает невозможным исполнение органами местного самоуправления в полном объеме переданных полномочий. Введение поправочного коэффициента означает, что размер субвенций, рассчитанный на основе предложенной формулы, будет равен только размеру средств бюджета края, предусмотренных на реализацию государственного полномочия Забайкальского края в текущем финансовом году, а не рассчитан в соответствии с потребностью для исполнения переданных полномочий. Таким образом, Верховный Суд Российской Федерации

сделал вывод о том, что применение установленной Методики расчета общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам на осуществление государственного полномочия, фактически ведет к ненадлежащему исполнению органами государственной власти края переданных государственных полномочий, предусмотренных пп. 24 п. 2 ст. 26.3 ФЗ № 184-ФЗ, и нарушению конституционных прав лиц указанной категории на жилище (ОБ).

Общий размер субвенций, предоставляемых местным бюджетам из государственного бюджета на осуществление переданных отдельных государственных полномочий, определяется федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год отдельно по каждому из указанных государственных полномочий. Вместе с тем в пункте 2 Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 г. (РП) ставится задача проработать вопрос о предоставлении субвенций на финансовое обеспечение нескольких делегированных обязательств в форме консолидированной субвенции. Такой подход, по мнению авторов Концепции, расширит возможности управления бюджетными средствами, предусмотренными на осуществление делегированных обязательств. Полагаем, что введение консолидированной субвенции несет в себе риск недофинансирования передаваемых полномочий. Чтобы этого избежать, представляется необходимым предусмотреть в сумме консолидированной субвенции ее разбиение на составные части, соответствующие финансовому обеспечению отдельного делегированного государственного полномочия.

Согласно п. 7 ст. 19 ФЗ № 131-ФЗ, 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 указанных полномочий. Считаем, что данная норма содержит множество противоречий. Во-первых, если, согласно п. 4 ст. 19 ФЗ № 131-ФЗ, срок передачи полномочий определяется соответствующим законом о наделении полномочиями либо является неопределенным, то не понятно, зачем вводить эти положения ежегодно. Во-вторых, данная норма устанавливает правило об оформлении передачи полномочий двумя законами. Представляется, что такая форма передачи полномочий только снижает эффективность правового регулирования и препятствует качественному осуществлению переданных полномочий. В-третьих, данное положение можно истолковать как возможность отмены либо приостановления законами о бюджете действия законов о наделении государственными полномочиями, что противоречит правовой позиции Конституционного суда Российской Федерации, который пришел к выводу о невозможности приостановления федеральным

законом о бюджете срока действия федерального закона, регулирующего общественные отношения, не связанные с государственными доходами и расходами (ПКС1). Таким образом, указанная норма должна быть отменена как умаляющая конституционный принцип достаточности финансового обеспечения делегированных государственных полномочий.

В завершение следует отметить, что правовая основа финансового обеспечения делегированных государственных полномочий далека от совершенства. Это является причиной несоблюдения принципа достаточности финансового обеспечения делегируемых органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, что, в свою очередь, ведет к невыполнению государством своих функций, провозглашенных в Конституции Российской Федерации, а также к дестабилизации финансовой системы. Как неоднократно подтверждал Конституционный суд Российской Федерации, вне зависимости от наличия или отсутствия необходимых финансовых средств, Российская Федерация как правовое социальное государство не может произвольно отказываться от выполнения взятых на себя публично-правовых обязательств (например, постановления Конституционного суда Российской Федерации от 23 апреля 2004 г. № 9-П (ПКС1), от 24 мая 2001 г. № 8-П (ПКС2) и другие).

### Summary

*L.I. Gadelshina.* The Content of the Financial Provision of Delegated State Powers of a Subject of the Russian Federation.

The article analyses the content of the category of financial provision of delegated state powers of a subject of the Russian Federation, discloses the purpose of financial provision of these powers, and investigates the legal nature of subventions as a form of financing state powers delegated to local government bodies and the specificity of their legal regulation.

**Key words:** financial provision, financing, delegation of powers, authorization, transfer of powers, state power of a subject of the Russian Federation, local government, subvention.

### Источники

- К – Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Рос. газ. – 1993. – 25 дек.
- ПКС – Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июля 2011 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области “О муниципальных выборах в Челябинской области” в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана» // Рос. газ. – 2011. – 20 июля.
- ФЗ1 – Федеральный закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.
- ФЗ2 – Федеральный закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
- БК – Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

- ОБ – Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 15 сент. 2010 г. № 72-Г10-11 о признании недействующими пунктов 3 и 4 Методики расчета общего объема субвенций, предоставляемых муниципальным бюджетам на осуществление государственного полномочия, являющейся приложением к Закону Забайкальского края от 18 дек. 2009 г. № 304-ЗЗК.
- РП – Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 авг. 2009 г. № 1123-р // СЗ РФ. – 2009. – № 33. – Ст. 4129.
- ПКС1 – Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апр. 2004 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов “О федеральном бюджете на 2002 год”, “О федеральном бюджете на 2003 год”, “О федеральном бюджете на 2004 год” и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского» // Вестн. Конституц. Суда РФ. – 2004. – № 4.
- ПКС2 – Постановление Конституционного Суда РФ от 24 мая 2001 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 1 и статьи 2 федерального закона “О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей” в связи с жалобами граждан А.С. Стах и Г.И. Хвалово» // Вестн. Конституц. Суда РФ. – 2001. – № 5.

### Литература

1. *Мокрый В.С.* Наделение полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: особенности и закономерности // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 12. – С. 40–44.
2. *Миннегулов И.Х.* Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: На примере Приволжского федерального округа: Дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2006. – 187 с.
3. *Канавина О.С.* Принцип материально-финансовой обеспеченности осуществления отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 21. – С. 32–34.
4. *Стукалова О.А.* Конституционно-правовые основы наделения органов местного самоуправления отдельными полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов н/Д, 2007. – 256 с.
5. *Пешкова Х.В.* Исторические аспекты межбюджетных субвенций // Финансовое право. – 2008. – № 6. – С. 6–11.
6. *Пешин Н.Л.* Межбюджетные отношения на уровне местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 18. – С. 20–25.
7. *Пешкова Х.В.* Дотации и субсидии: финансово-правовой и экономической аспекты – М.: Рос. акад. правосудия, 2010. – 196 с.

Поступила в редакцию  
02.04.12

---

**Гадельшина Лиана Ильгизовна** – старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Казанского филиала Российской академии правосудия.  
E-mail: [liananig1@yandex.ru](mailto:liananig1@yandex.ru)