

ПРАКТИКА ПЕРЕДАЧИ ПОЛНОМОЧИЙ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА УРОВЕНЬ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

В данной статье рассматриваются теоретические основы передачи полномочий субъекта Российской Федерации на уровень муниципального образования, порядок наделения органов местного самоуправления полномочиями субъекта Российской Федерации. Также рассмотрена практика пяти субъектов Российской Федерации по наделению органов местного самоуправления полномочиями субъекта Российской Федерации. Выявлены проблемы и перспективы передачи полномочий на уровень муниципальных образований.

Ключевые слова: бюджет, субвенция, отдельные государственные полномочия, муниципальное образование.

Несмотря на законодательное разграничение полномочий (и компетенции в целом) между уровнями власти [1, 2, 3] действующее законодательство оставляет право федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию передачи полномочий для их осуществления субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию.

Муниципальным образованиям могут передаваться как федеральные, так и областные полномочия. В настоящее время количество переданных муниципальным образованиям с федерального уровня полномочий, невелико – это первичный воинский учет в муниципальных образованиях, где отсутствуют военные комиссариаты и составление списков кандидатов в присяжные заседатели. Большую часть переданных органам местного самоуправления полномочий составляют государственные полномочия субъектов Российской Федерации. К таким полномочиям относятся, например, расчет и предоставление дотаций поселениям из регионального фонда финансовой поддержки, создание и организация деятельности комиссий по делам несовершеннолетних, административных комиссий, отдельные полномочия в области образования, социальная поддержка и социальное обслуживание отдельных категорий граждан, организация и осуществление деятельности по опеке и попечительству, формирование и содержание областных архивных фондов, поддержка сельскохозяйственного производства и ряд других.

Передача отдельных государственных или муниципальных полномочий нижестоящим органам власти является одной из форм взаимодействия органов государственной и муниципальной власти. Рассмотрим практику передачи пол-

* Николаева Ирина Витальевна – магистрант, кафедра финансов, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, olimpiada_2014@mail.ru.

номочий субъекта Российской Федерации на уровень муниципального образования для их осуществления.

Ряд полномочий с учетом территориальных особенностей более эффективно может быть реализован органами местного самоуправления. Часто субъекты Российской Федерации передают не отдельные государственные полномочия, а целые блоки полномочий в определенной сфере. Это значительный объем полномочий, который, прежде всего, касается функций исполнительно-распорядительного характера, в основном, в социальной и экономической сферах.

При наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации необходимо соблюдать следующие принципы:

- наделение полномочиями осуществляется только на основании законов соответствующих субъектов Российской Федерации;

- срок наделения неограничен, либо если полномочие имеет определенный срок действия, то на срок действия этого полномочия;

- финансовое обеспечение переданных полномочий осуществляется только за счет предоставляемых из соответствующего бюджета субвенций, при этом органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные средства для осуществления переданных полномочий только в случае, если это предусмотрено уставом муниципального образования;

- контроль за реализацией органами местного самоуправления переданных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели средств осуществляют соответствующие органы государственной власти [3].

Закон о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями должен содержать:

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

- 2) перечень прав и обязанностей органов государственной власти и органов местного самоуправления при осуществлении переданных полномочий;

- 3) методику расчета объема субвенции, предоставляемой местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления переданного полномочия;

- 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;

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

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

- 7) условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий и другое [3].

Положения законов о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями вводятся в действие ежегодно соответствующим законом субъекта Российской Федерации о бюджете на очередной финансовый год и плановый период, если на данный год предусмотрено предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий.

Согласно статье 140 Бюджетного кодекса РФ под субвенциями местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации понимаются межбюджетные трансферты, 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 в установленном порядке.

Количество отдельных государственных полномочий, делегированных с регионального уровня на муниципальный уровень остается существенным. В 2012 году 38 субъектов Российской Федерации увеличили количество переданных на муниципальный уровень государственных полномочий [4].

Проведенный анализ передачи полномочий субъекта Российской Федерации для осуществления на уровень муниципального образования показал, что количество передаваемых полномочий в разных субъектах может существенно отличаться (см. табл. 1).

Таблица 1

Информация о количестве переданных полномочий и объеме финансовых средств (субвенций), для осуществления переданных полномочий в 5 субъектах Российской Федерации за период 2010-2014 годов*

Период	Иркутская область		Красноярский край		Новосибирская область		Республика Татарстан		Ханты-Мансийский автономный округ	
	количество	объем субвенций, млн р.	количество	объем субвенций, млн р.	количество	объем субвенций, млн р.	количество	объем субвенций, млн р.	количество	объем субвенций, млн р.
2010 год	8	10 002,95	21	27 102,63	15	17 633,80	15	8 547,21	9	18 872,99
2011 год	10	11 879,51	22	31 084,16	15	19 940,39	14	8 226,56	12	23 095,53
2012 год	11	18 806,54	20	35 015,02	15	19 573,70	13	8 679,96	17	31 663,84
2013 год	10	17 464,78	19	44 589,68	13	21 428,17	18	11 437,33	21	34 320,47
2014 год	10	25 045,58	20	49 166,28	11	25 173,84	17	19 723,96	27	40 016,69

Источник: составлено автором по данным законов о бюджетах соответствующих субъектов Российской Федерации за 2010–2014 года.

Объем передаваемых муниципальным образованиям субвенций зависит, в первую очередь, от того, каким полномочием наделяется орган местного самоуправления и от количества передаваемых полномочий. За анализируемый пе-

риод количество передаваемых полномочий в 4 анализируемых субъектах Российской Федерации существенно не менялось, что свидетельствует о целесообразности передачи полномочий. В общем объеме расходов бюджета Иркутской области субвенции занимают от 14,3 % в 2010 году до 23,6 % в 2014 году.

Также более подробно проведен анализ самих передаваемых полномочий в Иркутской области за 2010–2014 годы (см. табл. 2).

Таблица 2

Наименование полномочий субъекта Российской Федерации, которыми наделяются органы местного самоуправления Иркутской области

2010 год	2011 год	2012 год	2013 год	2014 год
Полномочия по определению персонального состава и обеспечению деятельности районных (городских), районных в городах комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав				
Полномочия по хранению, комплектованию, учету и использованию архивных документов, относящихся к государственной собственности Иркутской области				
Полномочия в области охраны труда				
Полномочия в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции				
Полномочия по определению персонального состава и обеспечению деятельности административных комиссий				
Полномочия по предоставлению мер социальной поддержки многодетным и малоимущим семьям				
Полномочия по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг				
Полномочия по регулированию тарифов на тепловую энергию	Полномочия в области регулирования тарифов на услуги организаций коммунального комплекса			
	Полномочия по организации оказания специализированной дерматовенерологической, фтизиатрической, психиатрической, наркологической медицинской помощи		Полномочия в сфере водоснабжения и водоотведения	
	Полномочия по обеспечению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями по договорам социального найма			Полномочия в сфере обращения с безнадзорными собаками и кошками
		Полномочия в области охраны здоровья граждан		

Источник: составлено автором по данным законов о бюджете Иркутской области за 2010–2014 года.

Первые 7 полномочий на протяжении анализируемого периода не меняются, другие меняются под влиянием изменения федерального (областного) законодательства или эффективности их осуществления органами местного самоуправления.

Осуществление отдельных государственных полномочий невозможно без создания соответствующих структурных подразделений государственных органов на территории муниципальных образований. Передача этих полномочий органам местного самоуправления позволяет решить эту проблему и сэкономить средства, а также направлена на улучшение качества предоставляемых государственных услуг населению.

Руководители территорий, обладая необходимой политической властью, административными и политическими рычагами воздействия, могут эффективнее организовать исполнение отдельных полномочий субъекта Российской Федерации, чем руководитель структурного подразделения государственного органа.

При передаче отдельных полномочий у руководителей муниципальных образований появляется возможность более существенно оказывать влияние на социально-экономическое развитие территории.

Передача отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления также содействует децентрализации государственной власти, развитию местного самоуправления, повышению эффективного реагирования на замечания населения.

В то же время реализация переданных государственных полномочий за счет субвенций из бюджетов вышестоящего уровня не способствует укреплению и расширению налоговой базы муниципальных образований, не стимулирует органы местного самоуправления к эффективному исполнению переданных полномочий. Остатки субвенций, которые сложились на начало года, подлежат возврату в бюджет, из которого были предоставлены.

Делегирование полномочий нижестоящим уровням власти представляет собой вторичный механизм перераспределения полномочий, что отчасти может являться следствием неэффективного их первичного разграничения между уровнями власти.

Таким образом, одной из основных проблем передачи государственных полномочий органам местного самоуправления является вопрос о количестве передаваемых полномочий. В связи с чем, на федеральном уровне должны быть установлены критерии для определения предельного объема государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, и ограничен их перечень. Складывающаяся практика свидетельствует о том, что органам местного самоуправления передаются государственные полномочия, по объему затрачиваемых для их осуществления ресурсов, сопоставимых с ресурсами, необходимыми для решения вопросов местного значения.

При разделении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на собственные и делегированные установлен запрет на принятие вышестоящими органами власти решений, порождающих расходные обязательства нижестоящих органов власти, без передачи необходимых доходных источников.

Поскольку вопрос финансового обеспечения передаваемых полномочий стоит остро требуется введение более четких и детальных механизмов бюджетного регулирования, единых критериев и принципов их применения при предоставлении местным бюджетам финансовых ресурсов из вышестоящих бюджетов для реализации отдельных государственных полномочий. Это позволит избежать возникновения прецедентов наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями без достаточного финансового и материального обеспечения, в том числе несвоевременного либо неполного их финансирования.

При передаче органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий законодательством [3] не предусматривается необходимость получения согласия органов местного самоуправления на осуществление переданных полномочий. Между тем передача полномочий без согласия органов местного самоуправления не способствует повышению эффективности их осуществления.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями не означает освобождение соответствующих государственных органов от ответственности за их осуществление. Государственные органы должны осуществлять контроль за соответствующими сферами деятельности, анализировать, определять общую политику и методологию, иметь возможность реагировать на нарушения действующего законодательства и прав граждан.

Законы о передаче полномочий в соответствии с действующим законодательством предусматривают, что финансовое обеспечение переданных полномочий осуществляется в рамках соответствующих субвенций. Вместе с тем, при разработке таких законов, в целях регулирования порядка ответственности органов местного самоуправления за осуществление переданных полномочий, необходимо исходить из того, что финансовые санкции – это санкции не только за нарушение бюджетного законодательства. Невыполнение закона о передаче полномочий представляет собой нарушение прав населения на получение определенных государственных услуг. Соответственно здесь перед органами власти встает вопрос об ответственности перед населением и государством.

В будущем при передаче отдельных федеральных полномочий для их осуществления на уровень субъектов Российской Федерации предлагается консолидировать федеральные средства в рамках так называемой «единой субвенции» вместо предоставления отдельной субвенции под каждое делегируемое полномочие. Предоставив при этом право регионам самим определять приоритеты при распределении этих субвенций между территориями и при эффективной работе по реализации переданных полномочий оставлять экономию у себя. Планируемое изменение, скорее всего, отразится и на механизме передачи отдельных государственных полномочий субъекта Российской Федерации для их осуществления на уровень муниципального образования [5].

Список использованной литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации (БК РФ): федер. закон от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ СПС «Консультант Плюс».
2. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ СПС «Консультант Плюс».
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ СПС «Консультант Плюс».
4. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2013года (период мониторинга – 2012 год) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2013/05/otchet_po_monitoringu_mestnykh_budzhetrov_za_2012_god.doc. – (28.03.2014).
5. Стенограмма заседания Государственного совета 26.12.2011 года под председательством Президента РФ Д.А. Медведева [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/news/14139>. – (28.03.2014).