

УДК 342.25

## ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ, ДЕЛЕГИРУЕМЫХ ОРГАНАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (на примере Приволжского федерального округа)

*Л.И. Гадельшина, соискатель*

По мнению Конституционного суда Российской Федерации, субъект Российской Федерации в пределах своих полномочий вправе конкретизировать федеральное регулирование в сфере общих принципов местного самоуправления, включая осуществление бюджетного регулирования, если этому не препятствуют Конституция Российской Федерации и федеральные законы<sup>1</sup>. Поэтому вполне закономерно, что институт финансирования делегированных государственных полномочий получает правовую регламентацию и на региональном уровне. Значение нормативно-правового регулирования субъектом Российской Федерации обозначенной сферы состоит в том, что региональные нормативные правовые акты закрепляют, как правило, дополнительные правила финансирования в рамках модели организации местного самоуправления, установленной с учетом географических, исторических и социально-экономических особенностей. В частности, субъекты Российской Федерации могут устанавливать в своих законах компетенцию органов государственной власти и органов местного самоуправления в области предоставления, получения и использования финансовых средств для осуществления переданных полномочий, порядок

проведения контроля за использованием средств, формы взаимодействия органов государственной и местной властей в данной сфере.

Указанное правовое регулирование может осуществляться только в пределах полномочий, установленных Российской Федерацией в федеральном законодательстве. Нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации не могут противоречить Конституции Российской Федерации, Федеральному закону от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее – ФЗ № 131-ФЗ), Бюджетному кодексу Российской Федерации<sup>3</sup> и должны быть направлены, в своей основе, на создание дополнительных гарантий прав местного самоуправления в процессе реализации муниципальными органами переданных им отдельных государственных полномочий<sup>4</sup>.

Становление законодательства субъектов Российской Федерации связывается с принятием ими своих конституций (уставов), в которых поразному закрепляются основы финансового обеспечения делегированных государственных полномочий. Анализ конституций (уставов) субъектов Российской Федерации Приволжского федерального округа позволяет

условно разделить их по степени отражения основ финансового обеспечения делегированных полномочий на четыре группы:

1) уставы, *не закрепляющие* основ финансового обеспечения делегированных государственных полномочий: Устав Саратовской области<sup>5</sup>, Устав Ульяновской области<sup>6</sup>, Устав Пензенской области<sup>7</sup>;

2) конституции и уставы, содержащие положения, практически *совпадающие* с положениями ч. 2 ст. 132 Конституции Российской Федерации: Конституция Республики Башкортостан<sup>8</sup> (ст. 114), Конституция Республики Марий Эл<sup>9</sup> (ст. 101), Конституция Республики Татарстан<sup>10</sup> (ч. 2 ст. 118), Конституция Удмуртской Республики<sup>11</sup> (ч. 2 ст. 67), Конституция Чувашской Республики<sup>12</sup> (ст. 99), Устав Оренбургской области<sup>13</sup> (ст. 59), Устав Пермского края<sup>14</sup> (ч. 4 ст. 34, ч. 3 ст. 38);

3) уставы, содержащие положения, по содержанию *меньшие*, чем установлено Конституцией Российской Федерации: Устав Кировской области Российской Федерации<sup>15</sup>, не содержащий положений о подконтрольности государству реализации переданных полномочий (ст. 78), и Устав Самарской области<sup>16</sup>, не содержащий положений об обязательном финансовом обеспечении делегированных полномочий, о подконтрольности государству переданных полномочий (ст. 11);

4) конституции и уставы, содержащие *дополнительные* гарантии в сфере финансирования делегированных государственных полномочий по сравнению с положениями Конституции Российской Федерации: Конституция Республики Мордовия<sup>17</sup>, устанавливающая основы контроля органами государственной власти Республики Мордовия за использованием предоставленных на выполнение делегированных государственных полномочий

финансовых средств (ст. 105), а также Устав Нижегородской области<sup>18</sup>, закрепляющий форму финансирования делегируемых полномочий – субвенции и основы контроля органами государственной власти области за использованием предоставленных на выполнение делегированных государственных полномочий финансовых средств (ст. 57).

*По нашему мнению, отсутствие в уставах Самарской, Ульяновской и Пензенской областей начал финансового обеспечения делегированных государственных полномочий является серьезным пробелом в уставном регулировании, поскольку уменьшает самостоятельность местного самоуправления и снижает гарантии эффективного выполнения переданных органам местного самоуправления государственных полномочий. Считаем, что данный пробел подлежит незамедлительному устранению.*

В свою очередь, наличие в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации дополнительных положений, отличных от норм Конституции Российской Федерации, на наш взгляд, является положительной практикой субъектов Российской Федерации, поскольку создает дополнительные гарантии самостоятельности местного самоуправления и качества выполняемых делегированных государственных полномочий. Нельзя не согласиться с мнением М.А. Кузьмина, который отмечает, что наиболее предпочтительными представляются конституции (уставы), которые не только в полной мере отвечают содержанию Конституции Российской Федерации, но и предусматривают некоторые региональные особенности правовой регламентации финансовых и экономических основ самоуправления с учетом местных условий соблюдения общефедеральных конституционных принципов и, в частности,

закрепляют на конституционно-уставном уровне дополнительные гарантии финансовой и экономической независимости местного самоуправления<sup>19</sup>. *В связи с этим представляется целесообразным перенять опыт Республики Мордовия, Нижегородской области остальными субъектами Российской Федерации по закреплению дополнительных гарантий в сфере финансового обеспечения делегированных государственных полномочий.*

Следующим нормативным правовым актом в рассматриваемой сфере являются акты, регулирующие организацию местного самоуправления в субъектах Российской Федерации. К ним, в первую очередь, относятся законы субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении. Такие законы приняты не во всех субъектах Приволжского федерального округа. Так, в Республике Мордовия, Пензенской, Нижегородской, Самарской, Саратовской, Ульяновской областях, Пермском крае такие акты отсутствуют, хотя до принятия ФЗ № 131-ФЗ все субъекты Российской Федерации, кроме Нижегородской, Пензенской областей и Пермского края, имели законы о местном самоуправлении. В Республиках Марий Эл, Татарстан, Башкортостан, Чувашия, Удмуртская Республика, в Кировской и Оренбургской областях законы о местном самоуправлении приняты и действуют. Данные законы, за исключением Закона Удмуртской Республики, устанавливают возможность и порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, форму и источник их финансирования. Исключением также является Закон Республики Башкортостан в части установления порядка передачи отдельных государственных полномочий, поскольку эти вопросы регламентируются специальным законом – Законом

Республики Башкортостан «О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Башкортостан».

Интересно отметить, что до вступления в силу ФЗ № 131-ФЗ в некоторых субъектах Российской Федерации (Республиках Марий Эл, Башкортостан, Удмуртской Республике, Иркутской, Пермской, Кировской, Пензенской и Саратовской областях)<sup>20</sup> была распространена практика принятия законов, устанавливавших порядок и принципы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Однако все законы, за исключением Закона Республики Башкортостан и Закона Оренбургской области<sup>21</sup>, утратили силу в связи с принятием ФЗ № 131-ФЗ. Видимо, региональные законодатели посчитали правовое регулирование вопросов финансового обеспечения делегированных полномочий на федеральном уровне достаточным и не требующим приведения в соответствие с ним имеющихся норм собственных законов.

В большинстве субъектов Российской Федерации приняты законы, устанавливающие условия контракта с руководителем исполнительного органа муниципального образования в части осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации<sup>22</sup>. Данные законы, по сути, устанавливают полномочия руководителя в указанной сфере, в том числе и в финансовой сфере.

Особенностью отдельных государственных полномочий является законодательный порядок наделения ими органов местного самоуправления. Так, пункт 2 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ гласит,

что 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. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается. Вместе с тем судебной практикой выявляются случаи передачи государственных полномочий без принятия субъектом Российской Федерации закона о наделении, как этого требует ФЗ № 131-ФЗ. Так, Конституционным судом Российской Федерации было установлено, что государственное полномочие субъекта Российской Федерации – Читинской области, по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, было передано органу местного самоуправления – администрации городского округа «Город Чита», без принятия в установленном федеральным законом порядке закона субъекта Российской Федерации о наделении органов муниципальной власти соответствующими полномочиями<sup>23</sup>. Такие факты недопустимы, поскольку отсутствие закона о наделении полномочиями не порождает обязанности государственного органа по их финансовому обеспечению, влечет безответственность со стороны органов публичной власти.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации о наделении отдельными государственными полномочиями позволяет условно разделить их на следующие группы:

1) Субъекты Российской Федерации, имеющие закон о порядке наделения отдельными государственными

полномочиями субъекта Российской Федерации и придерживающиеся практики делегирования нескольких групп отдельных государственных полномочий в различных сферах посредством принятия одного-двух законов (Республика Башкортостан<sup>24</sup>);

2) Субъекты Российской Федерации, не имеющие закона о порядке наделения отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации и придерживающиеся практики делегирования отдельных государственных полномочий посредством принятия отдельных законов о наделении полномочиями в определенных сферах (Нижегородская область<sup>25</sup>, Республика Татарстан<sup>26</sup>, Республика Мордовия<sup>27</sup>, Удмуртская Республика<sup>28</sup>, Пермский край<sup>29</sup>, Самарская<sup>30</sup>, Саратовская<sup>31</sup>, Оренбургская<sup>32</sup>, Ульяновская<sup>33</sup> и Кировская<sup>34</sup> области);

3) Субъекты Российской Федерации, не имеющие закона о порядке наделения отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации и придерживающиеся практики делегирования нескольких отдельных государственных полномочий в различных сферах посредством принятия одного-двух законов (Пензенская область<sup>35</sup>, Чувашская Республика). К примеру, Законом Чувашской Республики от 30.11.2006 г. № 55 (ред. от 06.03.2012) «О наделении органов местного самоуправления в Чувашской Республике отдельными государственными полномочиями» органам местного самоуправления республики переданы 19 государственных полномочий<sup>36</sup>. Законом Пензенской обл. от 22.12.2006 г. № 1176-ЗПО (ред. от 16.04.2012) «О наделении органов местного самоуправления Пензенской области отдельными государственными полномочиями Пензенской области и отдельными государственными пол-

номочиями Российской Федерации, переданными для осуществления органам государственной власти Пензенской области» передано порядка 30 государственных полномочий Пензенской области и 5 федеральных полномочий.

Таким образом, законодательство Российской Федерации и субъектов Российской Федерации прошло сложный путь становления и развития. Оно развивалось параллельно с законодательством о наделении органов местного самоуправления отдельными

государственными полномочиями, а также с бюджетным законодательством. На совершенствование института финансирования делегированных полномочий повлияла муниципальная реформа, преобразования в сфере разграничения государственных полномочий, а также реформа бюджетной сферы. Вместе с тем качество правового регулирования субъектами Российской Федерации рассматриваемой сферы не отвечает требованиям современной действительности и нуждается в совершенствовании.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области // Вестник Конституционного суда РФ. – 2001. – № 1.

<sup>2</sup> СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

<sup>3</sup> Российская газета. – 1998. – 12 августа.

<sup>4</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации (под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева). – М.: Эксмо, 2010; СПС «Гарант».

<sup>5</sup> Закон Саратовской области от 02.06.2005 г. № 46-ЗСО (ред. от 29.07.2010 г.) «Устав (Основной Закон) Саратовской области» // Неделя области. Спецвыпуск. – 2005. – 4 июня.

<sup>6</sup> Устав Ульяновской области (утв. Постановлением ЗС Ульяновской области от 19.05.2005 г. № 31/311) (ред. от 04.05.2011 г.) // Ульяновская правда. – 2005. – 24 мая.

<sup>7</sup> Устав Пензенской области (принят ЗС Пензенской обл. 10.09.1996) (ред. от 28.02.2011 г.) // Пензенские вести. – 1996. – 13 сентября.

<sup>8</sup> Конституция Республики Башкортостан от 24.12.1993 г. № ВС-22/15 (ред. от 19.05.2011 г.) // Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан. – 2003. – № 1(157). – Ст. 3.

<sup>9</sup> Конституция Республики Марий Эл от 24.06.1995 г. (ред. от 10.06.2010 г.) // Марийская правда. – 1995. – 7 июля.

<sup>10</sup> Конституция Республики Татарстан от 06.11.1992 г. // Республика Татарстан. – 2002. – 30 апреля.

<sup>11</sup> Конституция Удмуртской Республики (ред. от 06.05.2011 г.) (принята постановлением Верховного Совета УР от 07.12.1994 г. № 663-ХП) // Известия Удмуртской Республики. – 1994. – 21 декабря.

<sup>12</sup> Конституция Чувашской Республики (ред. от 28.05.2010 г.) (Принята ГС ЧР 30.11.2000) // Республика. – 2000. – 9 декабря.

<sup>13</sup> Закон Оренбургской области от 20.11.2000 г. № 724/213-ОЗ (ред. от 28.04.2011 г.) Устав (Основной Закон) Оренбургской области (принят решением Законодательного Собрания Оренбургской области от 25.10.2000 г. № 724) // Южный Урал. – 2000. – 22 декабря.

<sup>14</sup> Устав Пермского края от 27.04.2007 г. № 32-ПК (принят ЗС ПК 19.04.2007 г.) (ред. от 29.06.2010 г.) // Российская газета. – 2007. – 4 мая.

<sup>15</sup> Устав Кировской области Российской Федерации от 27.03.1996 г. № 12-ЗО (принят Кировской областной думой 29.02.1996 г.) (ред. от 28.12.2010 г.) // Вятский край. – 1996. – 9 апреля.

<sup>16</sup> Устав Самарской области от 18.12.2006 г. № 179-ГД (ред. от 04.05.2011 г.) (принят Самарской губернской думой 05.12.2006 г.) // Волжская коммуна. – 2006. – 20 декабря.

<sup>17</sup> Конституция Республики Мордовия (ред. от 15.03.2011 г.) (принята Конституционным собранием РМ 21.09.1995 г.) // Известия Мордовии. – 2011. – 16 марта.

<sup>18</sup> Устав Нижегородской области от 30.12.2005 г. № 219-З (принят постановлением ЗС НО от 22.12.2005 г. № 1809-III) (ред. от 01.03.2011 г.) // Правовая среда. – 2006. – 18 января.

<sup>19</sup> Кузьмин М.А. Основы правового регулирования финансово-экономической деятельности муниципальных образований: дис. ... канд. юрид. наук. – Казань. – 2000. С. 66.

<sup>20</sup> Например: Закон Иркутской области от 09.10.1998 г. № 42-оз «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Иркутской области» (утратил силу с 01.01.2006 г.) // Восточно-Сибирская правда. – 1998. – 2 декабря; Закон Республики Башкортостан от 21.06.2005 г. № 190-з «О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Башкортостан» // Газета «Республика Башкортостан». – 2005. – 29 июня; Закон Республики Марий Эл от 01.12.1997 г. № 49-З «О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Марий Эл» (утратил силу с 01.01.2006 г.) // Марийская правда. – 1997. – 4 декабря; Закон УР от 03.05.2001 г. № 21-РЗ «О порядке наделения органов местного самоуправления в Удмуртской Республике отдельными государственными полномочиями Удмуртской Республики» (утратил силу с 03.06.2006 г.) // Известия Удмуртской Республики. – 2001. – 4 мая; Закон Пермской области от 14.09.1998 г. № 219-22 «О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Пермской области» (утратил силу с 01.01.2006 г.) // Бюллетень Законодательного Собрания и администрации Пермской области. – 1998. – № 6-7; Закон Кировской области от 26.12.1997 г. № 28-ЗО «О порядке наделения органов местного самоуправления муниципальных образований области отдельными государственными полномочиями Кировской области» (утратил силу с 01.01.2006 г.) // Вестник Кировской областной думы и администрации области. – 1998. – № 1(13); Закон Пензенской обл. от 23.12.2002 г. № 427-ЗПО «О порядке наделения органов местного самоуправления в Пензенской области отдельными государственными полномочиями Пензенской области» (утратил силу с 01.11.2005 г.) // Ведомости ЗС Пензенской области. – 2002. – 30 декабря; Закон Саратовской области от 30.01.1998 № 2-ЗСО «О порядке наделения органов местного самоуправления Саратовской области отдельными государственными полномочиями» (утратил силу с 20.01.2006 г.) // Саратовские вести по понедельникам. – 1998. – 9 февраля.

<sup>21</sup> Закон Оренбургской области от 07.05.2001 № 206/267-II-ОЗ (ред. от 30.04.2008 г.) «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» // Бюллетень Законодательного Собрания Оренбургской области. – 2001. – 20 апреля (25 заседание).

<sup>22</sup> Например, Закон РТ от 12.12.2005 г. № 123-ЗРТ «Об условиях контракта для руководителя исполнительного комитета муниципального района (городского округа) в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами Республики Татарстан» // Республика Татарстан. – 2005. – 16 декабря.

<sup>23</sup> Определение КС РФ от 05.02.2009 г. № 250-О-П «По жалобе муниципального образования – городского округа «Город Чита» на нарушение конституционных прав и свобод абзацем вторым пункта 1 статьи 8 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // Вестник Конституционного суда Российской Федерации. – 2009. – № 5.

<sup>24</sup> Закон Республики Башкортостан от 21.06.2005 г. № 190-з «О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Башкортостан».

<sup>25</sup> Закон Нижегородской области от 07.09.2007 г. № 121-З «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Нижегородской области государственными полномочиями по осуществлению денежных выплат и выплат вознаграждения отдельным категориям граждан» // Правовая среда. – 2007. – 27 сентября.

<sup>26</sup> Например, Закон Республики Татарстан от 22.12.2005 г. № 132-ЗРТ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов государственными полномочиями Республики Татарстан по расчету и предоставлению дотаций поселениям из регионального фонда финансовой поддержки поселений» // Республика Татарстан. – 2005. – 27 декабря.

<sup>27</sup> Закон Республики Мордовия от 14.07.2008 г. № 57-З «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по обеспечению наличными денежными средствами государственных учреждений Республики Мордовия, находящихся на территории муниципальных районов Республики Мордовия» // Известия Мордовии. – 2008. – 16 июля.

<sup>28</sup> Закон Удмуртской Республики от 24.06.2010 г. № 29-РЗ «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации по предоставлению мер социальной поддержки по обеспечению жильем ветеранов, инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов» // Известия Удмуртской Республики. – 2010. – 6 июля.

<sup>29</sup> Закон Пермского края от 27.04.2012 г. № 31-ПК «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством), не имеющих закрепленного жилого помещения» // Собрание законодательства Пермского края. – 2012. – № 4.

<sup>30</sup> Закон Самарской области от 06.12.2011 г. № 134-ГД «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по организации оказания медицинской помощи на территории Самарской области» // Волжская коммуна. – 2011. – 8 декабря.

<sup>31</sup> Закон Саратовской области от 12.12.2011 г. № 188-ЗСО «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по организации оказания медицинской помощи в соответствии с территориальной программой государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на территории Саратовской области» // Собрание законодательства Саратовской области. – 2011. – № 35.

<sup>32</sup> Закон Оренбургской области от 12.09.2011 г. № 407/84-V-ОЗ «О порядке предоставления жилых помещений гражданам, уволенным с военной службы, и наделении органов местного самоуправления Оренбургской области отдельными государственными полномочиями по обеспечению жилыми помещениями граждан, уволенных с военной службы» // Оренбуржье. – 2011. – 27 сентября.

<sup>33</sup> Закон Ульяновской области от 02.05.2012 г. № 55-ЗО «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Ульяновской области государственными полномочиями по сбору информации от поселений, входящих в муниципальный район, необходимой для ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Ульяновской области» // Ульяновская правда. – 2012. – 4 мая.

<sup>34</sup> Закон Кировской области от 21.12.2012 г. № 244-ЗО «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Кировской области отдельными государственными полномочиями» // Вести. Киров. – 2012. – 25 декабря.

<sup>35</sup> Закон Пензенской обл. от 22.12.2006 г. № 1176-ЗПО «О наделении органов местного самоуправления Пензенской области отдельными государственными полномочиями Пензенской области и отдельными государственными полномочиями Российской Федерации, переданными для осуществления органам государственной власти Пензенской области» // Ведомости ЗС Пензенской области. – 2006. – № 37 (часть 1). – С. 11.

<sup>36</sup> Собрание законодательства Чувашской Республики. – № 11. – Ст. 695.

**Аннотация**

В статье исследуются становление, развитие и современное состояние законодательства субъектов Российской Федерации в области финансового обеспечения отдельных государственных полномочий, делегируемых органам местного самоуправления, на примере субъектов Российской Федерации Приволжского федерального округа.

**Ключевые слова:** законодательство субъектов Российской Федерации, финансовое обеспечение, финансирование, наделение полномочиями, делегирование государственных полномочий, местное самоуправление.

**Summary**

The article examines the establishment, development and current state of the legislation of the subjects of the Russian Federation in the field of financial security of certain state authorities delegated to local self-government bodies, on the example of the subjects of the Russian Federation of the Volga Federal district.

**Key words:** legislation of the subjects of the Russian Federation, financial security, funding, the empowerment with the state authority, delegation of state authorities, local self-government.