

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ МАТЕРИАЛЬНЫХ РЕСУРСОВ И ФИНАНСОВЫХ СРЕДСТВ, ПЕРЕДАННЫХ ДЛЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

М. Ю. Дитятковский, начальник
Главного управления государственной
службы занятости населения Омской
области, кандидат юридических наук

Пунктом 1 ст. 11, п. 2 ст. 18 проекта Федерального закона «Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации»¹ предусматривались основные принципы использования органами местного самоуправления материальных ресурсов и финансовых средств, переданных для осуществления отдельных государственных полномочий. В соответствии с данными принципами материальные ресурсы и финансовые средства, необходимые для осуществления отдельных государственных полномочий, которыми наделены органы местного самоуправления, передаются для использования по целевому назначению. Органы местного самоуправления не вправе использовать материальные ресурсы и финансовые средства, переданные им для осуществления государственных полномочий, не по целевому назначению. Вместе с тем аналогичные положения по непонятным причинам не были включены в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² (далее - Федеральный закон № 131), хотя нашли свое отражение в отраслевых федеральных законах³ и законах большинства субъектов Российской Федерации.

Исходя из целевого использования материальных ресурсов и финансовых средств, переданных для осуществления отдельных государственных полномочий, органы местного самоуправления не

могут размещать в зданиях, переданных для осуществления указанных полномочий, структурные подразделения местной администрации, специализирующиеся на реализации полномочий по решению вопросов местного значения, либо расходовать субвенции, переданные из регионального фонда компенсаций, на решение данных вопросов. Если органы местного самоуправления использовали указанные материальные ресурсы и финансовые средства не по целевому назначению, то это не освобождает их от осуществления отдельных государственных полномочий.

Согласно п. 5 ст. 15 проекта Федерального закона «Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации» материальные средства, в том числе здания, сооружения, технические средства и иные основные средства, переданные в муниципальную собственность для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, не могут быть проданы, сданы в аренду, приватизированы или использованы не по целевому назначению без согласования с органом государственной власти, уполномоченным осуществлять контроль за исполнением соответствующих полномочий. В случае использования органами местного самоуправления указанных материальных средств не по целевому назначению уполномоченный орган местного самоуправления обеспечивает замену указанных материальных средств

¹ См.: Государственная власть получает государственные полномочия // Муниципалитет. - 1998. - № 7-8. - С. 36-41.

² См.: Собрание законодательства Российской Федерации. - 2003. - № 40. - Ст. 3822.

³ См.: Пункт 2 ст. 8 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // СПС «Консультант Плюс»

в соответствии с нормативами в срок, установленный уполномоченным органом государственной власти. Кроме того, органы местного самоуправления обязаны вести отдельный учет и обеспечивать сохранность материальных ресурсов, за исключением потребляемого имущества, переданных для осуществления отдельных государственных полномочий, в том числе осуществлять их капитальный и текущий ремонт.

Расходование субвенций из регионального фонда компенсаций, как правило, предполагает проведение следующих процедур. Органы федерального казначейства или финансовые органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации уведомляют финансовые органы местного самоуправления о поступлении в местный бюджет финансовых средств, переданных для осуществления отдельных государственных полномочий. Указанные финансовые средства перечисляются финансовыми органами местного самоуправления иным органам местного самоуправления – главным распорядителям средств местного бюджета, осуществляющим либо обеспечивающим осуществление отдельных государственных полномочий. В случае если отдельные государственные полномочия осуществляются государственными или муниципальными учреждениями либо по договору иными юридическими лицами, главный распорядитель средств местного бюджета перечисляет необходимые финансовые средства соответствующим юридическим лицам. Расходование субвенций производится на осуществление отдельных государственных полномочий, выплату заработной платы лицам, исполняющим должностные обязанности по осуществлению указанных полномочий, содержание материальных ресурсов и иные цели, определенные при расчете объема соответствующих финансовых средств.

Если финансовые средства, переданные для осуществления отдельных государственных полномочий, были использованы не по целевому назначению, то органы местного самоуправления направляют на осуществление указанных полномочий необходимые финансовые средства из бюджетов муниципальных образований. Судам при рассмотрении дел, связанных с осуществлением отдельных государственных полномочий, необходимо выяснять, были ли финансовые средства, пере-

данные для осуществления указанных полномочий, использованы органами местного самоуправления по целевому назначению или нет⁴.

При использовании органами местного самоуправления материальных ресурсов и финансовых средств, переданных для осуществления отдельных государственных полномочий, могут возникать ситуации, связанные с избытком или недостатком указанных материальных ресурсов и финансовых средств. В случае передачи избыточных материальных ресурсов для осуществления отдельных государственных полномочий органы местного самоуправления обязаны вернуть лишние материальные ресурсы соответствующим органам государственной власти.

В отношении избыточных финансовых средств п. 5 ст. 11 проекта Федерального закона «Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации» предусматривалось, что остатки финансовых средств, переданных для осуществления отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления, не использованные в текущем финансовом году, зачисляются в счет поступлений первого квартала следующего финансового года. Аналогичные формулировки были закреплены законами некоторых субъектов Российской Федерации⁵. Данной точки зрения придерживается также О. В. Берг⁶. При этом остатки финансовых средств, не использованных в текущем финансовом году, могут зачисляться в бюджеты муниципальных образований в счет поступлений первого квартала следующего финансового года только в случае продолжения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий в следующем финансовом году.

Однако на практике органы местного самоуправления, как правило, сталкиваются не с проблемой избытка, а с проблемой недостатка материальных ресурсов и финансовых средств, переданных для осуществления отдельных государственных полномочий. От достаточности передаваемых органам местного самоуправления материальных ресурсов и финансовых средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, напрямую зависят пределы осуществления данных полномочий указанными органами. Так,

⁴ См.: Постановления Федеральных арбитражных судов Дальневосточного округа от 3 августа 2004 г. по делу № Ф03-А04/04-1/2055; Поволжского округа от 22 марта 2001 г. по делу № А 12-5409/00-с8; Северо-Кавказского округа от 24 января 2005 г. по делу № Ф08-6629/2004 и т. д.

⁵ Республики Адыгея, Бурятия, Саха (Якутия), Тыва, Удмуртия, Алтайский, Краснодарский края, Амурская, Архангельская, Брянская, Воронежская, Камчатская, Курганская, Липецкая, Пермская области, Коми-Пермяцкий, Корякский, Ханты-Мансийский автономные округа.

⁶ См.: Берг О. В. Правовые основы осуществления муниципальными образованиями государственных полномочий

п. 2 ст. 38 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁷, п. 3 ст. 4 Федерального закона от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»⁸ предусматривалось, что решения органов государственной власти, влекущие дополнительные расходы органов местного самоуправления, реализуются органами местного самоуправления в пределах, переданных им в качестве компенсации средств. Органы местного самоуправления вправе принять к исполнению решения органов государственной власти, влекущие увеличение расходов или уменьшение доходов местных бюджетов, в пределах средств, переданных им в качестве компенсации.

Указанная норма получила в юридической литературе⁹, региональном законодательстве и судебной практике расширительное толкование и фактическое распространение на отношения в сфере осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Так, законами многих субъектов Российской Федерации предусматривается, что органы местного самоуправления осуществляют переданные им отдельные государственные полномочия в той мере, в какой эти полномочия обеспечены материальными ресурсами и финансовыми средствами. Верховным Судом Российской Федерации отмечается, что «органы местного самоуправления не обязаны решать вопросы государственного значения, требующие государственных полномочий, когда передаваемые полномочия не обеспечены необходимыми для их осуществления материальными и финансовыми средствами»¹⁰. В связи с этим судам при рассмотрении дел, связанных с осуществлением отдельных государственных полномочий, необходимо выяснять, достаточно ли было передано органам местного самоуправления ма-

териальных ресурсов и финансовых средств для осуществления указанных полномочий или нет¹¹.

Вместе с тем существует и противоположная позиция, обосновывающая негативность положений о пределах осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Например, некоторые суды¹², а также авторы¹³, придерживаясь позиции приоритетности прав и свобод человека и гражданина по сравнению с правами местного самоуправления, считают, что органы местного самоуправления должны сначала осуществить отдельные государственные полномочия в отношении населения за счет собственных финансовых средств, а потом добиваться компенсации расходов на их осуществление в суде.

Однако тем самым осуществление отдельных государственных полномочий не ставится в зависимость от наличия либо отсутствия у органов местного самоуправления достаточных и необходимых материальных ресурсов и финансовых средств. Указанная позиция противоречит обоим Федеральным законам «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», поскольку фактически обосновывает допустимость последующего финансирования отдельных государственных полномочий, что может привести к злоупотреблению со стороны органов государственной власти.

При реализации положений о пределах осуществления отдельных государственных полномочий возникает вопрос: органы местного самоуправления вправе или обязаны осуществлять отдельные государственные полномочия в пределах выделенных им на данные цели материальных ресурсов и финансовых средств? По данной проблеме существует две основные точки зрения.

Согласно первой точке зрения органы местного самоуправления при недостаточности матери-

субъекта Российской Федерации // Муниципальное право. - 1999. - № 4. - С. 10.

⁷ См.: Собрание законодательства РФ. - 1995. - № 35. - Ст. 3506.

⁸ Там же. - 1997. - № 39. - Ст. 4464.

⁹ См.: Васильева В. И., Постникова А. Е. Гарантии для местной власти // Российская Федерация. - 1996. - № 24. - С. 22, 23. Модельный закон субъекта Российской Федерации «О делегировании части полномочий органами государственной власти субъекта Российской Федерации органам местного самоуправления».

¹⁰ Определение Верховного Суда РФ от 22 декабря 2004 г. по делу № 86-Г04-12.

¹¹ См.: Определения Верховного Суда РФ от 20 января 1999 г. № 206пв-98к; 30 сентября 2002 г. по делу № 46-Г02-19; 26 февраля 2003 г. № 246пв02; постановления Федеральных арбитражных судов Дальневосточного округа от 3 августа 2004 г. по делу № Ф03-А04/04-1/2055; Западно-Сибирского округа от 24 февраля 2005 г. по делу № Ф04-27/2005(8002-А70-11); Поволжского округа от 22 марта 2001 г. по делу № А 12-5409/00-с8; Северо-Западного округа от 17 ноября 1997 г. по делу № А56-9225/97; Северо-Кавказского округа от 24 января 2005 г. по делу № Ф08-6629/2004 и т. д.

¹² См.: Определение Верховного Суда РФ от 26 февраля 1998 г.

¹³ См.: Защита прав местного самоуправления в судах общей юрисдикции России / под ред. В. М. Жуйкова. - М., 2003. - Т. 2. - С. 280; Соломка Н. И. Взаимоотношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: дис. - канд. юрид. наук. - Екатеринбург, 1999. - С. 135-136; Сухопарова Н. Прокурор рвет и мечет, требуя льгот, а мэр, видите ли, деревца подстригает // Российская газета. - 1997. - 5 нояб.; Чижевский В. Азартные игры с государством // Муниципальная власть. - 1999. - № 4-5. - С. 38-39.

альных ресурсов и финансовых средств, переданных для осуществления отдельных государственных полномочий, вправе осуществлять указанные полномочия в пределах выделенных им на данные цели соответствующих ресурсов и средств. В связи с этим органы местного самоуправления могут, во-первых, осуществлять отдельные государственные полномочия за счет дополнительного использования собственных материальных ресурсов и финансовых средств в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования, либо, во-вторых, приостановить осуществление указанных полномочий. Данная точка зрения подтверждается судебной практикой¹⁴.

Согласно второй точке зрения органы местного самоуправления при недостаточности материальных ресурсов и финансовых средств, переданных для осуществления отдельных государственных полномочий, обязаны приостановить осуществление отдельных государственных полномочий и не вправе использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления указанных полномочий. После этого органы местного самоуправления должны известить органы государственной власти о приостановлении осуществления отдельных государственных полномочий и его причинах и вправе возобновить осуществление данных полномочий только после получения от соответствующих органов государственной власти материальных ресурсов и финансовых средств, достаточных для продолжения осуществления отдельных государственных полномочий.

Вторая точка зрения получила закрепление в статье 129 Федерального закона от 31 декабря 1999 г. № 227-ФЗ «О федеральном бюджете на 2000 год»¹⁵, в соответствии с которой законодательные и иные нормативные правовые акты, не обеспеченные источниками финансирования в федеральном бюджете на 2000 г., не подлежат исполнению в 2000 г. Схожие положения нашли отражение в законах некоторых субъектов Российской Федерации (Брянская, Камчатская области). Указанная точка зрения имеет не столько социальную, сколько финансовую направленность и преследует больше защиту интересов органов власти, а не получате-

лей бюджетных услуг. Отдельными судами делается вывод о том, что муниципальные учреждения не могут осуществлять отдельные государственные полномочия свыше пределов лимитов финансовых средств, заложенных у них в смете¹⁶. Кроме того, в некоторых случаях судебные органы, ссылаясь на право органов местного самоуправления осуществлять отдельные государственные полномочия в пределах переданных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств, иногда отказывают им же в удовлетворении требований о взыскании финансовых средств, израсходованных на осуществление отдельных государственных полномочий, и указывают при этом на то, что органы местного самоуправления не должны были осуществлять данные полномочия, не получив сначала от органов государственной власти финансовых средств на данные цели¹⁷.

По нашему мнению, в указанной ситуации приоритет должен отдаваться первой точке зрения, поскольку именно она получила фактическое отражение в Федеральном законе № 131 (например, ч. 5 ст. 19, ч. 3 ст. 20). Данная точка зрения обеспечивает как защиту интересов населения при возможном дополнительном использовании органами местного самоуправления собственных материальных ресурсов и финансовых средств для осуществления отдельных государственных полномочий, так и защиту интересов органов местного самоуправления, которые несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Недостаток материальных ресурсов и финансовых средств, переданных для осуществления отдельных государственных полномочий, не может являться основанием для принятия органами местного самоуправления муниципальных правовых актов об ограничении действия законов о наделении указанными полномочиями на территории соответствующего муниципального образования¹⁸. В соответствии с Конституцией Российской Федерации федеральные законы действуют на всей территории Российской Федерации, законы субъекта Российской Федерации -

¹⁴ См.: Постановления Федеральных арбитражных судов Волго-Вятского округа от 21 февраля 2005 г. по делу № А17-234/10; Дальневосточного округа от 17 мая 2005 г. по делу № Ф03-А51/05-1/1131; Уральского округа от 4 мая 2005 г. по делу № Ф09-1170/05-ГК-С5 и т. д.

¹⁵ См.: Собрание законодательства РФ. - 2000. - № 1 (часть I). - Ст. 10.

¹⁶ См.: Постановления Федеральных арбитражных судов Восточно-Сибирского округа от 12 ноября 2003 г. по делу № А19-9643/03-14-Ф02-3972/03-С2; 21 декабря 2004 г. по делу № А74-1961/04-К1-Ф02-5264/04-С2.

¹⁷ См.: Соломка Н. И. Указ. соч. - С. 136; Сухопарова Н. Указ. соч.

¹⁸ См.: Решение городского Собрания города Южно-Сахалинск от 29 июля 1999 г. - № 417/24 «Об осуществлении отдельных государственных полномочий по предоставлению льгот на территории муниципального образования «Город Южно-Сахалинск» // Южно-Сахалинск. - 1999. - 6 авг.; постановление мэра города Тамбова от 17 марта 1997 г. № 653 «Об упорядочении системы предоставления льгот по жилищно-коммунальным услугам и проезду в городском пассажирском транспорте для некоторых категорий граждан» / Документ опубликован не был.

на всей территории субъекта Российской Федерации. В связи с этим указанные муниципальные правовые акты признавались незаконными судами¹⁹. Однако при этом органы местного самоуправления вправе выходить с инициативой о признании утратившим силу закона о соответствующем наделении.

В случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования, органы местного самоуправления вправе дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления отдельных государственных полномочий. В связи с этим большой практический интерес представляет решение следующего вопроса: а вправе ли органы местного самоуправления требовать от органов государственной власти компенсации дополнительно использованных для осуществления отдельных государственных полномочий собственных материальных ресурсов и финансовых средств? По нашему мнению, решение данного вопроса должно напрямую зависеть от причин дополнительного использования органами местного самоуправления материальных ресурсов и финансовых средств для осуществления отдельных государственных полномочий. В связи с этим возможны две ситуации.

Во-первых, указанное дополнительное использование произошло при надлежащем исполнении органами государственной власти своих обязанностей по предварительной передаче органам местного самоуправления достаточных материальных ресурсов и финансовых средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, и только по добровольному волеизъявлению органов местного самоуправления. Использование собственных материальных ресурсов и финансовых средств для осуществления отдельных государственных полномочий не инициировалось органами государственной власти. Следовательно, в данной ситуации у органов местного самоуправления не будет оснований требовать от органов государственной власти компенсации дополнительно использованных для осуществления отдельных государственных пол-

номочий собственных материальных ресурсов и финансовых средств, поскольку отсутствует вина органов государственной власти в их использовании.

Во-вторых, дополнительное использование органами местного самоуправления собственных материальных ресурсов и финансовых средств для осуществления отдельных государственных полномочий происходит по причине недостатка материальных ресурсов и финансовых средств, передаваемых органами государственной власти для осуществления отдельных государственных полномочий. Указанное дополнительное использование происходит не по инициативе органов местного самоуправления, а в силу вынуждающих их обстоятельств в интересах обеспечения осуществления отдельных государственных полномочий, в том числе в отношении определенных категорий населения. Такое дополнительное использование может быть инициировано органами государственной власти либо производиться по причине неисполнения ими своих обязанностей по предварительной передаче органам местного самоуправления достаточных материальных ресурсов и финансовых средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий. Причинами недостатка материальных ресурсов и финансовых средств, передаваемых органам местного самоуправления для осуществления отдельных государственных полномочий, может быть, во-первых, их несвоевременная передача органами государственной власти либо, во-вторых, неправильный способ (методика) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам.

Следовательно, в данной ситуации органы местного самоуправления вправе требовать от органов государственной власти компенсации дополнительно использованных для осуществления отдельных государственных полномочий собственных материальных ресурсов и финансовых средств²⁰. Указанное право органов местного самоуправления на соответствующую компенсацию поддерживается юридической литературой²¹ и судебной практикой²².

¹⁹ См.: Письмо заместителя Председателя Верховного Суда РФ Сергеевой Н. Ю. от 17 июля 1998 г. № 956-1/общ. / Городское управление. - 1999. - № 8. - С. 73-75; Выдрин И. В. Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике (конституционно-правовой аспект). - Екатеринбург, 1998. - С. 126-127; Соломка Н. И. Указ. соч. - С. 136; Сухопарова Н. Указ. соч.; Чижевский В. Указ. соч. - С. 38-39.

²⁰ См.: Решение Собрания Представителей города Владикавказ от 11 июня 2004 г. «О компенсации дополнительных расходов местному самоуправлению г. Владикавказа» / Документ опубликован не был.

²¹ См.: Берг О. В. Указ. соч. - С. 10; Уткин Э. А., Денисов А. Ф. Государственное и муниципальное управление. - М., 2001. - С. 116.

²² См.: Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 5 июля 2005 г. по делу № А55-13103/04-6 и т. д.

Законами некоторых субъектов Российской Федерации²³ предусматриваются правила о том, что в случае изменения в течение финансового года ожидаемых объемов расходов на осуществление отдельных государственных полномочий по сравнению с ранее принятыми нормативами органы местного самоуправления вправе направить обоснованные предложения органам государственной власти субъектов Российской Федерации о внесении изменений в закон субъекта Российской Федерации о наделении указанными полномочиями в части уточнения соответствующего норматива определения объема субвенций. В случае обоснованного превышения фактических расходов на осуществление отдельных государственных полномочий над нормативными органы государственной власти субъекта Российской Федерации обязаны принять закон субъекта Российской Федерации об изменении соответствующих нормативов и возме-

стить перерасход в следующем финансовом году либо в текущем - при прекращении осуществления указанных полномочий.

По соглашению с органами местного самоуправления допускается компенсация понесенных расходов путем передачи в муниципальную собственность отдельных объектов собственности субъекта Российской Федерации. Обоснованный перерасход средств, переданных из бюджета субъекта Российской Федерации органам местного самоуправления для осуществления отдельных государственных полномочий, компенсированный за счет средств бюджетов муниципальных образований, признается долгом органов государственной власти субъекта Российской Федерации перед органами местного самоуправления и включается отдельной строкой в расходную часть бюджета субъекта Российской Федерации.

Указанные пробелы необходимо урегулировать в Федеральном законе № 131.

²³ Республики Адыгея, Алтай, Башкортостан, Бурятия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Саха (Якутия), Тыва, Алтайский, Краснодарский края, Амурская, Воронежская, Иркутская, Камчатская, Кемеровская, Курганская, Липецкая, Московская области, город Москва, Коми-Пермяцкий, Корякский, Ханты-Мансийский автономные округа.