

© 2024

УДК: 338.22

Антон Кутуков

старший преподаватель,

младший научный сотрудник ФГБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» (г. Москва, Российская Федерация)

(e-mail: aakutukov@fa.ru)

ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ, ПЕРЕДАВАЕМЫХ РЕГИОНАЛЬНЫМ И МУНИЦИПАЛЬНЫМ БЮДЖЕТАМ

В статье рассматриваются некоторые особенности пространственного и экономического развития России с учетом современных тенденций. Обсуждается необходимость улучшения модели делегирования полномочий в контексте эволюции бюджетного федерализма в Российской Федерации. Особое внимание уделено модели, в соответствии с которой обязательства возлагаются на региональные и местные бюджеты с учетом их обеспечения достаточным объемом финансирования.

Ключевые слова: бюджетный федерализм, пространственно-экономическое развитие, возложение обязательств на региональные и местные бюджеты, индекс потребительских цен, государственное регулирование.

DOI: 10.31857/S0207367624100041

Согласно Конституции, Россия — это демократическое федеративное правовое государство. В ее состав входят республики, края, области, автономные округа и города федерального значения, которые обладают равными правами. Государственная политика в этой сфере реализуется на федеральном уровне органами государственной власти Российской Федерации, а на уровне субъектов — органами государственной власти субъектов Российской Федерации (далее — «органы государственной власти»). В России также существует такой уровень власти, как местное самоуправление¹. Органы местного самоуправления отвечают за проведение политики на определенных территориях Российской Федерации. Учитывая изложенное, государственное (юридическое и финансовое) взаимодействие в России осуществляется на федеральном, региональном и местном уровнях.

В нормативно-правовом поле Российской Федерации также закреплён исчерпывающий объём полномочий, реализуемых на каждом уровне власти, и возможность их делегирования бюджетам разных уровней. Однако, по мнению автора, фактическая реализация механизма передачи полномочий на региональный и местный уровни обладает существенными недостатками как в части их нормативно-правового, так и в части их финансового обеспечения. Учитывая изложенное, целью исследования является анализ существующих проблем,

Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета при Правительстве Российской Федерации.

¹ В соответствии с Конституцией Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).

связанных с передаваемыми на региональный и местный уровни полномочиями, а также формулирование путей их решения. В качестве задач исследования установлены:

- изучение теоретических основ делегирования полномочий между бюджетами разных уровней;
- выборочный анализ фактического состояния дел при функционировании механизма передачи полномочий на региональный и местный уровни;
- выявление и анализ основных проблем нормативно-правового и финансового обеспечения передачи полномочий;
- формулирование путей решения выявленных проблем.

В главе 16 Бюджетного кодекса Российской Федерации² предусмотрена возможность перераспределения средств между бюджетами различных уровней в виде межбюджетных трансфертов, которые могут быть предоставлены в форме дотаций, субсидий, субвенций и других видов трансфертов. Дотации призваны обеспечить сбалансированность бюджетов и решение социально-экономических вопросов получателя средств; финансирование реализации собственных полномочий и полномочий по предметам совместного ведения осуществляется посредством предоставления субсидий, а финансирование переданных полномочий — посредством предоставления субвенций. Финансирование выполнения полномочий, не урегулированных федеральными законами и законами субъекта, а также ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций федерального и межрегионального характера обеспечивается предоставлением иных межбюджетных трансфертов.

В целях решения задач в интересах населения Российской Федерации органы государственной власти и местного самоуправления составляют единую систему органов публичной власти Российской Федерации и осуществляют взаимодействие на основании Конституции Российской Федерации, БК РФ, федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров о передаче соответствующих полномочий.

В главе 3 Конституции Российской Федерации указаны права федеральных, региональных и местных органов власти, а также их совместные полномочия. Что касается бюджетных прав, то они описаны в главе 2 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Основными шагами регламентирования отношений между уровнями власти являлось принятие Федеральных законов от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в Российской Федерации» (далее — «Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ»), от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — «Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ»).

В статье 45 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ установлены обязательные и вариативные требования к федеральным законам, которые передают полномочия Российской Федерации и полномочия, совместно осуществляемые

² Здесь и далее — Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ.

Российской Федерации и ее субъектами, региональным органам государственной власти. Эти требования включают в себя следующие элементы:

- перечень передаваемых полномочий;
- утверждение ответственных за осуществление контроля и мониторинг эффективности и качества осуществления переданных полномочий;
- порядок определения объема финансовых ресурсов, необходимых для осуществления переданных полномочий региональными органами власти.

По состоянию на 01.01.2024 Российской Федерацией на основании федеральных законов передано на региональный и муниципальный уровень 112 полномочий, из которых 33 полномочия (или 29,5 %) не обеспечены соответствующим финансированием путем предоставления межбюджетного трансферта³. В трехлетней ретроспективе при снижении общего количества переданных полномочий Российской Федерации отмечается рост доли переданных полномочий, не предусматривающих обеспечение соответствующим уровнем финансирования, с 25,4 до 29,5% (табл. 1).

При передаче полномочий с федерального уровня на региональный и муниципальный не было обеспечено соответствующего финансирования для всех переданных полномочий в таких областях, как градостроительство и архитектура⁴; экологическая экспертиза⁵; управление земельными участками⁶, находящимися в федеральной собственности; ветеринария⁷; управление научной и научно-технической деятельностью⁸, а также частично — образование (в части подтверждения документов об образовании и (или) о квалификации⁹). Выборочный анализ содержания нормативных правовых актов, в соответствии с которыми осуществлялась передача полномочий (например, федеральные законы от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», от 14.05.1993 № 4979-1

³ Четыре из 33 упомянутых полномочий – «Организация и проведение государственной экспертизы проектной документации, государственной экспертизы результатов инженерных изысканий (частично)», «Организация и проведение государственной экологической экспертизы объектов регионального уровня», «Подтверждение документов об образовании и (или) о квалификации», «Подтверждение документов об ученых степенях, ученых званиях», финансирование реализации которых осуществляется за счет собираемых субъектом государственных пошлин и взимания сбора за оказание услуги.

⁴ Передача полномочий осуществлена в соответствии с ч. 1.1. ст. 6.1. Градостроительного кодекса Российской Федерации.

⁵ Передача полномочий осуществлена в соответствии с п. 1 ст. 6 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».

⁶ Передача полномочий осуществлена в соответствии со ст. 17 Федерального закона от 03.12.2011 № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», ст. 3 Федерального закона от 05.04.2013 № 43-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации – городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», ст. 13 Федерального закона от 24.07.2008 № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства».

⁷ Передача полномочий осуществлена в соответствии с п. 1 ст. 3.1. Закона города Российской Федерации от 14.05.1993 № 4979-1 «О ветеринарии».

⁸ Передача полномочий осуществлена в соответствии со ст. 6.3 Федерального закона от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

⁹ Полномочия переданы в соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 29.07.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

Таблица 1

Сведения о количестве полномочий Российской Федерации, переданных в соответствии с федеральными законами органам государственной власти субъектов Российской Федерации или органам местного самоуправления

Наименование показателя	на 28.12.2021	на 27.12.2022	на 01.01.2024	Динамика изменений (гр.5/гр.2–1)×100
1	2	3	4	5
Общее количество переданных полномочий, единиц, в том числе:	126	110	112	–11,1%
при передаче которых не предусмотрена соответствующая передача финансовых ресурсов (отсутствие субвенции), единиц (доля от общего количества переданных полномочий) из них:	32 (25,4%)	32 (29,1%)	33 (29,5%)	+3,1% (+4,1 п.п.)
финансовое обеспечение осуществления переданных полномочий осуществляется либо за счет собираемых субъектов государственных пошлин, либо за счет взимания сбора с заказчика документации, подлежащей экологической экспертизе	4	4	4	Изменения отсутствуют
отсутствует финансовое обеспечение переданного полномочия	28	28	29	+3,6%

Источник: [1].

«О ветеринарии»), показал, что они не полностью соответствуют требованиям части 2 статьи 45 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ – в рассмотренных документах нет порядка определения объема финансовых ресурсов, необходимых для реализации переданных полномочий, а также отсутствуют показатели (критерии) их распределения. Это создает предпосылки передачи полномочий в отсутствие достаточного объема финансового и материального обеспечения.

В соответствии со статьей 51 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ, допускается передача полномочий от федеральных органов исполнительной власти региональным органам исполнительной власти. Согласно этой статье, соглашение должно содержать такие обязательные элементы, как условия и порядок передачи полномочий, порядок их финансового обеспечения, контроль над выполнением, срок действия соглашения и ответственность сторон.

Для регулирования процесса заключения соглашений о передаче полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти было выпущено Постановление Правительства Российской Федерации от 08.12.2008

№ 924¹⁰, которым были утверждены соответствующие правила. Эти правила требуют согласования каждого подобного соглашения с Министерством юстиции Российской Федерации (Минюст России) и его утверждения распоряжением Правительства РФ. Они также определяют порядок и сроки вступления в силу указанных соглашений.

Министерством юстиции Российской Федерации были утверждены типовые формы соглашений о передаче полномочий, которые заключаются между органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектами Российской Федерации¹¹ [2]. В этих формах присутствуют все необходимые элементы, предусмотренные Федеральным законом от 21.12.2021 № 414-ФЗ. Примерные формы соглашения не содержат требования о возврате (частичном возврате) остатков средств, предоставленных в целях финансового обеспечения переданных полномочий, которое является важным механизмом обеспечения результативности расходования средств и должно быть обусловлено целевой природой их предоставления.

Согласно наиболее актуальной агрегированной информации, опубликованной в открытом доступе¹², по состоянию на 30.06.2021 Российская Федерация заключила 198 соглашений с субъектами Российской Федерации о передаче части полномочий. Эти соглашения касаются, например, таких областей, как социальная защита населения, государственный строительный надзор, рассмотрение дел об административных правонарушениях в соответствии с КоАП РФ, а также государственный контроль (надзор) в сферах промышленной безопасности, электроэнергетики, безопасности гидротехнических сооружений и охраны окружающей среды. В результате анализа динамики соглашений, заключенных за три года, предшествующих году актуальной информации, установлено, что количество переданных полномочий на основании соглашений планомерно увеличивалось с 14 переданных полномочий в 2018 г. до 20 переданных полномочий в 2021 г. (с увеличением количества переданных полномочий в 2019 г. до 98 единиц). Данные о финансовом обеспечении переданных в соответствии с соглашениями полномочий в агрегированной информации не приводятся.

Основные проблемы регламентации процесса передачи полномочий Российской Федерации на уровень субъектов Российской Федерации обозначены

¹⁰ Здесь и далее – Постановление Правительства Российской Федерации от 08.12.2008 № 924 «О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий».

¹¹ Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 11.01.2023 № 5 «Об утверждении примерных форм соглашения между федеральным органом исполнительной власти и высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации о передаче высшему исполнительному органу субъекта Российской Федерации осуществления части полномочий федерального органа исполнительной власти, соглашения между федеральным органом исполнительной власти и высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации о передаче федеральному органу исполнительной власти осуществления части полномочий высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации».

¹² В соответствии с Перечнем действующих соглашений между федеральными органами государственной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части своих полномочий, заключенных после 08.07.2003, и актов Правительства Российской Федерации, об утверждении таких соглашений, по состоянию на 30.06.2021, опубликованным в открытом доступе на сайте Министерства юстиции Российской Федерации.

в статье Воробьевой Д.С. [3] (в том числе, с использованием трудов Мокрого В.С. [4], Авдеевой А.В. [5], Андреевой Е.М. [6], Манохина В.М. [7]) и заключаются в недостаточной детализации критериев использования такого инструмента, как соглашение для передачи полномочий Российской Федерации, поскольку ст. 51 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ ограничивает использование соглашения единственным случаем — невозможностью передачи соответствующих полномочий на основании федерального закона. Вместе с тем критерии и условия передачи полномочий на основании соглашений детально не регламентированы. Отмечается также добровольно-обязательная природа заключаемых соглашений, что сводит к минимуму самостоятельность органов исполнительной власти регионов Российской Федерации, ставя их в зависимое положение от достаточности финансового обеспечения передаваемых им полномочий [3].

На Парламентских слушаниях о проекте федерального бюджета на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов Председателем Совета Федерации Матвиенко В.И. отмечалась негативная практика передачи полномочий на региональный уровень без соответствующего финансового обеспечения и в отсутствие оценки финансовых последствий для регионального бюджета при принятии на себя дополнительных расходов. В качестве решения сложившейся тенденции предложена регламентация принятия решений о передаче соответствующих полномочий¹³.

Таким образом, при наличии определенного уровня правового и финансового обеспечения передачи полномочий Российской Федерации на региональный и муниципальный уровень необходимо продолжение работы в указанном направлении, в том числе в части разработки порядка принятия решений о передаче полномочий Российской Федерации; исключения практики передачи полномочий в отсутствие соответствующего финансового обеспечения; кроме того, условия передачи полномочий на основании соглашений необходимо утвердить на законодательном уровне. Однако при передаче полномочий с регионального уровня на местный ситуация несколько иная.

В соответствии со статьей 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления могут быть наделены отдельными государственными полномочиями при условии предоставления им необходимых для этого материальных и финансовых ресурсов. Ст.133 Конституции РФ предусматривает также компенсацию местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате выполнения публичных функций. В соответствии со статьями 139 и 139.1 БК РФ местные бюджеты могут получать межбюджетные трансферты (включая субсидии и субвенции), в том числе для совместного финансирования расходных обязательств, которые возникают при передаче полномочий (или их части) от субъекта Российской Федерации в случаях, предусмотренных законом о бюджете субъекта на соответствующий год и плановый период.

В рассматриваемых нормативных правовых актах не указаны порядок и критерии определения полномочий, которые передаются на местный уровень в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также порядок передачи полномочий от Российской Федерации субъекту

¹³ Стенограмма парламентских слушаний на тему «О параметрах проекта федерального бюджета на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» от 03.10.2023.

Российской Федерации на основании федеральных законов, что не способствует целостности правового обеспечения системы межбюджетных трансфертов в Российской Федерации. Отдельно отмечаются вопросы финансового обеспечения, острота которых вызвана отсутствием в нормативном правовом поле критерия полноты финансового обеспечения передаваемых полномочий, вследствие чего предлагается утверждение нормы, соответствующей пониманию полноты финансового и материального обеспечения переданных полномочий [8].

Актуальность проблемы финансового обеспечения переданных полномочий подтверждается результатами проведенного выборочного анализа методик расчета объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам для осуществления отдельных полномочий субъекта Российской Федерации, утвержденных в Московской области¹⁴, Самарской области¹⁶ и в городе Москве¹⁷, результаты которого приведены далее¹⁸.

В соответствии с частью 7 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ федеральный закон или закон субъекта Российской Федерации о передаче отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления должен включать метод или алгоритм расчета размера субвенции.

В Москве и Самарской области приняты соответствующие законы, согласно которым органы местного самоуправления наделяются отдельными государственными полномочиями¹⁹. Указанными законами утверждены методики определения общего объема субвенций и их распределения. В Московской области применяется иной подход: отдельным законом часть государственных полномочий передается органам местного самоуправления²⁰, а другим законом утверждается порядок формирования и предоставления единой субвенции бюджетам муниципальных образований Московской области²¹. Однако это не полностью соответствует требованиям пункта 3 части 7 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ, который предписывает включать в закон субъекта Российской Федерации способ (методику) расчета нормативов для определения объема субвенции.

¹⁴ Закон Московской области от 24.07.2014 № 107/2014-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области отдельными государственными полномочиями Московской области» (далее – Закон МО от 24.07.2014 № 107/2014-ОЗ).

¹⁵ Закон Московской области от 08.12.2023 № 233/2023-ОЗ «Об утверждении порядка формирования и предоставления единой субвенции бюджетам муниципальных образований Московской области на осуществление государственных полномочий Московской области в области земельных отношений, определения соответствия объектов жилищного строительства, присвоения адресов и согласования перепланировки помещений и о внесении изменений в некоторые законы Московской области» (далее – Закон МО от 08.12.2023 № 233/2023-ОЗ).

¹⁶ Закон Самарской области от 10.05.2018 № 36-ГД «О наделении органов местного самоуправления на территории Самарской области отдельными государственными полномочиями по организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев» (далее – Методика Самарской области).

¹⁷ Закон города Москвы от 04.07.2012 № 36 (ред. от 28.12.2022) «О наделении органов местного самоуправления городских округов Троицк и Щербинка отдельными полномочиями города Москвы в области образования» (далее – Методика города Москвы).

¹⁸ Проанализированы действующие методики, размещенные в открытом доступе в справочно-правовой системе Консультант Плюс.

¹⁹ В соответствии с Методикой Самарской области, Методикой города Москвы.

²⁰ В соответствии с Законом МО от 24.07.2014 № 107/2014-ОЗ.

²¹ В соответствии с законом МО от 08.12.2023 № 233/2023-ОЗ.

Анализ формул расчета объема субвенций, которые представлены в рассматриваемых методиках, показал отсутствие индексации финансового обеспечения переданных полномочий хотя бы на уровень инфляции, исходя из индекса потребительских цен в соответствующем субъекте Российской Федерации. Это не позволяет сформировать обоснованный и достаточный объем финансирования для исполнения переданных обязательств.

Например, в Методике Самарской области для финансового обеспечения государственных полномочий по организации мероприятий по работе с бездомными животными предусмотрен общий объем субвенции, который формируется, в том числе, на основе норматива расходов на осуществление государственных полномочий. Этот норматив утверждается Правительством Самарской области на очередной финансовый год. В табл. 2 приведена динамика изменения нормативов расходов с 2022 по 2024 г.

В результате анализа изменений норматива в трехлетний период установлено, что в 2023 г. относительно 2022 г. изменение норматива не осуществлялось, несмотря на сформировавшийся индекс потребительских цен (уровень инфляции) в 2022 г. по отношению к 2021 г. на уровне 112,7%²². Увеличение норматива на 2024 г. на 39,0% в основном обусловлено увеличением стоимости услуг по отлову бездомных животных, услуг по кастрации, стерилизации и услуги по содержанию в приюте одного животного. Вместе с тем в трехлетней ретроспективе отмечается снижение финансового обеспечения сразу по ряду услуг: по транспортировке (–35,4 %), по чипированию, учету и регистрации (–31,4 %), по эвтаназии (–76,9 %) и последующей утилизации (–29,6 %). Также по ряду услуг отмечается отсутствие изменений стоимости в трехлетней ретроспективе (например, стоимость услуг по осмотру ветеринарным специалистом, стоимость услуги по обработке от экто- и эндопаразитов). Вместе с тем по сравнению с 2022 г. индекс потребительских цен по Самарской области в 2023 г. составил 107,5% [9].

Несмотря на то что общий рост норматива расходов в 2024 г. относительно 2023 г. сложился на уровне 39,0%, что в целом покрывает рост индекса потребительских цен за анализируемые периоды (112,7% в 2022 г., 107,5% в 2023 г., 105,9% по состоянию на август 2024 г.), необходимый объем финансового обеспечения по ряду услуг в реальном исчислении (с учетом индекса потребительских цен) превышает фактический объем установленного норматива (табл. 3).

В результате анализа Методики Самарской области, в соответствии с которой в регионе осуществляется передача ряда полномочий органам местного самоуправления, установлено, что формулы расчета объема субвенций не содержат составляющей, предусматривающей индексацию объема субвенции, как минимум, на уровень инфляции, что способствовало, в том числе, стагнации и снижению уровня финансового обеспечения отдельных услуг.

В целом, аналогичная ситуация, связанная с отсутствием индексации нормативов, используемых для расчета общего объема субвенций, предоставляемых

²² Здесь и далее индекс потребительских цен представлен в соответствии с информацией, размещенной на официальном сайте Федеральной службы государственной статистики (далее – Росстат).

Таблица 2

Размер нормативов расходов на выполнение государственных полномочий Самарской области по организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев и его составляющих в 2022–2024 гг. (руб.) и динамика их изменений (в %)

Наименование показателя	2022 г. ²³	2023 г. ²⁴	2024 г. ²⁵	Динамика изменений (гр.4/гр.2–1)×100
1	2	3	4	5
Общий норматив расходов, руб., где:	10 677,2	10 677,2	14 843,0	+39,0%
стоимость услуги по отлову	1500,0	1100,0	1800,0	+20,0%
стоимость услуги по транспортировке	1000,0	1000,0	645,8	–35,4%
стоимость услуг по осмотру ветеринарным специалистом:	200,0	200,0	200,0	Без изменений
— в приюте	153,0	153,0	153,0	
— при отлове	153,0	153,0	153,0	
— при выпуске				
стоимость услуги по обработке от экто- и эндопаразитов	160,0	160,0	160,0	Без изменений
стоимость услуги по чипированию, учету и регистрации	350,0	350,0	240,0	–31,4%
стоимость услуги по содержанию, в том числе кормлению, отловленного животного без владельца в течение 20 дней	150,0 в сутки	150,0 в сутки	150,0 в сутки	Без изменений
стоимость услуги по кастрации	1500,0	2044,7	2000,0	+33,3%
стоимость услуги по стерилизации	2500,0	2261,5	3000,0	+20,0%
стоимость услуги по видеофиксации при отлове	320,0	300,0	300,0	–6,3%
стоимость услуги по видеофиксации при выпуске	320,0	300,0	300,0	–6,3%
стоимость услуги по возврату (выпуску) в место обитания	1000,0	1000,0	1000,0	Без изменений
стоимость услуги по эвтаназии	1300,0	1000,0	600,0	–76,9%

²³ Постановление Правительства Самарской области от 29.10.2021 № 831 (ред. от 01.07.2022) «Об определении норматива расходов на выполнение государственных полномочий Самарской области по организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев на территории Самарской области на 2022 год».

²⁴ Постановление Правительства Самарской области от 31.10.2022 № 911 «Об определении норматива расходов на выполнение государственных полномочий Самарской области по организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев на территории Самарской области на 2023 год».

²⁵ Постановление Правительства Самарской области от 31.10.2023 № 882 (ред. от 24.04.2024) «Об определении норматива расходов на выполнение государственных полномочий Самарской области по организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев на территории Самарской области на 2024 год».

Окончание табл. 2.

Наименование показателя	2022 г. ²³	2023 г. ²⁴	2024 г. ²⁵	Динамика изменений (гр.4/гр.2–1)×100
1	2	3	4	5
стоимость услуги по утилизации, уничтожению трупа животного после эвтаназии	600,0	600,0	422,2	–29,6%
стоимость услуги по содержанию в приюте одного животного без владельца, которое не может быть возвращено на прежнее место его обитания, до момента передачи такого животного новым владельцам или наступления естественной смерти такого животного	100,0 в сутки	150,0 в сутки	150,0 в сутки	+50,0%

Источник: [20–22].

Таблица 3

Выборочная оценка динамики изменения нормативов затрат в реальном исчислении с поправкой на индекс потребительских цен

Наименование показателя		2022 г.	2023 г.	2024 г.	Уровень фактического размера норматива по сравнению с нормативом в реальном исчислении
1		2	3	4	5
Общий норматив расходов, руб.	фактический	10 677,2	10 677,2	14 843,0	+9,7%
	реальный ²⁶	11 880,5	12 771,6	13 525,1	
Стоимость услуги по отлову	фактический	1500,0	1100,0	1800,0	–6,9%
	реальный	1690,5	1817,3	1924,5	
Стоимость услуги по транспортировке	фактический	1000,0	1000,0	645,8	–49,7%
	реальный	1127,0	1211,5	1283,0	
Стоимость услуги по обработке от экто- и эндопаразитов	фактический	160,0	160,0	160,0	–22,1%
	реальный	180,3	193,8	205,3	
Стоимость услуги по чипированию, учету и регистрации	фактический	350,0	350,0	240,0	–46,5%
	реальный	394,5	424,0	449,1	

Источник: составлено автором.

²⁶ Здесь и далее в таблице рассчитан автором на основании динамики изменения нормативов затрат в реальном исчислении с поправкой на индекс потребительских цен (на 2022 год: показатель 2022 года × 1,127; на 2023 год: показатель 2022 года × 1,127 × 1,075; на 2024 год: показатель 2022 года × 1,127 × 1,075 × 1,059).

бюджетам муниципальных образований, также отмечается в городе Москве. Объем субвенций муниципальным образованиям в соответствии с мероприятием «Финансовое обеспечение переданных внутригородским муниципальным образованиям полномочий по обеспечению государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях в размере, необходимом для реализации основных и дополнительных общеобразовательных программ» государственной программы города Москвы «Столичное образование»²⁷ рассчитывается на основе нормативов финансового обеспечения государственных гарантий на получение дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, а также дополнительных общеразвивающих программ, которые установлены нормативными правовыми актами города Москвы²⁸. В табл. 4 представлены данные о размере нормативов обеспечения государственных гарантий в сфере образования в Москве.

Таблица 4

**Информация о нормативах финансового обеспечения государственных гарантий
в сфере образования с 2020 по 2024 г.**

Наименование показателя	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.	Изменение (гр.6/гр.2–1)×100
1	2	3	4	5	6	7
Предоставление дошкольного образования, включая обучение и воспитание, тыс. руб. в год:						
— до 3 лет	30,1	30,1	30,1	32,2	32,2	+7,0%
— от 3 до 5 лет	35,6	35,6	35,6	38,1	38,1	+7,0%
— от 5 лет	41,2	41,2	41,2	44,1	44,1	+7,0%
Нормативы финансового обеспечения государственных гарантий на получение начального общего, основного общего, среднего общего образования, тыс. руб. в год	63,1	63,1	63,1	63,4	63,4	+0,5%

Источник: [24, 25].

²⁷ Утверждена постановлением Правительства Москвы от 27.09.2011 № 450-ПП «Об утверждении Государственной программы города Москвы «Развитие образования города Москвы («Столичное образование»)».

²⁸ Постановления Правительства Москвы от 31.08.2011 № 407-ПП «О мерах по развитию дошкольного образования в городе Москве», от 14.09.2010 № 789-ПП «Об утверждении нормативов финансового обеспечения государственных гарантий на получение начального общего, основного общего, среднего общего образования».

При ежегодном расчете объема субвенции не проводилась индексация нормативов финансового обеспечения государственных гарантий на предоставление дошкольного образования, а также на получение начального общего, основного общего и среднего общего образования в период с 2020 по 2022 гг., в 2023 г. индексация осуществлена на 7,0 и 0,5% соответственно. Таким образом, в пятилетней ретроспективе указанная индексация была единственной. Вместе с тем индекс потребительских цен (рост уровня инфляции) с 2020 по 2023 г. составил ежегодно от 103,8 до 111,7% [10], что обуславливает риск недостаточного объема финансового обеспечения переданных полномочий. Сведения об индексе потребительских цен в городе Москве в период 2020–2023 гг., а также изменение нормативов затрат в реальном исчислении приведены в табл. 5.

Таблица 5

Индекс потребительских цен в 2020–2023 гг. в городе Москве, а также изменение нормативов затрат в реальном исчислении с поправкой на индекс потребительских цен

Наименование показателя	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
Индекс потребительских цен в городе Москве	103,8	107,1	111,7	107,6
Предоставление дошкольного образования, включая обучение и воспитание, тыс. руб. в год:				
— до 3 лет	31,2 (+3,7% ²⁹)	33,5 (+11,3%)	37,4 (+24,3%)	40,2 (+24,9%)
— от 3 до 5 лет	36,9 (+3,7%)	39,6 (+11,2%)	44,2 (+24,2%)	47,6 (+24,9%)
— от 5 лет	42,8 (+3,7%)	45,8 (+11,2%)	51,2 (+24,3%)	55,0 (+24,7%)
Нормативы финансового обеспечения государственных гарантий на получение начального общего, основного общего, среднего общего образования, тыс. руб. в год	65,4 (+3,7%)	70,1 (+11,1%)	78,3 (24,1%)	84,2 (+32,8%)

Источник: составлено автором.

Указанные сведения демонстрируют существенное превышение (до 32,8%) нормативов затрат в реальном исчислении с учетом индекса потребительских цен над фактически установленными нормативами. Также отмечается ежегодное увеличение уровня указанного превышения, что обуславливает необходимость

²⁹ Здесь и далее в таблице в скобках указан уровень превышения нормативов затрат в реальном исчислении над фактически утвержденными Постановлением Правительства города Москвы и нормативными правовыми актами Департамента образования и науки города Москвы.

принятия мер, позволяющих нивелировать негативную динамику и обеспечить достаточный уровень финансирования переданных полномочий.

Подводя итоги проведенного исследования, следует отметить, что по итогам изучения теоретических основ, а также выборочного анализа фактического состояния дел при функционировании механизма передачи полномочий на региональный и местный уровни, по мнению автора, основные проблемы нормативно-правового обеспечения механизма передачи полномочий как на региональный, так и на муниципальный уровни, заключаются в несовершенстве правового регулирования в части отсутствия в нормативных правовых актах обязательных требований, предусмотренных законодательством, а также отсутствия развернутых требований к оценке достаточности объема финансирования при передаче соответствующих полномочий и требований по ежегодной индексации финансового обеспечения передаваемых полномочий, как минимум, на уровень инфляции. Это приводит к передаче полномочий, не обеспеченных достаточным уровнем финансового обеспечения, а также без соответствующего финансового обеспечения в целом, что ставит под сомнение полноценную и эффективную реализацию переданных полномочий.

Решением обозначенных проблем могло бы стать:

— усиление контроля над соответствием нормативных правовых актов, регламентирующих передачу полномочий на региональный и муниципальный уровни, установленным правилам и порядкам (в том числе, в части наличия в них порядка определения объема финансовых ресурсов, необходимых для реализации переданных полномочий, а также отсутствия показателей (критериев) их распределения);

— утверждение четкого перечня полномочий, которые возможно передавать на региональный и местный уровни, и правил их передачи, включая требования по ежегодной индексации финансового обеспечения переданных полномочий, как минимум, на уровень инфляции.

Принятие указанных мер позволит обеспечить формирование экономически обоснованных объемов финансового обеспечения переданных полномочий, нивелирует риски, возникающие в ходе реализации переданных полномочий, а также будет способствовать совершенствованию правового механизма передачи полномочий на региональный и местный уровни власти.

Литература

1. Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/> (дата обращения: 21.05.2024).
2. Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://minjust.gov.ru/uploaded/files/perechen-soglashenij-zaklyuchennyih-mezhdu-foiv-i-oivs-po-sostoyaniyu-na-30062021.doc> (дата обращения: 21.06.2024).
3. *Воробьева Д.С.* Передача государственных полномочий Российской Федерации субъектам Федерации: анализ нормативно-правового регулирования и некоторые вопросы практики // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2023. № 4. URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_55996471_19479501.pdf (дата обращения: 24.05.2024).
4. *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.

5. *Авдеева А.В.* Передача осуществления полномочий Российской Федерации органам государственной власти субъектов Российской Федерации: конституционно-правовые проблемы // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. 2010. № 1. С. 151–160.
6. *Андреева Е.М.* Правовой механизм финансового обеспечения взаимной передачи полномочий субъектов публичной власти в Российской Федерации. СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2018. 269 с.
7. *Манохин В.М.* Организация правотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации. Саратов: Изд-во Сарат. гос. акад. права. 2002. 240 с.
8. *Лямин А.С., Калугина Н.Г.* О совершенствовании законодательства о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Сборник: Верховенство права: человек в государстве. Сборник научных статей, докладов Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. 2019. С. 310–313.
9. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/> (дата обращения: 21.06.2024).
10. Официальный сайт Управления Федеральной службы государственной статистики по городу Москве и Московской области. URL: <https://77.rosstat.gov.ru/> (дата обращения: 01.07.2024).

Anton Kutukov (e-mail: aakutukov@fa.ru)

Senior Lecturer, Junior Researcher, Financial university under the government of the Russian Federation

(Moscow, Russian Federation)

ON THE ISSUES OF FINANCING AUTHORITIES TRANSFERRED TO REGIONAL AND MUNICIPAL BUDGETS

The article presents several points of spatial and economic development of Russia taking into account modern trends. The need to improve the model of authorities (powers) delegation in the context of fiscal federalism evolution in the Russian Federation is discussed in the Article. Particular attention is paid to the model according to which obligations are imposed on regional and municipal budgets taking into account their provision with sufficient funding.

Keywords: fiscal federalism, spatial and economic development, imposition of obligations on regional and local budgets, consumer price index, state regulation.

DOI: 10.31857/S0207367624100041