

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

УДК 342.042

Е. М. Андреева

ПРИНЦИПЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ ПО ФИНАНСОВОМУ ОБЕСПЕЧЕНИЮ ДЕЛЕГИРОВАННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья посвящена финансовой составляющей правового института делегирования полномочий. В условиях федерализма при передаче государственных полномочий, относящихся к предмету ведения РФ, субъектов РФ, публично-правовому образованию другого уровня, возникает необходимость компенсации затрат на их исполнение. Основные начала правового регулирования отношений по финансовому обеспечению делегированных полномочий в законодательстве не закреплены. В статье произведена попытка их формализации. Подробный анализ нормативных правовых актов о передаче государственных полномочий позволил автору выделить и подробно исследовать специальные принципы в рассматриваемой сфере. В частности, характеризуются такие принципы, как полное и своевременное финансовое обеспечение делегированных полномочий, недопустимость учета собственных доходов бюджета исполняющей стороны при расчете объемов финансового обеспечения делегируемых полномочий, стимулирование эффективности использования финансовых средств, выделенных на финансовое обеспечение делегированных полномочий, взаимодействие участников отношений по финансовому обеспечению делегированных полномочий и др. Библиогр. 14 назв.

Ключевые слова: бюджет, финансовое обеспечение, делегированные полномочия, межбюджетные трансферты, субвенции, принципы, Бюджетный кодекс Российской Федерации.

E. M. Andreeva

PRINCIPLES OF THE LEGISLATION ON THE FINANCIAL PROVISIONS OF DELEGATED STATE POWERS IN THE RUSSIAN FEDERATION

The paper presents analysis of the financial component of the legislation of authority in its part concerning delegated authority. In a federal state, in case of the delegation of state authority, expenses arising from such delegation have to be financially guaranteed. In particular, this concerns relationships between the Russian Federation and the subjects of the Russian Federation. The legislation of authority does not specify the principles of the financial provisions of the delegated authority in detail. The detailed analysis of legislation in this sphere has allowed the author to propose basic principles aimed at regulating the financial provisions of the delegated authority. Refs 14.

Keywords: budget, financial provision, delegated powers, interbudgetary transfers, subventions, principles, Budget Code of Russian Federation.

Андреева Елена Михайловна — кандидат юридических наук, Санкт-Петербургский государственный экономический университет, Российская Федерация, 191023, Санкт-Петербург, ул. Садовая, 21; Elenaandreeva09@mail.ru

Andreeva Elena M. — PhD, Saint Petersburg State University of Economics, 21, ul. Sadovaya, St. Petersburg, 191023, Russian Federation; Elenaandreeva09@mail.ru

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2016

Под делегированием полномочий понимается форма передачи отдельных государственных полномочий органа власти или управления (должностного лица) одного уровня другому органу власти, управления или органу местного самоуправления [1, с. 319]. Например, передача региональным органам федеральных функций по выплате пособий социально незащищенным слоям населения. При такой передаче не могут не возникать финансовые правоотношения, поскольку предметы ведения публично-правовых образований разного уровня строго разделены и подкреплены соответствующей доходной базой. Любая дополнительная компетенция требует указания на источник финансирования.

Принципы правового регулирования отношений по финансовому обеспечению государственных полномочий, переданных для исполнения публично-правовому образованию другого уровня, являются отправными пунктами не только для продолжения работы по совершенствованию действующего финансового законодательства, но и для верного понимания правовой природы рассматриваемых отношений. К сожалению, они не формализованы в нормативных правовых актах. Статья 26.3 Федерального закона от 6.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (в ред. от 28.11.2015 г.; далее — Закон № 184-ФЗ), несмотря на звучное название «Принципы финансового обеспечения осуществления органами государственной власти субъекта РФ полномочий по предметам ведения РФ и по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ», как таковых принципов не выделяет, а только устанавливает порядок финансирования указанных полномочий¹. Тем не менее анализ соответствующих норм позволяет вывести главные правовые положения, которые оказывают (либо должны оказывать) влияние на дальнейшую регламентацию финансовых отношений по делегированию и выстраивают их в некоторую систему.

Сразу оговоримся, что к принципам можно относиться двояко. Приведем высказывание Р.Л. Иванова, который отмечает, что специфика основополагающих идей заключается в том, что «обладая высшей степенью абстрактности по сравнению с конкретными юридическими нормами, они не только способствуют юридическому закреплению того, что уже сложилось в социальных отношениях, но и направляют правовое регулирование “вперед”, дают государству возможность сознательно и планомерно воздействовать на деятельность людей» [2, с. 117]. Соответственно, допустимо наравне с перечислением принципов, прямо следующих из законодательства, выделение принципов-идеалов, к достижению которых необходимо стремиться. Большинство принципов правового регулирования отношений по финансовому обеспечению делегированных полномочий прямо вытекает из нормативных правовых актов. И задача исследователя заключается только в их формализации. Ниже автор предлагает и такие принципы-ориентиры, которые пока не имеют поддержки в действующем законодательстве.

Подчеркнем, что выведенные автором принципы представляют собой некую систему. Это означает совокупное воздействие на общественные отношения всех ее элементов и невозможность вычленения из нее какого-либо из них. Иначе

¹ Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

не удастся достигнуть главной цели — создания в России полноценного механизма осуществления делегированных полномочий.

К основным началам правового регулирования рассматриваемых отношений автор относит следующие принципы:

- полное и своевременное финансовое обеспечение делегированных полномочий;
- исключительность субвенции как формы финансового обеспечения делегированных полномочий;
- недопустимость учета собственных доходов бюджета исполняющей стороны при расчете объемов финансового обеспечения делегируемых полномочий;
- нормативное определение объемов финансового обеспечения делегированных полномочий;
- стимулирование эффективности использования финансовых средств, выделенных на финансовое обеспечение делегированных полномочий;
- максимальная самостоятельность публично-правового образования в расходовании предоставленных на осуществление делегированных полномочий финансовых средств;
- взаимодействия участников отношений по финансовому обеспечению делегированных полномочий;
- регрессная ответственность публично-правового образования, делегирующего полномочия, по финансовым обязательствам, вытекающим из исполнения таких полномочий.

Принцип полного и своевременного финансового обеспечения делегированных полномочий мы назвали первым, так как он кажется наиболее важным. Данное положение базируется на принципах разделения властей, бюджетного федерализма. М. Ю. Дитятковский среди основных начал наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями выделяет принцип материально-финансовой обеспеченности передаваемых государственных полномочий, без дальнейшей детализации [3, с. 26]. В комментариях он пишет о **достаточных** материальных ресурсах и финансовых средствах, необходимых для осуществления государственных полномочий. В. С. Мокрый к принципу «материально-финансовой обеспеченности» добавляет критерий достаточности и выводит «принцип достаточности материально-финансового обеспечения осуществления государственных полномочий» либо «адекватного финансового обеспечения» (правда, также применительно к органам местного самоуправления) [4, с. 43].

Автор статьи склоняется к указанию на **полное** (а не достаточное) финансовое обеспечение делегированных полномочий по следующим причинам. На наш взгляд, термин «достаточность» имеет ярко выраженный субъективный, оценочный характер. Он предполагает наличие определенных критериев соответствия. Однако не всегда такие критерии имеют место быть. В дополнение, при их установлении большое значение может играть фактор усмотрения. Мы согласны с позицией М. А. Пшеничнова, который пишет, что вопрос о том, на основании каких критериев делается вывод о достаточности материального обеспечения делегируемых полномочий, остается неурегулированным [5, с. 37]. Неопределенность указанной категории затрудняет практику, делает возможным отказ в дополнительном, но необходимом финансировании. В то время как характеристика финансового

обеспечения как «полного» не имеет таких недостатков. Во-вторых, функция оценки достаточности средств в настоящее время находится у передающей полномочия стороны, что только усиливает субъективный фактор. В-третьих, при возникновении сомнений в обоснованности затрат все споры могут быть решены в судебном порядке при предъявлении доказательств их размеров со стороны исполняющего полномочия субъекта. Поэтому словосочетание «полное финансовое обеспечение» будет наиболее корректно отражать направление правового регулирования рассматриваемых отношений.

Принцип полного финансового обеспечения означает учет всех затрат исполнителя при осуществлении делегированных полномочий, в том числе и на так называемое «администрирование». Кроме того, закрепление данного принципа поможет снять остроту в вопросе об источниках средств на исполнение судебных решений, на компенсацию судебных издержек, которые зачастую имеют место быть при рассмотрении споров по осуществлению полномочий (в настоящее время такие расходы никак не учитываются). Однако полное не есть безграничное. Рассматриваемый «постулат» должен сочетаться с принципами эффективности использования бюджетных средств, их целевого использования и, конечно, контроля. Особенно важно предлагаемое исходное положение с учетом хронического недофинансирования. Так, по информации субъектов РФ, переданные государственные полномочия были не в полном объеме обеспечены финансовыми ресурсами за 2010–2013 гг., что следует из заключений Счетной палаты РФ на отчеты об исполнении федерального бюджета за 2010–2013 гг.²

Рассмотрим, как этот принцип проявляется в законодательстве. Прямого закрепления в нормативных правовых актах о делегировании он не нашел. Конституция РФ определяет, что органы местного самоуправления могут наделяться государственными полномочиями с передачей **необходимых** для их осуществления материальных и финансовых средств. Местное самоуправление гарантируется правом на **компенсацию дополнительных расходов**, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти (ст. 132, 133). Финансовые вопросы делегирования государственных полномочий региональным властям в Конституции РФ не регламентированы. Примечательно, что в Законе № 184-ФЗ не установлены пределы финансирования при исполнении субъектами РФ федеральных полномочий, переданных им на основании федерального закона, указа Президента РФ, постановления Правительства РФ.

В ст. 26.3 Закона № 184-ФЗ определено, что финансовое обеспечение исполнения отдельных делегированных полномочий осуществляется за счет субвенции из федерального бюджета. Должна ли она покрывать все расходы субъектов РФ, в законе не сказано. В то же время при взаимном делегировании полномочий исполнительных органов государственной власти **на основании соглашений** (ст. 26.8) предусмотрено положение о передаче **необходимых** материальных и финансовых средств. Данные недостатки можно списать на невнимательность законодателя, что, на наш взгляд, недопустимо. Системный анализ нормативных документов в целом говорит о том, что финансовое обеспечение делегированных полномочий должно производиться в полном объеме. Наш вывод поддержан многочисленными

² URL: <http://Ach.gov.ru> (дата обращения: 22.08.2015).

примерами из судебной практики. Так, по одному из дел, удовлетворяя иск организации к РФ в лице Минфина России о взыскании денежных средств, составляющих расходы, связанные с предоставлением льгот по оплате электроэнергии инвалидам Великой Отечественной войны, суд пришел к выводу, что «Российская Федерация, установив законодательно льготы по оплате коммунальных услуг отдельным категориям граждан, **обязана в полном объеме** возместить расходы, связанные с предоставлением этих льгот». Аналогично по другому делу также с РФ в лице Минфина была взыскана задолженность по возмещению расходов, связанных с предоставлением субсидий по оплате за жилье и коммунальные услуги гражданам, «поскольку Министерство финансов РФ не доказало, что обеспечило субъект Федерации — Магаданскую область финансовыми средствами в **полном объеме** для реализации государственных полномочий по исполнению федерального закона». Подобные решения имеются и в отношении компенсации расходов органов местного самоуправления³.

Коснемся второй составляющей рассматриваемого принципа — «своевременности» финансового обеспечения делегированных полномочий. Автор намеренно объединил две эти характеристики финансового обеспечения в один принцип, так как полное, но несвоевременное финансирование также опасно, как и недофинансирование. В законодательстве прямо не закреплено в качестве принципа или просто отдельной нормы положение о том, что поступление денежных средств должно предшествовать началу исполнения полномочий. В пользу данного утверждения можно привести следующие аргументы. Рассмотрим ситуацию с несвоевременным поступлением финансирования на обеспечение делегированных полномочий. Так, у субъекта их исполнения имеются два варианта выхода из ситуации. Первый — приостановить оказание соответствующих услуг. Однако очевидно, что этот путь неприемлем. Кроме того, судебная практика не ставит зависимость исполнения полномочий от их финансирования. Например, по одному из дел были удовлетворены требования ребенка-сироты К. М. В. к администрации города Омска (исполнителя делегированных полномочий) о предоставлении ему жилого помещения, несмотря на то, что судом был установлен факт неперечисления Омской областью в бюджет города ассигнований на данные цели. Местная администрация настаивала, что должна выполнять делегированные полномочия только после выделения субвенций, которых не было. Однако в решении суда первой инстанции и апелляционном определении указано, что факт отсутствия денежных средств в бюджете муниципального образования и отсутствии финансирования до настоящего времени субъектом федерации реализации права истца на внеочередное получение жилого помещения не может быть учтен в качестве основания для отмены судебного решения⁴.

³ Постановление ФАС Дальневосточного округа от 01.10.2010 г. № Ф03-7063/2010 по делу № А51-12275/2009 // <http://Arbitr.ru> (дата обращения: 23.08.2015). См. также: Постановление шестого Арбитражного Апелляционного суда от 12.02.2008 г. № 06АП-А37/2008-1/17 по делу № А37-1230/2007-12/7 // <http://vsrf.ru> (дата обращения: 23.08.2015), Постановление ФАС Московского округа от 29.10.2014 г. № Ф05-10300/14 по делу № А40-101370/13-133-921 // <http://Arbitr.ru> (дата обращения: 23.08.2015).

⁴ Решение Омского областного суда от 15 февраля 2008 г. № 2-405/08 // Архив Омского областного суда за 2009 г.

Второй выход — расходование своих средств. Такое право исполняющей стороны предусмотрено законодательством. Напомним, что в п. 7 ст. 26.3 Закона № 184-ФЗ указано, что «органы государственной власти субъекта РФ имеют право дополнительно использовать собственные финансовые средства для осуществления переданных полномочий». Аналогичное положение содержится в ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ от 6.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 28.11.2015 г.) в отношении органов местного самоуправления (далее — Закон № 131-ФЗ)⁵. Тем не менее данная норма сформулирована как управомочивающая, а не обязывающая, и такие траты должны носить дополнительный, а не основной характер. Рассчитывать на последующее возмещение расходов также не приходится. В настоящее время законодательством не предусмотрено временное отвлечение собственных средств публично-правового образования с последующей компенсацией произведенных кассовых расходов из бюджета передающей полномочия стороны. Добавим, что такие принципы бюджетной системы России, как разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ, самостоятельность и сбалансированность бюджета, предусматривают распределение компетенции и доходов на ее реализацию между публично-правовыми образованиями разного уровня. Таким образом, даже временное отвлечение собственных бюджетных средств публично-правового образования, исполняющего делегированные полномочия, можно расценивать как финансовое нарушение.

Проведенный анализ говорит о важности четкого закрепления данного принципа в законодательстве. Опосредованно рассматриваемое положение прослеживается в бюджетном законодательстве. Например, бюджет, как финансовый план, составляемый и утверждаемый до начала соответствующего периода, предполагает, что государственные расходы не носят спонтанный характер, а планируются и перечисляются, как правило, также заблаговременно. Под своевременным финансовым обеспечением автор понимает, во-первых, четкое соблюдение установленных сроков при планировании (в том числе и кассовом) соответствующих бюджетных обязательств, во-вторых, фактическое поступление финансовых средств на счета принимающей стороны в сроки, необходимые для организации бесперебойного исполнения делегированных полномочий. Причем рассматриваемый принцип будет способствовать предупреждению раннего финансирования, которое также нежелательно, поскольку ведет к нерациональному использованию бюджетных средств.

Согласно действующему бюджетному законодательству, субвенция является единственным способом финансирования делегированных полномочий. Отсюда **принцип исключительности субвенции как формы финансового обеспечения делегированных полномочий**. В п. 5 ст. 19 Закона № 131-ФЗ предусмотрена императивная норма: «Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется **только** за счет предоставляемых местным бюджетам **субвенций** из соответствующих бюджетов». В п. 7 ст. 26.3 Закона № 184-ФЗ сказано, что финансовое обеспечение осуществления отдельных полномочий, переданных органам государственной власти субъектов РФ, осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета или

⁵ Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования (в случаях, установленных федеральным законом). Хотелось бы сказать, что автор не разделяет монистический подход законодателя по данному вопросу, считая возможным использование и других способов и методов финансового обеспечения делегированных мандатов [6].

Принцип недопустимости учета собственных доходов бюджета исполняющей стороны при расчете объемов финансового обеспечения делегируемых полномочий нашел свое отражение в ст. 133, 140 БК РФ. Так, в них установлен запрет на использование при распределении субвенций показателей, характеризующих собственные доходы «исполняющих» бюджетов. Косвенным подтверждением принципа служит положение ст. 26.20 Закона № 184-ФЗ о том, что субвенции из федерального бюджета распределяются между субъектами РФ пропорционально численности населения или потребителей соответствующих бюджетных услуг с учетом объективных условий, оказывающих влияние на стоимость предоставления бюджетных услуг. При этом финансовые показатели бюджета публично-правового образования, выполняющего полномочия, к таким условиям не относятся. Данный принцип согласуется с принципами бюджетного федерализма, самостоятельности бюджетов и, на взгляд автора, является бесспорным.

Следующий принцип, который не вызывает сомнений и вытекает из законодательства, — **это принцип нормативного определения объемов финансового обеспечения делегированных полномочий**. Он означает, что объем финансового обеспечения устанавливается расчетным путем исходя из фактических расходов на выполнение делегированного полномочия. Важно подчеркнуть, что для каждого полномочия разрабатывается своя методика расчета необходимых финансовых средств с учетом нормативов формирования бюджетных ассигнований на исполнение соответствующих обязательств и объективных условий, влияющих на стоимость государственных (муниципальных) услуг в соответствующих регионах (ст. 133, 140 БК РФ).

Данный способ расчета финансового обеспечения кажется обоснованным с той точки зрения, что потенциально гарантирует результативность выполнения делегированных полномочий, поскольку объемы финансирования привязаны к достижению определенных целевых показателей. Например, согласно Методике распределения субвенций, предоставляемых из федерального бюджета бюджету Республики Крым на финансовое обеспечение осуществления части полномочий в сфере государственного контроля (надзора) в области промышленной безопасности, электроэнергетики и безопасности гидротехнических учреждений, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 27 марта 2015 г. № 284, объем названных субвенций рассчитывается с учетом таких показателей, как общее количество поднадзорных объектов, количество проверок, приходящихся на одного инспектора, периодичность проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей⁶. Соответственно, при контроле над расходованием средств субвенции будет проверяться проведение каждым сотрудником установленного количества проверок.

⁶ Собрание законодательства РФ. 2015. № 14. Ст. 2127.

Недостатками нормативного способа, с одной стороны, является то обстоятельство, что он не создает условий для минимизации издержек, не стимулирует получателей к экономии бюджетных средств в рамках выделенных ассигнований. С другой стороны, данный подход допускает возможность ошибки при расчетах, например неучет тех или иных факторов, влияющих на стоимость выполнения полномочия, и как следствие недофинансирование. Так, в методике расчета субвенций на реализацию основных общеобразовательных программ между муниципальными образованиями Приморского края за основу была взята наполняемость в классе для муниципальных общеобразовательных учреждений, расположенных в городских населенных пунктах — 25 человек, учреждений, расположенных в сельской местности, — 14 человек. При этом не были учтены малокомплектные образовательные учреждения, функционирующие в Кировском муниципальном районе Приморского края. Неточность методики стала причиной неполного финансового обеспечения делегированных полномочий и была обжалована в суде. Решением Приморского краевого суда от 19 марта 2012 г., подтвержденным во всех вышестоящих инстанциях, Закон Приморского края «О нормативах расходов и методике распределения субвенции из краевого фонда компенсации на реализацию основных общеобразовательных программ между муниципальными образованиями Приморского края» в этой части был признан недействующим. Было установлено, что предусмотренные в методике расчета субвенций нормативы расходов не обеспечивают надлежащего объема финансирования основных общеобразовательных программ [12]⁷. Поэтому полагаем, что обозначенный нами принцип должен применяться в одной связке с такими принципами, как полное финансовое обеспечение делегированных полномочий, а также **стимулирование эффективности использования финансовых средств, выделенных на финансовое обеспечение делегированных полномочий**.

Автор выносит названный принцип на обсуждение, так как, несмотря на свою твердую уверенность в его востребованности, в настоящее время он не нашел своего отражения в действующем законодательстве. Сама идея была заимствована автором у Н. И. Химичевой, которая писала, что, учитывая результаты перехода к рыночной экономике, перечень принципов финансового права целесообразно дополнить принципом экономического (или материального) стимулирования деятельности в финансовой сфере. Экономическое стимулирование призвано с помощью материального поощрения побуждать субъектов финансового права своевременно и эффективно в соответствии с установленными целями, конкретными задачами и порядком выполнять свои обязанности, касающиеся формирования, распределения и использования денежных фондов публичного значения, изыскивать возможности экономии и выявления новых финансовых ресурсов [7, с. 5]. Поощрение как метод правового регулирования, а также как положительная санкция, в том числе и в финансовом праве, отмечались рядом авторов [8–11]. Кроме того, «создание механизмов стимулирования к повышению эффективности использования средств бюджетов бюджетной системы РФ» указано в качестве мероприятия Программы повышения эффективности управления общественными (государственными

⁷ См.: Определение Верховного Суда РФ от 13.06.12 г. № 56-АПГ12-5 // <http://vsrf.ru> (дата обращения: 29.08.2015).

и муниципальными) финансами на период до 2018 г., утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 30.12.2013 г. № 2593-р.

Применительно к рассматриваемым отношениям принцип стимулирования должен проявляться в мотивировании публично-правовых образований к снижению затрат на выполнение переданных мандатов. Данная цель может быть достигнута посредством внедрения новых технологий, оптимизации управленческих расходов и т. д. При этом для обеспечения и развития ответственного отношения субъектов к своим правам и обязанностям в рамках бюджетных правоотношений немаловажное значение имеет развитие положений о стимулах [12]. В качестве таковых можно предложить сохранение полученной экономии (либо ее части) в бюджете исполнителя, дисциплинарные поощрения руководителей, сотрудников органов власти, подведомственных учреждений. Установление данного принципа в законодательстве будет способствовать не только экономии бюджетных средств, но и саморазвитию финансовых отношений по делегированию. Достигнутые положительные результаты одного субъекта могут служить примером для других. При этом передовой опыт отдельных регионов легко трансформировать в общероссийский посредством модификации федерального законодательства.

Принцип максимальной самостоятельности публично-правового образования в расходовании предоставленных на осуществление делегированных полномочий финансовых средств имеет своей целью обеспечить органам исполнительной власти свободу в определении форм расходования бюджетных средств для организации исполнения переданных полномочий. Закрепление данного принципа будет способствовать проявлению инициативы со стороны публично-правовых образований к выбору оптимальных форм расходования бюджетных средств. Такая частичная децентрализация дает субъектам исполнения возможность, исходя из целесообразности и общих приоритетов региональной политики, учесть местные особенности при освоении бюджетных средств. В довершение, она снизит вектор напряженности при проведении мероприятий финансового контроля, до некоторой степени решит проблему его избыточности. При этом, как отмечает Ю. А. Кошелева, самостоятельность принятия решений ограничивается только поставленными перед получателями бюджетных средств задачами и лимитами бюджетных обязательств. Поэтому очевидно, что получатель бюджетных средств должен иметь четкое представление о том, в чем заключается эффективность его деятельности, связанная с использованием бюджетных средств [13; 14]. Предлагаемый подход соответствовал концепции бюджетирования, ориентированного на результат, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 22.05.2004 г. № 249, «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»⁸. Суть ее в распределении бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (предоставления услуг) в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов.

⁸ Собрание законодательства РФ. 2004. № 22. Ст. 2180.

Принцип самостоятельности проявляется в действующем законодательстве. Так, согласно ст. 133, 140 БК РФ, субвенции на осуществление делегированных полномочий распределяются по единой для соответствующего вида субвенций методике пропорционально численности населения, потребителей соответствующих государственных (муниципальных) услуг, другим показателям, влияющим на стоимость государственных (муниципальных) услуг. При этом предоставление субвенций осуществляется единой суммой без детализации расходов по их экономическому содержанию (оплата труда, закупки товаров, содержание имущества и пр.). Таким образом, конкретные направления расходов бюджета, источником финансового обеспечения которых является субвенция, исполнители определяют самостоятельно, но в пределах рассчитанного в соответствии с методикой размера субвенции и не снижая результативность. Под результатом в данном случае следует понимать достижение органами исполнительной власти, осуществляющими переданные полномочия, установленных для них показателей выполнения делегированных функций. Кроме того, в рамках единой субвенции, внедренной с 2013 г., субъектам РФ предоставлено право перераспределения объемов средств между делегированными полномочиями (п. 14 Постановления Правительства РФ от 27.03. 2013 г. № 275 «Об утверждении Правил формирования и предоставления из федерального бюджета единой субвенции бюджетам субъектов РФ») (в ред. 23.12.2014 г.)⁹.

Отчасти исследуемое положение нашло свое отражение в актах высших судебных органов. Так, в п. 23 Пленума Высшего Арбитражного суда РФ от 22.06.2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса РФ» сказано о том, что «оценивая соблюдение участниками бюджетного процесса принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств, судам необходимо учитывать, что участники бюджетного процесса в рамках реализации поставленных перед ними задач и в пределах выделенных на определенные цели бюджетных средств **самостоятельно** определяют необходимость, целесообразность и экономическую обоснованность совершения конкретной расходной операции». Как видно, самостоятельность не должна приводить к безответственности. Данный принцип требуется сочетать с принципами целевого и эффективного использования бюджетных средств, ответственности, поскольку самостоятельность также должна быть лимитированной.

Следующий принцип автор сформулировал как **взаимодействия участников отношений по финансовому обеспечению делегированных полномочий**. Под ним мы понимаем тесное сотрудничество на стадии принятия решений об объемах, методах, сроках, механизмах финансового обеспечения переданных полномочий, а также в процессе исполнения соответствующих статей расходов, возможный учет совместных интересов при принятии управленческих решений. Так как делегирование — это общественная связь как минимум двух субъектов, объединенных целью наиболее эффективного решения государственных задач, наилучший результат возможен только путем их активного участия в осуществлении делегированных мандатов.

⁹ Собрание законодательства РФ. 2013. № 13. Ст. 1576.

Обозначенный принцип прямо не зафиксирован в законодательстве, тем не менее, некоторые его аспекты зафиксированы в нормативных актах. В частности, это согласование субъектами РФ методик распределения субвенций из федерального бюджета, сверки исходных данных для проведения расчетов распределения субвенций с субъектами РФ (ст. 133 БК РФ), перечисление денежных средств по заявкам уполномоченных органов исполнителей (закреплено в некоторых подзаконных нормативных актах о правилах предоставления субвенций)¹⁰, установление права субъектов исполнения обращаться с запросами о перечислении нераспределенного остатка субвенций при наличии потребности в дополнительном финансировании делегированных мандатов, что также определено в подзаконных актах, утверждающих порядки предоставления средств субвенций; предоставление отчетности.

Принцип регрессной ответственности публично-правового образования, делегирующего полномочия, по финансовым обязательствам, вытекающим из исполнения таких полномочий, прямо не предусмотрен в законодательстве, но получил твердое закрепление в судебной практике. При этом автор взял на себя смелость предложить данный подход в качестве принципа правового регулирования анализируемых отношений. Его суть заключается в праве публично-правового образования, осуществляющего делегированные полномочия, требовать возмещения убытков (дополнительных расходов), вызванных недофинансированием расходных обязательств, публично-правовым образованием, передавшим полномочия, в регрессном порядке.

Из принципа регрессной ответственности вытекает, что по искам потребителей соответствующих услуг отвечает публично-правовое образование, осуществляющее делегированные полномочия. В случае удовлетворения требования потребителей и доказанности в судебном порядке дополнительных расходов исполнитель полномочий вправе требовать возмещения убытков с делегировавшей их стороны.

В заключение подведем некоторые итоги. Автором было предложено **восемь** специальных принципов финансового обеспечения делегированных полномочий. Они тесно связаны между собой, а также с общеправовыми (законности, гласности, разделения властей, стабильности права (законодательства), недопустимости злоупотребления правом) и отраслевыми (бюджетного федерализма, сбалансированности бюджета, эффективности использования бюджетных средств, достоверности бюджета) принципами. Как было показано на конкретных примерах,

¹⁰ См., напр., п. 2 Правил предоставления из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджету г. Байконура субвенций на осуществление переданного полномочия Российской Федерации по предоставлению мер социальной поддержки гражданам, подвергшимся воздействию радиации, утв. Постановлением Правительства РФ от 24 декабря 2014 г. № 1475 // Собрание законодательства РФ. 2015. № 1. Ст. 268; п. 2 Порядка предоставления субвенций из федерального бюджета бюджетам Республики Крым и г. Севастополя на осуществление полномочий РФ в сферах государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, государственного кадастрового учета, государственной кадастровой оценки объектов недвижимости, землеустройства, государственного мониторинга земель, а также функций государственного земельного надзора, надзора за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков, контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, утв. Постановлением Правительства РФ от 26 декабря 2014 г. № 1524 // Собрание законодательства РФ. 2015. № 1 (ч. 3). Ст. 305.

все они дополняют друг друга. Так, принцип максимальной самостоятельности публично-правового образования в расходовании предоставленных на осуществление делегированных полномочий финансовых средств должен применяться с учетом постулата о необходимости эффективного использования бюджетных средств; принцип нормативного определения объемов финансового обеспечения делегированных полномочий взаимодействует с установлениями о полном и своевременном финансовом обеспечении делегированных полномочий, стимулировании эффективности использования финансовых средств, выделенных на финансовое обеспечение делегированных полномочий. Только системное использование принципов может способствовать достижению главной цели — созданию в России полноценного механизма осуществления делегированных полномочий и оказания государственных услуг.

Литература

1. *Игнатюк Н. А., Павлушкин А. В.* Муниципальное право: учеб. пособие. М.: Юстицинформ, 2009. 328 с.
2. *Иванов Р. Л.* О понятии принципов права // Вестник Омского университета. 1996. Вып. 2. С. 115–118.
3. *Дитятковский М. Ю.* Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий: проблемы муниципально-правовой теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Омск, 2008. 53 с.
4. *Мокрый В. С.* Наделение полномочиями органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления: особенности и закономерности // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 12. С. 40–44.
5. *Пишеничнов М. А.* Гармонизация законодательства как форма взаимодействия органов власти и управления субъектов Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 2. С. 36–39.
6. *Андреева Е. М.* К вопросу о методах и формах финансового обеспечения делегированных полномочий // Ученые записки юридического факультета. 2015. № 38 (48). С. 92–100.
7. *Химичева Н. И.* Научно обоснованные принципы финансового права как вектор его действия, развития и формирования новой методологии преподавания // Финансовое право. 2009. № 2. С. 4–6.
8. *Баранов В. М.* Правовые формы поощрения в развитом социалистическом обществе: сущность, назначение, эффективность. Саратов: Изд-во Саратовского университета, 1975. 203 с.
9. *Горбунова О. Н.* Финансовое право в системе российского права (актуальные проблемы) // Государство и право. 1995. № 2. С. 14–21.
10. *Киселева О. М.* Поощрение как метод правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000. 38 с.
11. *Мусаткина А. А.* Поощрительные финансово-правовые санкции // Современное право. 2005. № 5. С. 32–35.
12. *Маркелов Ф. В.* Ответственное использование бюджетных средств как позитивная составляющая бюджетно-правовой ответственности // Финансовое право. 2006. № 4. С. 29–31.
13. *Кошелева Ю. А.* Неэффективное использование бюджетных средств // Финансовый справочник бюджетной организации. 2012. № 1. URL: http://www.gosfinansy.ru/publication2/4201/63693/?phrase_id=39730290 (дата обращения: 20.01.2016).
14. *Вершило Т. А.* К вопросу о правовых проблемах эффективного использования бюджетных средств // Финансовое право. 2013. № 12. С. 21–25.

Для цитирования: Андреева Е. М. Принципы правового регулирования отношений по финансовому обеспечению делегированных государственных полномочий в Российской Федерации // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 14. Право. 2016. Вып. 2. С. 46–58. DOI: 10.21638/11701/spbu14.2016.205

References

1. Ignatiuk N. A., Pavlushkin A. V. *Munitsipal'noe pravo: ucheb. posobie* [Municipal the right: the manual]. Moscow, Iusticinform, 2009. 328 p. (In Russian)
2. Ivanov R. L. O poniatii printsipov prava [About concept of principles of the law]. *Vestnik Omskogo universiteta* [Vestnik of Omsk University], 1996, issue 2, pp. 115–118. (In Russian)
3. Ditiatkovskii M. Iu. *Osushchestvlenie organami mestnogo samoupravleniia otdel'nykh gosudarstvennykh polnomochii: problemy munitsipal'no-pravovoi teorii i praktiki*. Authoref. diss. d-ra iurid. nauk [Realisation of local governments of some state powers: problems of the municipalno-legal theory and practice. Thesis of PhD]. Omsk, 2008. 697 p. (In Russian)
4. Mokryi V. S. Nadelenie polnomochiiami organov gosudarstvennoi vlasti sub'ektov RF i organov mestnogo samoupravleniia: osobennosti i zakonomernosti [Delegation of powers of public authorities of subjects of the Russian Federation and local governments: features and laws]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [The Constitutional and municipal right], 2010, no. 12, pp. 40–44. (In Russian)
5. Pshenichnov M. A. Garmonizatsiia zakonodatel'stva kak forma vzaimodeistviia organov vlasti i upravleniia sub'ektov Federatsii [Harmonisation of legislation as the form of interaction of governing bodies of subjects of Federation]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [The Constitutional and municipal right], 2006, no. 2, pp. 36–39. (In Russian)
6. Andreeva E. M. K voprosu o metodakh i formakh finansovogo obespecheniia delegirovannykh polnomochii [Scientifically the proved principles of the financial law as a vector of its action, development and formation of new methodology of teaching]. *Uchenye zapiski iuridicheskogo fakul'teta* [The Financial law], 2009, no. 2, pp. 4–6. (In Russian)
7. Khimicheva N. I. Nauchno obosnovannye printsipy finansovogo prava kak vektor ego deistviia, razvitiia i formirovaniia novoi metodologii prepodavaniia [On the question of the methods and forms of financial provision of delegated authority]. *Finansovoe pravo* [Science notes of Law faculty], 2015, no. 38 (48), pp. 92–100. (In Russian)
8. Baranov V. M. Pravovye formy pooshchreniia v razvitom sotsialisticheskom obshchestve: sushchnost', naznachenie, effektivnost' [Law forms of encouragement in the developed socialist society: essence, appointment, efficiency]. Saratov, Saratov University Press, 1975. 203 p. (In Russian)
9. Gorbunova O. N. Finansovoe pravo v sisteme rossiiskogo prava (aktual'nye problemy) [The financial law in system of the Russian law (Actual problems)]. *Gosudarstvo i pravo* [The State and the right], 1995, no. 2, pp. 14–21. (In Russian)
10. Kiseleva O. M. *Pooshchrenie kak metod pravovogo regulirovaniia*. Authoref. diss. kand. iurid. nauk [Encouragement as a method of legal regulation. Thesis of PhD]. Saratov, 2000. 199 p. (In Russian)
11. Musatkina A. A. Pooshchritel'nye finansovo-pravovye sanktsii [Incentive financially-legal sanctions]. *Sovremennoe pravo* [The Modern law], 2005, no. 5, pp. 32–35. (In Russian)
12. Markelov F. V. Otvetstvennoe ispol'zovanie biudzhethnykh sredstv kak pozitivnaia sostavliaiushchaia biudzhethno-pravovoi otvetstvennosti [Responsible use of budgetary funds as a positive component of budgetary-legal responsibility]. *Finansovoe pravo* [The Financial right], 2006, no. 4, pp. 29–31. (In Russian)
13. Kosheleva Iu. A. Neeffektivnoe ispol'zovanie biudzhethnykh sredstv [Inefficient use of budgetary funds]. *Finansovyi spravochnik biudzhethnoi organizatsii* [The Financial directory of the budgetary organisation], 2012, no. 1. Available at: http://www.gosfinansy.ru/publication2/4201/63693/?sphrase_id=39730290 (accessed: 20.01.2016). (In Russian)
14. Vershilo T. A. K voprosu o pravovykh problemakh effektivnogo ispol'zovaniia biudzhethnykh sredstv [To a question on legal problems of an effective utilisation of budgetary funds]. *Finansovoe pravo* [The Financial law], 2013, no. 12, pp. 21–25. (In Russian)

For citation: Andreeva E. M. Principles of the legislation on the financial provisions of delegated state powers in the Russian Federation. *Vestnik of Saint Petersburg University. Ser. 14. Law*, 2016, issue 2, pp. 46–58. DOI: 10.21638/11701/spbu14.2016.205

Статья поступила в редакцию 1 марта 2016 г.;
рекомендована к печати 20 мая 2016 г.