

**РАСХОДНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ  
ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:  
ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ**

**И. А. Киселёв**

*Омский государственный университет им. Ф. М. Достоевского*

Поступила в редакцию 16 марта 2009 г.

**Аннотация:** *проблема закрепления расходных полномочий за местными бюджетами является одним из ключевых направлений проводимой в России реформы местного самоуправления. На сегодня эта система еще окончательно не сформировалась и нуждается в изменении сфер ответственности, исходя из организационной и финансовой возможности их исполнения органами местного самоуправления.*

**Ключевые слова:** *межбюджетные отношения, местные бюджеты, органы местного самоуправления, разграничение расходных полномочий.*

**Abstract:** *the problem of the expenditure authority assignment to the local government is one of the key trends of the public authority reform implemented in Russia. At present the system is not finally formed and it is necessary to change the responsibility sphere according to the public authorities' organizational and financial ability to bear the responsibility.*

**Key words:** *interbudget relations, local budget, local government (public authorities), expenditure authority differentiation.*

Формирование межбюджетных отношений федерального центра, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований до сих пор является одной из самых острых проблем Российского государства.

Вопросы распределения ресурсов между уровнями государственной власти и управления с целью формирования экономической основы, адекватной их полномочиям, являются одними из центральных вопросов функционирования системы государственного управления. Подход к организации ресурсного обеспечения функций государственного управления и местного самоуправления на децентрализованной основе является, в первую очередь, гарантией реальной самостоятельности различных властных этажей распределенной системы управления, без которой децентрализация управления теряет свой смысл.

Проводимая в последние годы реформа местного самоуправления направлена на развитие экономического потенциала и на повышение эффективности функционирования бюджетного сектора. Один из подходов к решению поставленных задач состоит в закреплении за каждым уровнем бюджетной системы тех расходных полномочий, администрирование которых наиболее эффективно на соответствующем уровне бюджетной системы.

Поэтому представляются актуальными проведение анализа действующего распределения расходных полномочий именно на низовом, мест-

ном уровне, наименее обеспеченном финансовыми ресурсами, и подготовка предложений по его совершенствованию.

Расходы на жилищно-коммунальное хозяйство (далее — ЖКХ) в бюджетах муниципальных образований занимают высокий удельный вес, более четверти всех расходов, поэтому данную отрасль следует рассмотреть в первую очередь.

Как следует из законодательных актов субъектов РФ об исполнении полномочий во вновь образованных муниципальных образованиях, чаще всего за муниципальным районом закрепляется исполнение полномочий поселений по организации электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом (Калининградская, Тульская, Рязанская, Мурманская области, Приморский край, Республика Башкортостан и др.). Даже в тех регионах, где законодатель сохранил за поселениями полномочия в сфере ЖКХ, прослеживается тенденция передачи данных полномочий на уровень муниципального района. Эти обстоятельства позволяют судить о стремлении сохранить данное полномочие за уровнем муниципальных районов<sup>1</sup>.

При разграничении объектов ЖКХ возникли определенные сложности, главной из которых является кредиторская задолженность предприятий ЖКХ. Более половины предприятий находится в стадии банкротства. Вторая сложность заключается в том, что в большинстве муниципальных районов предприятия жилищно-коммунального хозяйства сложились как единый хозяйственный комплекс, обеспечивающий интересы жителей не только городских, но и сельских поселений. Разделить имущество физически, как предписано законом, значит разрушить сложившуюся систему жизнеобеспечения<sup>2</sup>.

В Московской области полагают целесообразным сохранить на районном уровне структуру организации жилищно-коммунального хозяйства, ссылаясь на то, что деление его между муниципальными районами (городскими округами) и поселениями (городскими и сельскими) приведет к росту цен (тарифов) на коммунальные услуги для населения. Кроме того, обращают внимание, что резко возрастут платежи за услуги, предоставляемые теплоснабжающими организациями, работающими на дорогостоящих видах топлива и отделившихся от крупных организаций<sup>3</sup>.

Предприятия для предоставления жилищно-коммунальных услуг населению созданы менее чем в десяти процентах сельских поселений Омской области, причем эти предприятия не имеют необходимых ос-

---

<sup>1</sup> См.: Завьялов Д. Ю. Реформа местного самоуправления : межбюджетный аспект разграничения расходных полномочий // Финансы. 2006. № 10. С. 39—40.

<sup>2</sup> См.: Грузнов А. Личная ответственность и искоренение иждивенчества // Бюджет. 2007. № 11. С. 16—17.

<sup>3</sup> См.: Игудин А. Г. Межбюджетные отношения и реформа местного самоуправления // Финансы. 2006. № 7. С. 13; Гиляровская С. В. О самостоятельности бюджетов в Российской Федерации // Там же. 2007. № 2. С. 18.

новых средств для исполнения своих производственных функций. Кроме того, создание предприятий жилищно-коммунального хозяйства на уровне поселений Омской области приведет к увеличению численности административно-управленческого персонала в количестве более 2000 человек, на их содержание необходимо будет изыскать дополнительные средства в объеме более 500 млн р.

Таким образом, необходимо ограничить сферу распространения предприятий коммунального хозяйства, дать право создавать их не всем поселениям, а только городским, а для сельских поселений коммунальное хозяйство сосредоточить в муниципалитете районного уровня, вопросы наделения органов местного самоуправления сельских поселений названными выше полномочиями должны рассматриваться с учетом социально-экономического положения муниципальных образований, их ресурсного и кадрового потенциала. Необходимо провести дифференциацию поселений в зависимости от их финансовой обеспеченности и нормативно закрепить перенесение сроков наделения данными полномочиями (с 2009 г., с 2010 г. и т.д. в зависимости от достижения сельским муниципальным образованием необходимых параметров).

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>4</sup> (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) для городских округов не предусмотрено расходное полномочие по сбору и вывозу мусора, оказывающих влияние на состояние окружающей среды. В соответствии с конституционным правом на благоприятную окружающую среду все уровни власти и бюджетной системы должны участвовать в соблюдении этих государственных социальных гарантий.

Субъекты РФ выступают с предложениями возложить на районный уровень такие расходные полномочия, как: охрана, сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) районного значения; создание условий для массового отдыха жителей поселений и организация благоустройства мест массового отдыха; организация водоотведения; снабжение населения поселений топливом; использование и охрана лесов и некоторые другие<sup>5</sup>.

Признаком принципа самостоятельности бюджетов является недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств бюджетов нескольких уровней бюджетной системы РФ, без определения бюджета, за счет средств которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств, а также недопустимость непосредственного исполнения расходных обязательств за счет средств бюджетов других уровней.

<sup>4</sup> См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>5</sup> См.: Гиляровская С. В. Указ. соч. С. 18.

В качестве примера невыполнения указанных положений можно отметить принятие Федерального закона от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне»<sup>6</sup>, который вступает в противоречие с Бюджетным кодексом РФ. Данным Федеральным законом предусмотрено финансирование расходов на цели гражданской обороны одновременно за счет средств бюджетов всех уровней.

То же можно сказать и о Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»<sup>7</sup>. Статьей 11.1 данного закона с 1 января 2005 г. введено понятие «муниципальная пожарная охрана», которая создается органами местного самоуправления для тушения пожаров. Поскольку Федеральным законом 131-ФЗ функция обеспечения пожарной безопасности ни в какой степени не отнесена на районный уровень, с чем трудно согласиться, целесообразно было бы предоставить органам власти субъектов РФ право самостоятельно решать этот вопрос, включая и уровень муниципальных районов, для обеспечения пожарной безопасности на всей территории субъекта РФ.

Имеются и другие неразрешенные вопросы разграничения расходных полномочий по вертикали власти и бюджетной системы. Так, оплата взносов за неработающее население на обязательное медицинское страхование производится из регионального бюджета, а организация скорой и первичной медицинской помощи (в амбулаторно-поликлинических и больничных учреждениях, женщинам в период беременности, во время и после родов) отнесена к компетенции органов местного самоуправления. Таким образом, имеет место необоснованное распределение ответственности за разные участки одной работы.

Требует дальнейшего уточнения полномочие органов местного самоуправления в сфере содержания и строительства дорог, поскольку Федеральный закон № 131-ФЗ допускает возникновение «ничейных» дорог. Так, данным законом предусмотрено, что содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, за исключением тех дорог, которые имеют федеральное или региональное значение, в границах населенного пункта является полномочием поселений (подп. 5 п. 1 ст. 14), а между населенными пунктами — полномочием муниципального района (подп. 5 п. 1 ст. 15). В результате подъездные дороги к населенным пунктам (от федеральной или региональной трассы) оказались вне поля правового регулирования: формально это не полномочие поселения, поскольку дорога находится вне границ населенно-

---

<sup>6</sup> См.: Федеральный закон от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 799, с изменениями от 9 октября 2002 г., 19 июня, 22 августа 2004 г., 19 июня 2007 г.

<sup>7</sup> См.: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649, с изменениями от 22 августа 1995 г., 18 апреля 1996 г., 24 января 1998 г., 7 ноября, 27 декабря 2000 г., 6 августа, 30 декабря 2001 г., 25 июля 2002 г., 10 января 2003 г., 10 мая, 29 июня, 22 августа, 29 декабря 2004 г., 1 апреля, 9 мая 2005 г., 2 февраля, 25 октября, 4, 18 декабря 2006 г., 26 апреля, 18 октября 2007 г., 22 июля 2008 г.

го пункта, и не полномочие муниципального района, поскольку дорога не пролегает между населенными пунктами. Статус подобных дорог, если они не имеют федерального или регионального значения, в законе не определен. Следовательно, нужно определить уровень местного самоуправления, ответственный за их содержание и строительство<sup>8</sup>.

Еще одна проблема — правовые условия финансирования общеобразовательного процесса, которые являются весьма затратной статьей и не ориентированы на конечный результат. Ставки здесь определяются решением местных органов власти, а выплата заработной платы по введенным ставкам осуществляется за счет средств областного бюджета. Финансирование муниципальных образований в счет субвенции на образовательный процесс напрямую зависит от сроков выплаты заработной платы с начислениями учителям.

В результате расходы на выплату зарплаты работникам общеобразовательных учреждений по отдельным регионам составляют львиную долю средств. Например, в Волгоградской области они достигают 95 % от суммы субвенции. Но разве «реализация основных общеобразовательных программ», которой требует закон, ограничивается выплатой заработной платы? Даже в тех случаях, когда делаются попытки просчитать объем субвенции в расчете на число жителей, учеников или иной показатель (например, классо-комплект), очень сложно обеспечить выплату заработной платы учителям в полном объеме. Насколько эффективным будет исполнение данных расходных полномочий, если принятие расходных обязательств — компетенция органов местного самоуправления муниципальных районов (городских округов), а их финансовое обеспечение — компетенция бюджета субъекта РФ? В федеральные законы необходимо внести соответствующие поправки, дающие субъекту РФ право устанавливать ограничения на ввод дополнительных педагогических ставок в муниципальных образовательных учреждениях (или право определять количество педагогических ставок), оплачиваемых за счет субвенций из бюджетов субъектов РФ<sup>9</sup>.

В перспективе было бы целесообразно уточнить перечень полномочий, закрепленных Федеральным законом № 131-ФЗ за муниципальными образованиями, и закрепить за поселениями полномочия в сфере дошкольного образования как локализованные на поселенческом уровне.

В Федеральном законе № 131-ФЗ нет четкого разграничения полномочий в сфере культуры между поселениями и муниципальным районом, что приводит к возникновению острых конфликтов, в которых органы государственной власти Российской Федерации вынуждены выступать арбитрами. В первоначальной редакции данный закон не предусматривал за органами местного самоуправления муниципальных районов полномочий в сфере культуры, в результате чего де-юре рай-

<sup>8</sup> См.: Дорждеев А. Практическая реализация Федерального закона № 131-ФЗ в Волгоградской области // Бюджет. 2007. № 4. С. 68; Завьялов Д. Ю. Указ. соч. С. 41.

<sup>9</sup> См.: Завьялов Д. Ю. Указ. соч. С. 39.

оны были лишены возможности организовывать и проводить культурно-массовые мероприятия районного значения (праздники, различные конкурсы, смотры самодеятельности и т.д.). Восполнить указанный пробел и наделить органы местного самоуправления муниципального района полномочиями в сфере культуры был призван Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»<sup>10</sup>. В соответствии с п. 2 ст. 29 данного закона районы приобрели такое полномочие, как «создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры». Однако по-прежнему неясно, вправе ли муниципальные районы проводить мероприятия в сфере культуры. В чем заключается «создание условий для обеспечения поселений услугами»: поселения и муниципальные районы как муниципальные образования услуг учреждений культуры не потребляют. Учреждения культуры проводят праздники и конкурсы, но это не что иное, как оказание населению бюджетных услуг в сфере культуры.

Получается, что принятая поправка не предоставляет районам права на проведение таких мероприятий. Формально она позволяет лишь принимать программы, ориентированные на развитие учреждений культуры поселений, содержать в аппарате управления структурные подразделения или отдельных специалистов, консультирующих поселения по вопросам организации культурно-массовых поселенческих мероприятий, ведущих бухгалтерский учет по поселенческим учреждениям культуры и оказывающих иную методическую помощь. Перечисленные функции, безусловно, важны, но вместо законодательно закрепленного права на проведение районных мероприятий в сфере культуры федеральный закон создал предпосылки для возникновения новой коллизии. Таким образом, в Федеральный закон № 131-ФЗ следует внести поправки, четко закрепляющие за муниципальным районом право на проведение (финансирование) районных мероприятий в сфере культуры.

Важнейшее значение имеет проблема уточнения полномочий органов местного самоуправления муниципальных образований в части распоряжения земельными участками.

В соответствии со ст. 29 Земельного кодекса Российской Федерации<sup>11</sup> (далее — Земельный кодекс) земельные участки из земель, находящихся

---

<sup>10</sup> Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 10, с изменениями от 15 февраля, 27 июля, 4, 29 декабря 2006 г., 20 апреля 2007 г., 22 июля 2008 г.

<sup>11</sup> См.: Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147, с изменениями от 30 июня 2003 г., 29 июня, 3 октября, 21, 29 декабря 2004 г., 7 марта, 21, 22 июля, 31 декабря 2005 г., 17 апреля, 3, 30 июня, 27 июля, 16 октября, 4, 18, 29 декабря 2006 г., 28 февраля, 10 мая, 19 июня, 24 июля, 30 октября, 8 ноября 2007 г., 13 мая, 14, 22, 23 июля 2008 г.

ся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются гражданам и юридическим лицам на основании решения исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления, обладающих правом предоставления соответствующих земельных участков (т.е. осуществляющих распоряжение земельными участками) в пределах их компетенции в соответствии со ст. 9—11 Земельного кодекса.

На основании ст. 11 Земельного кодекса к полномочиям органов местного самоуправления в области земельных отношений относятся изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд, установление с учетом требований законодательства Российской Федерации правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований, разработка и реализация местных программ использования и охраны земель, а также иные полномочия по решению вопросов местного значения в области использования и охраны земель. Органами местного самоуправления осуществляется управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности.

Согласно п. 20 ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения поселений относятся утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, а также подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство и ввод объектов в эксплуатацию, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений, резервирование и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель поселения. Таким образом, к полномочиям органов местного самоуправления поселений относятся, в частности, полномочия по решению вопросов местного значения в части распоряжения земельными участками поселений.

Вместе с тем на основании п. 10 ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»<sup>12</sup> (далее — Федеральный закон № 137-ФЗ) распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов, городских округов. Полномочие органов местного самоуправления муниципальных районов, городских

<sup>12</sup> См.: Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4148, с изменениями от 7 июля, 8 декабря 2003 г., 3 октября, 29 декабря 2004 г., 18 июня, 27, 31 декабря 2005 г., 17 апреля, 30 июня, 18 декабря 2006 г., 5 февраля, 24 июля, 18 октября, 8, 23 ноября, 1 декабря 2007 г., 22 июля 2008 г.

округов по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется решением вопросов местного значения поселений (в соответствии с п. 20 ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ) и вопросов местного значения муниципальных районов и городских округов (в соответствии с п. 15 ч. 1 ст. 15 и п. 26 ч. 1 ст. 16 того же закона). Указанное полномочие органов местного самоуправления установлено не ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ, как и ряд других полномочий органов местного самоуправления, определенных Градостроительным и Земельным кодексами РФ, Федеральным законом от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве»<sup>13</sup> и другими федеральными законами, а п. 10 ст. 3 Федерального закона № 137-ФЗ.

На практике земельными участками распоряжаются те органы местного самоуправления поселений, которые имеют для этого необходимую информационную базу и практический опыт. Таким образом, эффективность распоряжения земельными участками при передаче данного полномочия органам местного самоуправления муниципальных районов снижается.

В связи с указанным целесообразно внести изменения в ст. 3 Федерального закона № 137-ФЗ, предусматривающие наделение органов местного самоуправления поселений правом распоряжаться находящимися на их территории земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, а органов местного самоуправления муниципальных районов — правом распоряжаться такими земельными участками только на межселенных территориях<sup>14</sup>.

Для обоснованного определения объема расходов местных бюджетов требуется разработка методик и критериев выявления минимальных финансовых потребностей муниципальных образований при осуществлении текущих и капитальных расходов в наиболее приоритетных отраслях экономики (образование, здравоохранение, ЖКХ, социальная сфера, дорожное хозяйство).

---

<sup>13</sup> См.: Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве» // СЗ РФ. 2001. № 26. Ст. 2582, с изменениями от 18 июля 2005 г., 4 декабря 2006 г., 13 мая, 23 июля 2008 г.

<sup>14</sup> См.: *Пронина Л. И.* О некоторых проблемах совершенствования правового регулирования земельных отношений // Бюджет. 2007. № 12. С. 49.