

Елена АНДРЕЕВА

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЛЕГИРОВАННЫХ МАНДАТОВ МЕТОДОМ ОТЧИСЛЕНИЙ

Финансовое обеспечение взаимного делегирования государственных (муниципальных) полномочий субъектов публичной власти представляет собой важнейший правовой институт бюджетного федерализма. Одним из методов, который используется для финансового обеспечения расходных обязательств субъектов РФ, возникающих при осуществлении ими переданных государственных полномочий Российской Федерации, является метод отчислений. Однако в настоящее время этот метод является скорее исключением из правила. На примере использования данного метода в сфере образования автор пришел к выводу о возможности расширения областей его применения. В статье содержатся предложения по изменению законодательства, направленные на детальную правовую регламентацию метода отчислений.

Ключевые слова: бюджетный кодекс РФ, бюджетный федерализм, делегированные полномочия, межбюджетные трансферты, образование, образовательная деятельность, субвенция, финансовое обеспечение

В настоящее время в финансовом обеспечении расходных обязательств публично-правовых образований, возникающих у них при исполнении переданных полномочий, используются два основных метода:

- метод прямого финансирования;
- метод отчислений.

Метод прямого финансирования на сегодняшний день является основным. С его помощью компенсируется 95% всех расходов на исполнение делегированных мандатов. Данный метод основан на выделении финансовых средств (в форме субвенций) из бюджета публично-правового образования, передающего полномочия, и перечислении их в бюджет субъекта публичной власти, осуществляющего эти полномочия, для покрытия расходных обязательств последнего. Второй метод, которому, собственно, и посвящена настоящая публикация, на сегодняшний день является узкоспецифическим, поскольку он применяется только для финансового обеспечения исполнения делегированных полномочий РФ в сфере образования. Однако обойти его стороной нельзя, т.к. он, на наш взгляд, имеет перспективы, практически не изучен в юридической литературе и не регламентирован в законодательстве. Этот метод

предполагает зачисление доходов (как правило, в форме сбора, платы) от выполнения переданных полномочий в бюджет публично-правового образования, которое их осуществляет. Соответственно, за счет этих поступлений и покрываются расходы публично-правового образования на осуществление делегированных мандатов¹.

Особенности применения метода отчислений в сфере делегирования

Выделим основные особенности рассматриваемого метода.

Первая. Он может быть использован *только при делегировании государственных полномочий от Российской Федерации к субъекту РФ*, без последующей передачи муниципальным образованиям. Этот вывод следует из пункта 5 ст. 19 Федерального закона от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»², устанавливающего императивную норму о том, что финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов.

Вторая. Таким способом погашаются расходные обязательства субъектов Российской Федерации, возникающие при осуществлении ими полномочий РФ:

- по государственному контролю (надзору) в сфере образования за деятельностью организаций, осуществляющих образовательную деятельность на территории субъекта РФ, а также органов местного самоуправления; лицензированию и государственной аккредитации указанных организаций; подтверждению документов об образовании и (или) о квалификации (ст. 7 Федерального закона от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»)³. Справедливости ради отметим, что одновременно указанные полномочия обеспечиваются и посредством перечисления субвенций;
- по подтверждению выданных в РФ документов об ученых степенях, ученых званиях (ст. 6.3 Федерального закона от 23.08.1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»)⁴.

Третья. Покрытие расходов региональных бюджетов на осуществление указанных полномочий осуществляется за счет государственной пошлины, уплачиваемой за совершение обозначенных действий органов исполнительной власти субъектов РФ. Статья 333.33 Налогового кодекса РФ уточняет, что имеется в виду пошлина за совершение следующих юридически значимых действий: предоставление, переоформление, выдачу дубликата, продление срока действия лицензии на образовательную деятельность; выдачу и переоформление свидетельства о государствен-

¹ История вопроса см.: Андреева Е.М. К вопросу о методах и формах финансового обеспечения делегированных полномочий // Ученые записки юридического факультета. 2015. № 38 (48). С. 92—100.

² Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

³ Собрание законодательства РФ. 2012. № 53. Ст. 7598.

⁴ Собрание законодательства РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.

ной аккредитации образовательной деятельности; за проставление апостиля. Данные сборы, согласно ст. 56 БК РФ, поступают в размере 100% в доход бюджета соответствующего субъекта РФ.

Четвертая. Указанные средства носят целевой характер и не могут быть использованы на иные цели. Примечательно, что данная фраза присутствует только в Федеральном законе «Об образовании». Трудно сказать, распространяется ли она на поступления от исполнения полномочий, переданных на основании Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике». Полагаем, что да, поскольку в ст. 6.3 Закона сказано, что финансовое обеспечение осуществляется в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных в бюджете соответствующего субъекта РФ на указанные цели не менее чем в размере планируемых поступлений в бюджет этого субъекта РФ.

Пятая. В обоих отраслевых законах сказано, что «контроль за расходованием средств на осуществление переданных полномочий осуществляется в пределах установленной компетенции федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования, Счетной палатой РФ». Примечательно, что корреспондирующей нормы, закрепляющей указанные функции за органами финансового контроля, в федеральных законах о контрольно-счетных органах, подзаконных актах об органах внутреннего финансового контроля, не имеется. В названных документах только говорится о контроле над соблюдением условий, порядка и целей предоставления межбюджетных трансфертов, к которым комментируемые средства не относятся.

Шестая. Отсутствует какое-либо универсальное нормативное регулирование данного метода. О нем не упоминается ни в Бюджетном кодексе РФ, ни в законах о статусе публично-правовых образований. Соответственно, документами, которые его детализируют в настоящее время, являются указанные выше федеральные законы «Об образовании» и «О науке и государственной научно-технической политике». Такое *локусное и пробельное регулирование не дает возможности полноценно использовать метод отчислений*, хотя он в некоторых случаях может быть более эффективным, чем прямое финансирование.

Седьмая. Как следствие, в отношении данных средств финансового обеспечения нет специальных норм, регламентирующих порядки расчета объема потребности, расходования, отчетности, контроля над их использованием. Имеется только Приказ Рособрнадзора от 6.07.2016 г. № 1141 «Об утверждении формы отчета об осуществлении органом государственной власти субъекта РФ полномочий РФ в сфере образования и полномочия по подтверждению документов об ученых степенях, ученых званиях, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов РФ, и порядка представления отчета», которым, в составе прочей отчетности, утверждена форма отчета «о финансовом обеспечении органа, осуществляющего переданные полномочия»⁵.

⁵ Официальный интернет-портал правовой информации / URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 16.07.2017 г.).

Достоинства и недостатки метода отчислений

Представляется, что основным достоинством комментируемого метода финансового обеспечения делегированных полномочий является *прямое поступление денежных средств в бюджет публично-правового образования*, исполняющего полномочия. В результате сокращаются временные, трудовые и финансовые затраты, связанные с администрированием указанных поступлений, в частности, по отражению, учету их по доходам и расходам в бюджете субъекта, передающего полномочия, зачислению в бюджет «исполнителя» и т.д. В качестве положительной стороны можно выделить и упрощенные по сравнению со средствами субвенций учет и процедура отражения данных доходов в бюджете (поскольку не установлена обязанность расшифровки их размера в бюджете отдельной строкой). Например, в бюджете Санкт-Петербурга на 2017 г. (в разделе доходы) рассматриваемые нами поступления обезличены и отражены общей суммой вместе с другими пошлинами в строке «Государственная пошлина за государственную регистрацию, а также за совершение прочих юридически значимых действий»⁶. Аналогично в бюджетах Магаданской⁷, Иркутской⁸, Пензенской⁹ областей на 2017 г. Однако имеются и противоположные примеры. Так, в бюджетах Воронежской¹⁰, Костромской¹¹, Ростовской¹² областей на 2017 г., наоборот, в планируемых доходах указаны размеры доходов по каждому виду государственных пошлин, в т.ч. прогноз поступлений от пошлин «за действия органов исполнительной власти субъектов РФ по проставлению апостиля на документах государственного образца об образовании, об ученых степенях и ученых званиях в пределах переданных полномочий

⁶ См.: Приложение № 1 к Закону Санкт-Петербурга от 13.12.2016 г. № 699-113 «О бюджете Санкт-Петербурга на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов». Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга / URL: <http://www.gov.spb.ru> (дата обращения 15.07.2017 г.).

⁷ См.: Приложение № 1 к Закону Магаданской области от 29.12.2016 г. № 2135-ОЗ «Об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов». Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации / URL: <http://docs.cntd.ru/document/444961333> (дата обращения 20.07.2017 г.).

⁸ См.: Приложение № 3 к Закону Иркутской области от 21.12.2016 г. № 121-ОЗ «Об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов». Открытый бюджет Иркутской области / URL: <http://openbudget.gfu.ru/budget/law/> (дата обращения 20.07.2017 г.).

⁹ См.: Приложение № 4 к Закону Пензенской области от 22.12.2016 г. № 2991-ЗПО «О бюджете Пензенской области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов». Открытый бюджет Пензенской области / URL: <http://openbudget.gfu.ru/budget/law/> (дата обращения 20.07.2017 г.).

¹⁰ См.: Приложение № 2 к Закону Воронежской области от 23.12.2016 г. № 182-ОЗ «Об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов». Официальный сайт Департамента финансов Воронежской области / URL: <http://www.gfu.vrn.ru/regulatory/normativnye-pravovye-akty/zakony-voronezhskoy-oblasti-/prilozhenie-zakon-182oz-voronezhskoy-oblasti-2017-god.php?month=02&year=2017> (дата обращения 20.07.2017 г.).

¹¹ См.: Приложение № 7 к Закону Костромской области от 20.12.2016 г. № 176-6-ЗКО «Об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов». Официальный сайт Департамента финансов Костромской области / URL: <http://depfin.adm44.ru/Budget/Zakon/zakon2017/index.aspx> (дата обращения 20.07.2017 г.).

¹² См.: Приложение № 3 к Закону Ростовской области от 25.12.2014 г. № 283-ЗС «Об областном бюджете на 2017 и плановый период 2018 и 2019 годов». Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации / URL: <http://docs.cntd.ru/document/423905806> (дата обращения 20.07.2017 г.).

РФ в области образования», а также «за действия органов исполнительной власти субъектов РФ, связанные с государственной аккредитацией образовательных учреждений, осуществляемой в пределах переданных полномочий РФ в области образования». Правда, о пошлинах за выдачу «образовательных» лицензий не говорится. Второй способ отражения рассматриваемых сумм кажется более правильным, т.к. таким образом обеспечивается принцип прозрачности бюджета. Кроме того, указанный метод доказал свою жизнеспособность временем. Он использовался на первом этапе возникновения финансовых правоотношений по делегированию полномочий и без значимых изменений продолжает работать и сегодня.

К слабым сторонам метода отчислений в преломлении к теме нашего исследования можно отнести *отсутствие прямой зависимости размера государственной пошлины от затрат на оказание соответствующей публичной услуги*. И, пожалуй, данную связь невозможно законодательно закрепить. С одной стороны, действительно, цели, преследуемые при установлении фискальных сборов, состоят в установлении их размера на основе эквивалентности тем расходам, которые несет фиск при:

- осуществлении соответствующих действий, имеющих юридическое значение¹³;
- финансировании расходов публичной власти, а также затрат субъектов, выполняющих действия публично-правового характера от имени государства¹⁴.

С другой стороны, трудно не согласиться с мнением Судьи Конституционного Суда Российской Федерации А.Л. Коновалова, который считает «...недопустимым ни с правовой, ни с моральной точки зрения преследовать цели ведомственной самоокупаемости государственно-публичных функций путем взимания соответствующей платы за их исполнение с заинтересованных лиц. Нет никаких оснований говорить и об эквивалентности фактической стоимости публичных услуг размеру пошлин, поскольку установление такого соответствия не только чрезвычайно затруднительно, — совершенно очевидно, что дифференциация размеров пошлин и сборов строится по иным критериям»¹⁵. Соответственно, пошлина может как полностью покрывать расходы на выполнение переданных полномочий, так и нет. Недостатком рассматриваемого метода также является *вероятность, но не обязательность поступлений*. Последствием видится возможность недофинансирования выполняемых полномочий. Кроме того, отсутствие установленного соответствия потребностей на осуществление переданных полномочий

¹³ См.: Винницкий Д.В. Налоги и сборы: понятие, юридические признаки, генезис. М.: Норма, 2002. С. 77.

¹⁴ См.: Васянина Е.Л. Теоретические основы правового регулирования публичных доходов в Российской Федерации: дис. д.ю.н. М.: ИГПАН, 2016. С. 174.

¹⁵ См.: Особое мнение Судьи Конституционного Суда РФ А.Л. Коновалова к определению Конституционного Суда РФ от 08 апреля 2004 г. № 133-О «О прекращении производства по делу о проверке конституционности ст. 33 Патентного закона РФ и абзацев 3 и 4 подпункта «Л» п. 1 Положения о пошлинах за патентование изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, регистрацию товарных знаков, знаков обслуживания, наименований мест происхождения товаров, предоставление права пользования наименованиями мест происхождения товаров в связи с жалобой гражданина Котова В.М.». Цит. по СПС «КонсультантПлюс» / URL: www.Consultant.ru (дата обращения 19.07.2017 г.).

доходам от их осуществления может привести к перефинансированию. В этом случае возникают выпадающие доходы у публично-правового образования, делегировавшего полномочия. Хотя такой поворот событий маловероятен.

В некотором смысле можно утверждать, что отдельные нормы законов в сфере образования в части регламентации обеспечения делегированных мандатов сегодня вступают в противоречие с нормами бюджетного законодательства, а также законодательства о статусе публично-правовых образований. Так, например, в ст. 35 БК РФ установлен принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов, что означает невозможность увязки расходов бюджета с определенными доходами бюджета. Однако в законах «Об образовании» и «О науке и государственной научно-технической политике» как раз предусмотрен целевой характер исследуемых нами доходов. Более того, по-другому и быть не может, поскольку *эти средства по своей природе должны быть целевыми*, что соответствует принципу бюджетного федерализма. Правда, в комментируемой статье кодекса имеется перечень исключений из указанного принципа, где, в частности, поименованы субвенции и субсидии, полученные из других бюджетов бюджетной системы РФ. В п. 7 ст. 26.3 Федерального закона от 6.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» сказано, что финансовое обеспечение осуществления отдельных полномочий, переданных органам государственной власти субъектов РФ, осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета. А как мы видим, в отраслевых законах об образовании предусмотрено, что переданные согласно этим законам полномочия обеспечиваются посредством сохранения в бюджете «исполнителя» пошлины от оказания соответствующих услуг.

Однако все указанные недостатки являются преодолимыми. Главная проблема заключается в отсутствии грамотного правового регулирования указанных отношений. Полагаем, в законодательстве должно присутствовать *многообразие методов финансового обеспечения делегированных полномочий*, что должно способствовать наиболее эффективному при данных обстоятельствах обеспечению расходных обязательств. В частности, на наш взгляд, рассматриваемый способ финансирования делегированных полномочий приемлем в случаях, когда действительно имеются доходы от выполнения соответствующей публичной функции, например, при осуществлении полномочий по государственной регистрации актов гражданского состояния (переданы субъектам РФ согласно Федеральному закону от 15.11.1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния»), по выдаче лицензий на розничную продажу алкогольной продукции (могут быть переданы субъектам РФ по Федеральному закону от 22.11.1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»), по лицензированию медицинской, фармацевтической деятельности и деятельности по обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, культивированию наркосодержащих растений (переданы субъектам РФ согласно

Федеральному закону от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»).

Применение рассматриваемого метода не освобождает от обязанностей по расчету и оценки объемов потребности, контролю за целевым и эффективным расходованием данных средств, возврату неиспользованных остатков, а также компенсации исполнителю «непокрытых» затрат (проведению взаиморасчетов).

К сожалению, в настоящее время все перечисленные выше вопросы остаются вне правового поля.

Предложения по совершенствованию законодательства

Наши предложения по совершенствованию законодательства в этом направлении следующие.

Во-первых, предлагаем предусмотреть и детализировать указанный метод финансового обеспечения делегированных мандатов в Бюджетном кодексе РФ. Поскольку он не имеет отношения к межбюджетным трансфертам, мы не можем его регламентировать в главе 16 кодекса «Межбюджетные трансферты». Поэтому возможно его отражение в разделе III Бюджетного кодекса РФ «Расходы бюджетов», дополнив раздел положениями следующего содержания: «Финансовое обеспечение расходных обязательств публично-правовых образований, возникающих при выполнении переданных полномочий, может осуществляться посредством отчисления в их бюджеты доходов от выполнения указанных полномочий в форме сборов, иных платежей»¹⁶. Аналогичным образом следует откорректировать п. 7 гл. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ, а также ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ. Автор исходит из той позиции, что порядок финансового обеспечения делегированных мандатов не должен отличаться от уровня передачи полномочий, соответственно, должен распространяться и на местный уровень.

Во-вторых, абз. 2 ст. 35 БК РФ «Принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов» считаем правильным изложить в следующей редакции: «Субсидий и субвенций, полученных из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также иных средств финансового обеспечения расходных обязательств, возникающих при выполнении переданных полномочий». Обоснование этому дано в настоящей статье.

В-третьих, следует распространить нормы Бюджетного кодекса о формировании объема субвенций и их расходовании на иные средства, которые могут быть использованы для финансового обеспечения расходных обязательств, возникающих при выполнении переданных полномочий. Дело в том, что затраты на выполнение любой работы требуют оценки, каким бы способом эти расходы ни компенсировались. Если говорить о бюджетной процедуре расходования, то в части субвенций создана мощнейшая нормативная регламентация этого процесса и нет никаких препятствий ее распространения на иные средства финансового обеспечения.

¹⁶ Также не самое идеальное решение, т.к., по мнению автора, самым верным путем является обособление норм о финансовом обеспечении делегированных полномочий в отдельной главе БК РФ.

В-четвертых, считаем целесообразным дополнить нормы о финансовом контроле за межбюджетными трансфертами, контролем за расходованием рассматриваемых целевых средств. Для этого кажется возможным дополнить пункт 2 ст. 266.1 БК РФ после слов «Органы государственного (муниципального) финансового контроля осуществляют контроль за использованием средств соответствующих бюджетов бюджетной системы РФ, а также межбюджетных трансфертов» словами «иных средств финансового обеспечения расходных обязательств, возникающих при выполнении переданных полномочий».

Кроме того, необходимо признать бюджетными нарушениями нецелевое использование и нарушение условий расходования рассматриваемых средств и применять к нарушителям бюджетные меры принуждения, предусмотренные статьями 306.4 и 306.8 БК РФ. Также предлагаем привлекать субъектов, допустивших правонарушения в области использования указанных средств, к юридической ответственности, предусмотренной Кодексом РФ об административных правонарушениях и Уголовным кодексом РФ, для межбюджетных трансфертов. В связи с чем следует внести соответствующие дополнения в указанные нормативные акты.

* * *

Анализ финансовых правоотношений, возникающих при компенсации расходов субъектов РФ по выполнению ими делегированных полномочий Российской Федерации методом отчислений в сфере образования, позволяет сделать вывод о возможности расширения областей применения этого метода. Предложенные изменения законодательства направлены на детальную правовую регламентацию метода отчислений. Это, по мнению автора, является серьезной предпосылкой совершенствования бюджетного федерализма в Российской Федерации и федеративных отношений в целом.