

Федеральное государственное автономное  
образовательное учреждение  
высшего образования  
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»  
Институт управления бизнес-процессами и экономики  
Кафедра «Экономика и управление бизнес-процессами»

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой ЭУБП

\_\_\_\_\_ З. А. Васильева

« \_\_\_\_\_ » июня 2018 г.

**БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА**

38.03.02.01.12 «Менеджмент»

Повышение эффективности процессов реализации и финансового обеспечения отдельных полномочий органов местного самоуправления в Красноярском крае

Часть 1. Действующая практика, проблемы реализации и финансового обеспечения полномочий в сфере организации и повышения эффективности деятельности ОМС

Руководитель \_\_\_\_\_ Г.Ф. Яричина

Выпускник, УБ 14-07 \_\_\_\_\_ Ю.А. Малышева

Нормоконтролер \_\_\_\_\_ Т.П. Лихачева

Красноярск 2018

Федеральное государственное автономное  
образовательное учреждение  
высшего образования  
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»  
Институт управления бизнес-процессами и экономики  
Кафедра «Экономика и управление бизнес-процессами»

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой ЭУБП

\_\_\_\_\_ З. А. Васильева

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2017 г.

**ЗАДАНИЕ НА ВЫПУСКНУЮ КВАЛИФИКАЦИОННУЮ РАБОТУ  
в форме бакалаврской работы**

Студенту Малышевой Юлии Александровне

Группа УБ 14-07 38.03.02.01.12 «Финансовый менеджмент»

**Тема выпускной квалификационной работы:** «Повышение эффективности процессов реализации и финансового обеспечения отдельных полномочий органов местного самоуправления в Красноярском крае. Часть 1. Действующая практика, проблемы реализации и финансового обеспечения полномочий в сфере организации и повышения эффективности деятельности ОМС»

Утверждена приказом по университету № 5216/с от 11.04.2018 г.

Руководитель ВКР Г.Ф. Яричина, канд. экон. наук, доцент кафедры

**Исходные данные для ВКР:** нормативно-правовые акты РФ и Красноярского края, данные Министерства Финансов РФ и Красноярского края, данные Федеральной службы государственной статистики по России и Красноярскому краю.

**Перечень разделов ВКР:**

- 1 Теоретико-методологические основы государственного и муниципального управления.
- 2 Исследование практики и проблем наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.
- 3 Финансовое обеспечение переданных полномочий ОМС.

**Перечень иллюстративного материала:**

- Титульный лист;
- Задачи;
- Ветви власти государственного и муниципального управления РФ;
- Структура органов местного самоуправления;
- Нормативно-правовое обеспечение местного самоуправления РФ;
- Формы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;
- Система взаимодействия органов исполнительной власти и органов местного самоуправления;
- Проблемы наделения ОМС отдельными государственными полномочиями;
- Эффективность реализации переданных полномочий математически можно выразить следующим неравенством;
- Финансовое обеспечение переданных полномочий;
- Основные проблемы финансирования переданных полномочий органам МСУ;
- Основные критерии оценки эффективности субвенции.

Руководитель ВКР: \_\_\_\_\_

Г.Ф. Яричина

Задание принял к исполнению \_\_\_\_\_

Ю.А. Малышева

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2017 г.

## РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа на тему «Повышение эффективности процессов реализации и финансового обеспечения отдельных полномочий органов местного самоуправления в Красноярском крае. Часть 1. Действующая практика, проблемы реализации и финансового обеспечения полномочий в сфере организации и повышения эффективности деятельности ОМС» содержит 87 страниц текстового документа, 76 использованных источников, 5 таблиц, 10 рисунков, 4 формулы, 1 приложение.

Ключевые слова: ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ, МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ, ПЕРЕДАННЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ, ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПЕРЕДАННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ.

Объект исследования – совокупность правоотношений, складывающихся в сфере взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам передачи отдельных государственных полномочий.

Цели исследования:

- анализ теоретическо-методологических основ государственного и муниципального управления, структуры органов местного самоуправления;
- рассмотрение проблем передачи полномочий и финансового обеспечения полномочий;
- рассмотрение методов оценки качества реализации переданных полномочий и эффективности использования межбюджетных трансфертов.

В ходе работы была изучена нормативно-правовая база муниципального управления, структура органов муниципального управления. В результате, были сформулированы предложения по решению проблем передачи полномочий и проблем финансового обеспечения переданных полномочий, а также предложения разработки системы критериев и показателей эффективности использования межбюджетных трансфертов.

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
4 Теоретико-методологические основы государственного и муниципального управления .....	6
1.1 Сущность государственного и муниципального управления .....	6
1.2 Структура органов местного самоуправления в РФ .....	15
1.3 Анализ и оценка организационно-правовых основ местного самоуправления в РФ и Красноярском крае.....	22
5 Исследование практики и проблем наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.....	30
2.1 Наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями: сущность, формы, принципы .....	30
2.2 Проблемы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями .....	37
2.3 Подходы к оценке эффективности реализации переданных государственных полномочий .....	42
6 Финансовое обеспечение переданных полномочий ОМС.....	58
3.1 Содержание финансового обеспечения переданных полномочий и субъекта РФ .....	58
3.2 Проблемы и возможности финансирования переданных полномочий...	65
3.3 Подходы к оценке эффективности межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации .....	70
Заключение .....	83
Список использованных источников .....	88
Приложение А .....	98

## ВВЕДЕНИЕ

Одну из основ конституционного строя в Российской Федерации составляет местное самоуправление, которое гарантируется, признается и осуществляется на всей территории государства. Принципы местного самоуправления закреплены в Европейской Хартии в Страсбурге, 15 октября 1985 года. Кроме этого, принципы местного самоуправления по возможности должны быть в Конституции каждой страны, подписавшей Хартию, в числе которых находится и Российская Федерация.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» довольно быстро меняется, часто подвергается редакциям, в соответствии с чем меняется ряд нормативно-правовых актов, это является сложностью и для муниципалитетов, которым необходимо постоянно подстраиваться под изменения, принятые законом.

Актуальность выбранной темы обуславливается тем, что особое внимание уделяется проблемам разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти, органами федеральной власти, органами власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и перераспределениями полномочий между уровнями власти, взаимоотношения государственной власти и властей местного самоуправления. Данные проблемы стали отражаться на нормативно-правовых основах, обсуждаться в научной литературе и влиять на состояние Российской Федерации и регионов.

Целью работы является изучение действующей практики, проблем реализации и финансового обеспечения полномочий в сфере организации и повышения эффективности органов местного самоуправления.

Достижение поставленной цели потребовало решения следующих задач:

- проанализировать теоретическо-методологические основы государственного и муниципального управления;
- исследовать практику и проблемы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;

- изучить подходы к оценке качества реализации переданных полномочий;
- изучить финансовое обеспечение переданных полномочий органов местного самоуправления;
- исследовать подходы к оценке эффективности использования межбюджетных трансфертов.

Объектом исследования является совокупность правоотношений, складывающихся в сфере взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам передачи отдельных государственных полномочий.

Предметом исследования являются теория и практика осуществления переданных полномочий органами местного самоуправления, также правовые нормы, регламентирующие формирование и функционирование органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации, а также нормы права, регулирующие передачу полномочий в сфере взаимодействия этих органов.

В ходе написания данной работы были использованы такие методы исследования как анализ документов (в том числе законодательства), наблюдение, сравнение.

Информационной базой исследования явились законодательные и нормативные акты Российской Федерации, субъектов Федерации и решения местных органов власти в области бюджетных отношений, материалы Министерства финансов Российской Федерации, информация Росстата, отечественные и зарубежные публикации по исследуемой проблеме, материалы международных и региональных научно-практических конференций, семинаров.

# **1 Теоретическо-методологические основы государственного и муниципального управления**

## **1.1 Сущность государственного и муниципального управления**

Широко распространенный на сегодняшний день термин «управление» (от лат. «administratio») определяет деятельность по руководству кем-либо (или же чем-либо). То есть любой процесс управления – это целенаправленное и упорядочивающее влияние на различные виды систем (социальные, технические и др.) обеспечивающее целостность этих систем.

По своей сути управление является частью целостной системы, элементами которой являются объект (управляющий элемент) и субъект (то, на что воздействуют или управляемый элемент). Данная система эффективно действует не только когда совершается целостное и гармоничное взаимодействие ее внутренних элементов, но и когда она правильно реагирует и контактирует с внешними факторами, на нее влияющими.

Государственное управление – это одна из разновидностей управления, под ним понимается реализация управленческих функций от имени государства.

Значение государственного управления в механизме государственной деятельности характеризуется некоторыми характеристиками:

- государственное управление имеет функциональную и компетенционную направленность деятельности;
- по назначению государственное управление – это исполнительно-распорядительная деятельность;
- государственное управление – организующая деятельность;
- государственное управление реализуется органами государственного управления, органами исполнительной власти. Они занимаются вопросами общего управления, управляют отраслями и сферами, государственными предприятиями, учреждениями, объединениями,



различными организациями, также имеют управленческое влияние на объекты, не относящиеся к государственным.

Под субъектом государственного управления понимается не сам аппарат, а государство как политико-правовая система общества, граждан страны и других ее жителей. Государственное управление распространяется на общество, оно признано организовывать эффективную, социально-важную и актуальную деятельность людей посредством создания, законодательного закрепления (или другой юридической силы и актов), поддерживать и гарантировать практическую реализацию данной деятельности.

Субъекты правления выступают от лица государства, они наделены полномочиями по принятию односторонних властных актов, которые должны быть исполнены в обязательном порядке и принуждаются государственно.

Государственное управление имеет присущие ему свойства[1]:

- в данном виде управления его исполнители – управляющие, опираются на данную им государственную власть, подкрепляют свои действия и работают в согласии с ней;

- влияет и подчиняет себе всё общество, каждую сферу деятельности в стране, а также за ее границами за счет осуществления международной политики;

- организовано, объективно, системно.

Государство выступает субъектом управления и придает государственному управлению особое свойство, без которого оно не смогло бы функционировать – оно системно. По-другому организовать такие большие массы как человеческих, так и материальных ресурсов не представлялось бы возможным. Данное свойство имеет свою силу, когда параллельно имеется свойство целеустремленности, координации, эффективности, согласованности и эффективности.

Государственное управление должно содержать в себе общественные ожидания и запросы, реальные проблемы людей и их решения, именно этот социальный аспект должен присутствовать при управлении, он определяет

эффективность, рациональность, целесообразность и обоснованность государственного управления.

По критерию объема, характера и содержания воздействия государственное управление выполняет общие и специфические функции. К общим можно отнести: организация, планирование, регулирование, контроль, обеспечение кадрами. Специфические функции представляют отдельные государственные взаимодействия: налогообложение, лицензирование, финансирование, кредитование, регулирование заработной платы и труда. В специфические функции входит подгруппа внутренних управленческих функций государственных органов: подготовка и повышение квалификации, обучение законности.

Организационная структура государственного управления является взаимосвязью человеческих, технических и иных ресурсов, имеет определенный состав, а также использует средства, выделяемые обществом на функционирование данного аппарата и реализацию его функций.

Государственное управление является постоянным и повседневным, оперативным и непрерывным действием, которое осуществляют специальные уполномоченные органы в определенном законом порядке и объеме. При данном процессе эти органы действуют в соответствии с законом, реализуют внутренние и внешние функции государства по объемам и предметам ведения в рамках не только исполнительной деятельности, но и законодательной, прокурорской и судебной тоже.

Однако, государственные органы, осуществляющие вышеперечисленные виды деятельности, не осуществляют оперативного управления (функции управления являются внутриорганизационными, вспомогательными). Они направлены на выполнение функций, для которых они конкретно созданы, т.е. для прокурорского надзора, осуществления законотворчества, правосудия.

Существует всеобщая классификация видов государственного управления, которая представлена на рисунке 1.



Рисунок 1 – Классификация государственного управления [2]

Наглядно видно, что государственная власть делится по 6 основаниям. Одним из них является направление по характеру взаимоотношений, куда входит координационное (реализуется в форме федерации, единый орган государственной власти) и субординационное управление (реализуется в форме унитарного государства, которое в своем составе содержит административно-

территориальные, а не федеральные единицы). В Российской Федерации осуществляется координационное управление.

Следующим основанием является по использованию форм собственности, которое подразделяется на федеральное, региональное, муниципальное (местное) и частное (корпоративное) управление. Все данные уровни управления реализуются в РФ.

По воздействию на управляемый объект существует отраслевое и территориальное управление. По срокам исполнения принимаемых решений делится на стратегическое и оперативное управление, а по способу учета интересов объекта управления на административное и экономическое управление. Все перечисленные виды управления осуществляются в Российской Федерации, включая и антикризисное государственное управление.

В данной работе мы более подробно рассмотрим одну из ветвей государственного управления – органы местного самоуправления.

Кроме всего прочего, муниципальное управление не относится к государственному управлению. Государственное управление имеет собственные ветви власти: законодательную, исполнительную и судебную. В свою очередь муниципальное управление властно над городскими и сельскими поселениями.

Как мы видим, государственное и муниципальное управление схожи между собой, в муниципальном управлении, как и в государственном, так же применяется принцип разделения властей. Однако по своим правовым возможностям данные виды направления различны. В отличии от государственного, муниципальное управление: не имеет права издавать законы (только местный нормативно-правовые акты), а также муниципалитет направлен на управление, скорее, местными службами и предприятиями, чем гражданами

Более детально ветви власти государственного управления и местного управления показаны на рисунке 2.

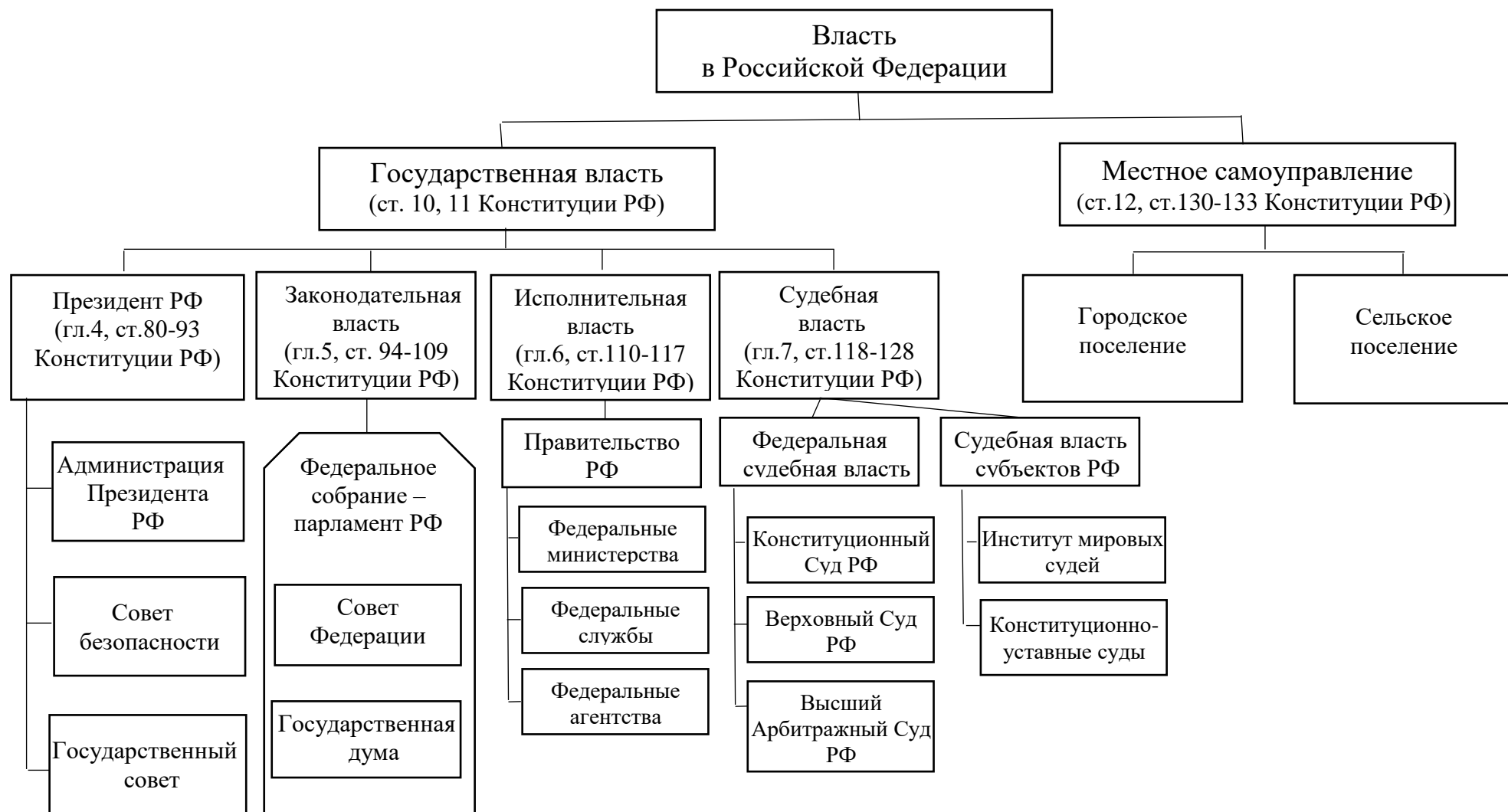


Рисунок 2 – Ветви власти государственного и местного управления в РФ[3]

На рисунке видно, что государственная власть Российской Федерации делится на три ветви, также еще включая президента страны. Каждой ветви власти подчиняется определенный институт, на который они воздействуют. Также представлено и местное управление, которое подчиняет себе городское и сельское поселение (Рисунок 2).

Для более удобного и эффективного управления территориальными единицами, высшее государственное управление делегирует полномочия местным властям на управление муниципальными округами, районами, городами и поселениями.

Как определено в теории, местное самоуправление – это самостоятельная деятельность населения определенной территории по решению вопросов местного значения, исходя из интересов всех жителей данной территории. Его суть заключается в автономности, самостоятельности населения от органов государственной власти в решении местных проблем[3].

Органы местного самоуправления РФ осуществляют свою деятельность на различных административно-территориальных единицах Российской Федерации, которые в свою очередь делятся на городские и периферийные. Городскими административно-территориальными единицами являются:

- район (внутригородская единица);
- города краевого подчинения;
- города в подчинении республик;
- города областного подчинения;
- города в подчинении автономного округа;
- города в подчинении автономной области;
- города городского подчинения;
- города районного подчинения;
- поселки городского типа.

Периферийными административно-территориальными единицами являются:

- район;
- поселок сельского типа;
- деревня;
- село;
- сельсовет;
- хутор;
- волость.

С учетом некоторых местных и исторических традиций, местное самоуправление осуществляет свое правление и на других территориях Российской Федерации, не являющихся политико-территориальными единицами.

Субъект муниципального управления имеет непростую организационную структуру, состоящую из совокупности организационно-правовых групп людей, которые соединены управленческими отношениями и определенными связями.

Соответственно, под объектом муниципального управления понимается муниципальное образование.

Местное самоуправление в РФ строится на основе Конституции РФ (ст. 12) и нормативно-правовых актов, которые регламентируют построение структуры муниципальных органов и их компетенции.

Как указано в ч.1 ст.130 Конституции РФ, местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и иных территориях с учетом исторических и других местных традиций согласно ч.1 ст. 131 Конституции РФ. Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допустимо лишь с учетом мнения жителей данных территорий.

Также в Конституции РФ отмечено, что местное самоуправление осуществляется гражданами через проведение референдумов, выборов и других форм прямого волеизъявления, через выборные и иные органы местного самоуправления. Так население может реализовать свое право на местное самоуправление непосредственно или через органы местного самоуправления.

Функциями муниципального управления являются:

- принятие и исполнение местного бюджета;
- утверждение налогов и сборов;
- создание программ развития муниципального образования;
- контроль за деятельностью главы муниципального образования.

Органами местного самоуправления являются те органы, которые избираются населением и (или) которые формируются представительным органом муниципального образования, также которые наделены властью и полномочиями по решению вопросов местного значения.

Итак, органам местного самоуправления характерно:

- наделены полномочиями по решению вопросов местного значения;
- способны определять собственную структуру (структуру органов местного самоуправления) самостоятельно;
- имеют в пределах своих компетенций нормативно-правовые акты;
- не включаются в систему государственной власти.

Кроме прочего, Конституцией Российской Федерацией и федеральными законами установлено, что в Российской Федерации местное самоуправление гарантируется правом на судебную защиту, а также на компенсацию дополнительных расходов в случаях, возникших при принятии государственной властью решений, где ограничиваются права местного самоуправления.



## 1.2 Структура органов местного самоуправления в РФ

Рассматривая отдельные вопросы местного самоуправления и структуры органов местного самоуправления, необходимо отталкиваться от того, что вся ветвь местного самоуправления создавалась как уход от централизации управления в Российской Федерации. Отсутствие творчества на местном уровне ведет к централизации власти и сводится к творчеству лишь в интересах самой высшей власти. Поэтому наличие местного самоуправления именно необходимо для развития творчества населения в области управления.

Как было отмечено ранее, структуру каждое муниципальное образование определяет самостоятельно. Но существуют органы, которые должны быть обязательно включены в общую структуру, а также которые необязательны в структуре органов.

Рассмотрим подробнее структуру местного самоуправления (МСУ). К органам МСУ относятся [4]:

- представительный орган муниципального образования;
- глава муниципального образования;
- исполнительно-распорядительный орган муниципального образования (местная администрация);
- контрольно-счетный орган муниципального образования;
- иные органы местного самоуправления, которые предусмотрены уставом и имеют полномочия по решению вопросов местного значения.

Как видно на рисунке 3, все органы стоят на одном уровне, то есть равны между собой.

Рассмотрим подробнее каждый орган муниципального управления, его функции, на какие нормативно-правовые акты они опираются, их полномочия.



Рисунок 3 – Структура органов местного самоуправления[4]

Структуру органов местного самоуправления решают граждане на местном референдуме, на данном сходе они решают вопросы о:

- перечне (структуре) и наименовании органов местного самоуправления;
- порядке избрания и полномочиях главы местного образования.

Обязательным является наличие выборных органов местного самоуправления (Представительный орган и Глава МСУ) и местной администрации, соответственно, необязательные – контрольно-счетный орган и иные органы МСУ. Уставом муниципального образования определяют полномочия, порядок формирования, срок полномочий, подконтрольность и подотчетность органов местного самоуправления.

Представительным органом в муниципальном образовании является выборный орган, который представляет интересы территории, за которой он закреплен, принимает решения от имени жителей этого муниципального образования. Данный орган состоит из депутатов и избирается народом путем всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании в соответствии с законодательными актами в РФ и субъектах. Представительный орган может осуществлять свои полномочия при избрании не менее двух третей от установленной численности депутатов.

Численность депутатов представительного органа определяется уставом муниципального образования и не может быть менее численности, представленной в таблице 1.

Таблица 1 – Ограничение по численности депутатов представительного органа[5]

Численность населения	Численность депутатов по типу муниципального образования		
	поселение, в том числе городской округ	муниципальный район	внутригородская территория города федерального значения
менее 1000 человек	не менее 7 человек	не менее 15 человек	не менее 10 человек
от 1000 до 10 000 человек	не менее 10 человек		
от 10 000 до 30 000 человек	не менее 15 человек		
от 30 000 до 100 000 человек	не менее 20 человек		
от 100 000 до 500 000 человек	не менее 25 человек		
свыше 500 000 человек	не менее 35 человек		

Между тем, для формирования представительного органа имеются некоторые условия:

- полномочия исполняет сход граждан, если число жителей с избирательным правом меньше или равно 100 человек;
- полномочия исполняет сход граждан или создается представительный орган, если число жителей с избирательным правом меньше или равно 300 человек;
- в обязательном порядке создается представительный орган, если число жителей с избирательным правом больше 300 человек.

В исключительные полномочия данного муниципального органа входит [4]:

- принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений;
- принятие программ развития муниципального образования и утверждение отчетов о их проведении;
- установление, изменение, отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах;
- утверждение местного бюджета и отчетов об его исполнении;
- определение порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом;
- определение порядка реорганизации, изменения, ликвидации муниципальных учреждений и предприятий, также установление тарифов на услуги этих учреждений и предприятий;
- определение порядка материально-технического обеспечения органов местного самоуправления;
- контроль за выполнением полномочий местного самоуправления.

В соответствии со статьей 35 №131-ФЗ, полномочия представительного органа могут быть прекращены досрочно независимо от срока их формирования при роспуске данного органа и по основаниям, изложенным в статье. Кроме этого, полномочия представительного органа муниципального образования могут быть прекращены в случаях:

- принятие решения представительного органа о самороспуске. Самороспуск осуществляется на основаниях, которые предусмотрены в уставе муниципального образования;
- вступление в силу решение суда общей юрисдикции субъекта РФ о неправомочности должностных лиц в составе представительного органа, в том числе и в связи с принятием депутатами решения о сложении своих полномочий;

- упразднение муниципального образования, либо же его преобразование;
- утрата статуса муниципального образования, в связи с присоединением его к городскому округу;
- увеличение численности избирателей муниципального образования более чем на 25% в связи с присоединением к городскому округу, либо изменения границ территориальной единицы.

Высшим должностным лицом муниципального образования является глава, он наделяется уставом и собственными полномочиями для решения вопросов местного значения. Глава подотчетен и подконтролен населению и представительному органу местного самоуправления.

Исполнительно-распорядительный орган или местная администрация наделяются уставом по решению вопросов местного значения и полномочиями по отдельным государственным вопросам, переданными данным органам федеральными законами и законами субъектов РФ. Главой администрации может быть, как глава муниципального образования, так и выборное лицо посредством конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, который определяется в уставе муниципалитета, и, как следствие, заключения контракта с этим лицом. Условия и порядок проведения конкурса назначает представительный орган муниципального образования, а конкурсная комиссия из числа кандидатов назначает соответствующее лицо на должность главы местной администрации.

Также представительный орган муниципального образования определяет структуру местной администрации по представлению ее главы. Структура может включать территориальные и отраслевые (функциональные) органы местной администрации. Законодатель определяет запреты, полномочия и ограничения главы местной администрации, случаи и порядок расторжения контракта.

Еще одним органом местного самоуправления является контрольно-счетный. Данному органу местного самоуправления посвящена отдельная

статья в Федеральном законе №131-ФЗ – статья 38 «Контрольный орган муниципального образования». В статье указано, что данный орган может именоваться как: контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия, а также не исключены и другие названия контрольно-счетного органа в муниципальном образовании.

Контрольно-счетный орган нацелен на работу с местным бюджетом, то есть контролирует его исполнение, порядок формирования, подготовку и рассмотрение проекта бюджета, и самое главное – занимается контролем за исполнением местного бюджета.

Контрольный орган формируется в муниципальном образовании, если это определено в уставе данной территориальной единицы. Создавать или не создавать контрольно-счетный орган – решают представительный орган или глава муниципального образования при составлении устава, ведь в ст. 34 №131-ФЗ говорится о том, что этот орган является необязательным в структуре органов местного самоуправления.

Если в уставе имеется положение о создании контрольного органа, то существует два варианта формирования данного органа: на муниципальных выборах или его выбирает представительный орган муниципального образования. На практике чаще всего используется второй вариант: контрольно-счетный орган утверждается по решению представительного органа.

Также в органы местного самоуправления может включаться избирательная комиссия муниципального образования.

О данном органе гласит ст. 39 федерального закона №131-ФЗ «Избирательная комиссия муниципального образования». Законом не сказано, что избирательная комиссия входит в обязательные органы муниципального образования, однако, существование такой комиссии объективно необходимо в силу значимости обеспечения жизнедеятельности муниципального образования.

Необходимость наличия избирательной комиссии обусловлено потребностью в организации проведения выборов, выборах депутатов органов, должностных лиц, а также глав муниципального образования, назначением избирательной комиссии, регулярностью проведения выборов.

Также на рисунке 3 можно заметить еще одну ветвь: иные органы местного самоуправления. К иным органам местного самоуправления также могут относиться коллегии, общественные советы, комиссии, комитеты при главах муниципальных образований.

Срок полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления устанавливает представительный орган. Срок может варьироваться от двух до пяти лет.

Также с целью унификации, органы местного самоуправления могут заниматься правотворчеством, принимать собственные нормативно-правовые акты на местном уровне, согласно федеральному и региональному законодательству.

За исполнением органов и всех должностных лиц законов субъектов РФ, муниципальных правовых актов, муниципальных уставов, всех обязанностей и полномочий осуществляют надзор органы прокуратуры Российской Федерации.

Определенные уполномоченные органы государственной власти осуществляют контроль за реализацией отдельных государственных полномочий.

В положениях закона №131-ФЗ утверждено, что при возникновении необходимости изменения структуры органов местного самоуправления, данный процесс изменения структуры возможен только при внесении соответствующих изменений в устав муниципального образования. Существует еще одно условие изменения структуры органов местного самоуправления, которое не позволит преобразовать структуру просто и в быстрые сроки. Необходимо, чтобы представительный орган муниципального образования вынес решение об изменении структуры местных органов местного самоуправления и данное решение вступает в силу не раньше, чем истечет срок

полномочия данного представительного органа, который принял решение об изменении структуры.

Деятельность органов местного самоуправления полностью финансируется полностью за счет местного бюджета муниципального образования.

Таким образом, структура органов местного самоуправления определяется самостоятельно и должна быть закреплена уставом муниципального образования. При этом обязательным является включение в структура органов местного самоуправления представительного орган муниципального образования, главы муниципального образования и местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования).

Все органы местного самоуправления, их полномочия, действия, избрание и другие обязанности подкреплены правовыми документами, в соответствии с которыми они работают. Таких регламентирующих документов имеется довольно много, которые необходимо рассмотреть подробнее.

### **1.3 Анализ и оценка организационно-правовых основ местного самоуправления в РФ и Красноярском крае**

В правовую базу местного самоуправления входят общепризнанные международные правовые нормы и принципы, международные договоры РФ, Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними другие нормативно-правовые акты РФ (такие как: указы и распоряжения Президента РФ, распоряжения и постановления Правительства РФ и иные нормативные акты органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы субъектов РФ, уставы муниципальных образований, решения, которые были приняты на местных референдумах и собраниях граждан, другие муниципальные правовые акты [7].



На рисунке 4 показаны уровни нормативно-правового обеспечения, расположенные от высшей юридической силы к низшей, которые будут рассмотрены далее. На данной схеме Конституция РФ выделена как отдельный уровень, потому что является главным нормативно-правовым документом в Российской Федерации.

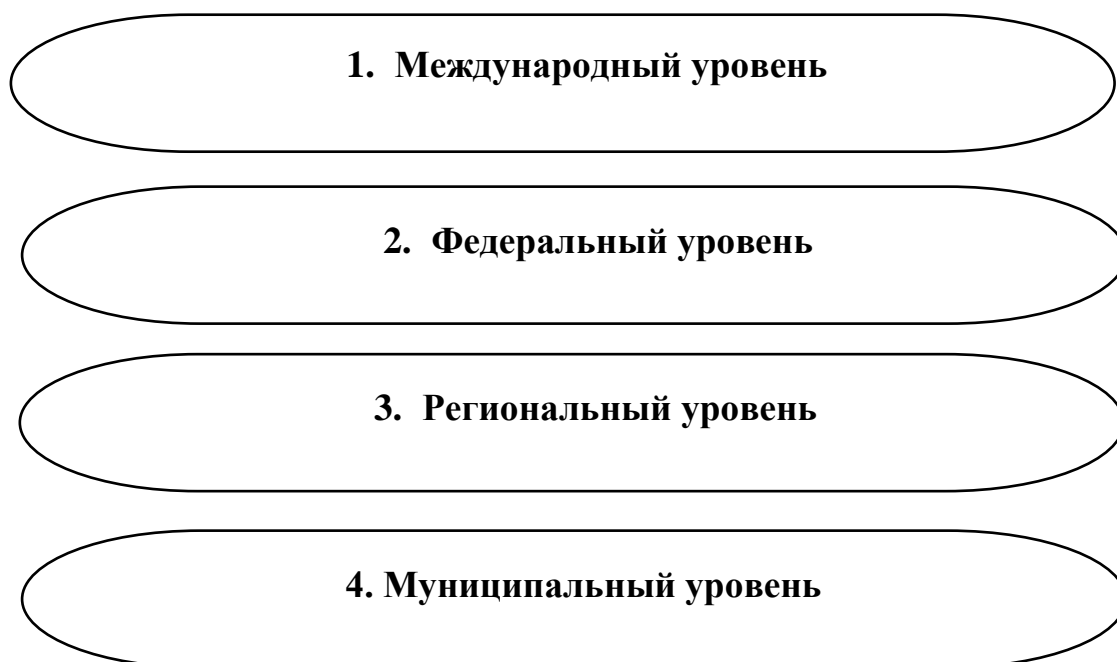


Рисунок 4 – Уровни нормативно-правового обеспечения местного самоуправления РФ[7]

При перечислении источников муниципального права были упомянуты международные документы. Основным из таких международных источников является Европейская хартия местного самоуправления. Хартия была принята Советом Европы 15 октября 1985 года, а в России ратифицирована 11 апреля 1998 года.

Политико-правовое значение Европейской Хартии заключается в том, что в ней определяется понятие местного самоуправления (ст. 3), демократические основы организации и деятельности органов местного самоуправления, а также

закрепляются положения о характере полномочий этих органов и условий их реализации (ст. 4).

Также в Европейской Хартии определено[8]:

- закрепление гарантии защиты территории местного самоуправления (ст. 5);
- право местному самоуправлению определять собственные административные структуры (ст. 6);
- осуществление полномочий на местном уровне (ст. 7);
- источники финансирования местного самоуправления (ст. 9);
- об административном контроле местного самоуправления (ст. 10);
- право на судебную защиту для свободного осуществления органами местного самоуправления своих полномочий.

При этом Европейская Хартия обязывает государств, подписавших ее, включать в нормативные акты, внутреннее законодательство, по возможности, в Конституцию государства (ст. 2), принципы из Хартии, также они обязуются соблюдать минимальный уровень гарантий организации деятельности местного самоуправления (ст.12). К этим государствам относится и Российская Федерация, которая обязана соблюдать перечень требований относительно местного самоуправления.

Таким образом, такой нормативно-правовой документ как Европейская Хартия имеет немалое значение для местного самоуправления в Российской Федерации. Она определяет состав этой отрасли государственного управления для Конституции РФ, законов по вопросам местного самоуправления.

На уровне нашего государства и отечественных источников Конституция Российской Федерации является основой для системы местного самоуправления и занимает особое место в правовой базе. В ней излагаются основные принципы организации и деятельности самой близкой к народу власти – органов местного самоуправления.

Согласно Конституции РФ, ст. 12 «в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление», что является основополагающей ступенью. В Конституции имеется специальная глава о местном самоуправлении, которая состоит из четырех статей (ст.130-133), кроме этого ряд положений содержится и в статьях 8, 9, 15, 24, 32, 33, 40, 41, 43, 46, 68 Конституции РФ.

Основные и наиболее важные принципы местного самоуправления в Конституции РФ гласят [4]:

- местное самоуправление не входит в систему органов государственных власти;
- в пределах своих полномочий органы местного самоуправления самостоятельны;
- местное самоуправления обеспечивает самостоятельное решение населением по вопросам местного значения, пользования, владения, распоряжения муниципальной собственностью;
- местное самоуправление осуществляется гражданами через выборные органы местного самоуправления, а также через референдумы, выборы и другие формы волеизъявления;
- структура органов определяется местным самоуправлением самостоятельно;
- изменение границ территорий муниципального образование допускается с учетом мнения жителей соответствующих территорий.

Помимо этого, Конституция указывает на предметы ведения органов местного самоуправления:

- установление местных сборов и налогов;
- управление местной, муниципальной собственностью;
- формирование, утверждение и исполнение местного бюджета;
- осуществление охраны общественного порядка;
- иные вопросы местного значения.

Конституция РФ гарантирует:

- право на судебную защиту;
- запрет на ограничение прав органов местного самоуправления;
- право на компенсацию дополнительных расходов, связанных с решениями, принятыми государством.

К вопросу о местном самоуправлении относится такой подзаконный акт как Указ Президента Российской Федерации от 15.10.1999 №1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Указ Президента РФ №1370). В данном нормативно-правовом акте закреплены положения о целях, задачах и приоритетных направлениях местного самоуправления, о методах его реализации и о действиях и политике государства на муниципальном уровне. Государственная политика в области развития местного самоуправления направлена на обеспечение преемственности деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и соответствующих должностных лиц в процессе реформирования местной власти на принципах самоуправления[9].

Основные положения по вопросам местного самоуправления Конституции РФ имеют свое развитие в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 года. Данный закон является неким ядром среди правовых актов по вопросам местного значения.

Особенная роль данного закона в том, что он разграничивает полномочия федеральных органов и полномочия органов местного самоуправления.

Сложным моментом является то, что в № 131-ФЗ часто вносят поправки и органам местной власти при каждом изменении нужно ознакомляться с ними и если есть такая необходимость, менять то, что было изменено в законе.

Закон регулирует целый ряд вопросов, которые касаются системы межбюджетных отношений, предусматривающий формирование и

совершенствование финансовой, экономической основ местного самоуправления, также создание стимулов развития путей доходной базы бюджетов всех уровней.

Данный Федеральный закон содержит в себе статьи о расширении самостоятельного решения вопросов населения муниципальных образований. Кроме участия народа в референдумах и выборах в органы местного самоуправления, предусмотрено участие в голосовании по вопросам преобразовании муниципального образования и изменения его границ. Кроме этого, проводятся публичные слушания, на которые публично выносятся план нового устава муниципального образования, проект местного бюджета и отчет об его исполнении, программы развития муниципальных образований [7].

Также Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» содержит вопросы о передаче отдельных государственных полномочий местному самоуправлению. В гл. 4 Федерального закона №131-ФЗ закреплены положения о порядке наделения отдельными государственными полномочиями органам местного самоуправления, способах осуществления и государственном контроле за осуществлением переданных полномочий органами местного самоуправления. Вопрос переданных полномочий будет уделено особое внимание в данной работе, и далее они будут рассматриваться более подробно.

Еще один относящийся к местному самоуправлению Федеральный закон от 02.03.2007 №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» обеспечивает взаимосвязь между гражданской и муниципальной службой, показывает условия оплаты труда и социальные гарантии этих служащих.

Согласно п. 1 ст. 2 №25-ФЗ, муниципальная служба – это профессиональная служебная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путём заключения трудового договора (контракт). Все должности в структуре органов местного самоуправления подразделяются на [10]:

– муниципальные должности (депутаты представительного органа местного самоуправления, члены выборных органов местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления, члены избирательных комиссий муниципальных образований с правом решающего голоса);

– должности муниципальной службы – должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность.

Спускаясь на региональный уровень, так как данная работа посвящена местному самоуправлению Красноярского края, рассмотрим акты данного субъекта РФ. В соответствии с Федеральным законом №25-ФЗ, основой для формирования органов местного самоуправления является Закон края от 27.12.2005 № 17-4354 «О реестре должностей муниципальной службы» (далее Закон края о Реестре). Этот закон определяет все варианты должностей, которые вправе включать органы местного самоуправления края в свою структуру [11].

Касаемо муниципального уровня, Красноярский край имеет «Устав Красноярского края» № 5-1777 от 05.06.2008, где имеется раздел VII. Местное самоуправление в крае. В этом разделе описаны права и участие граждан в местном самоуправлении, в том числе закреплены полномочия, структура и порядок формирования органов государственной власти края.

Устав имеет ст. 164 о создании Совета муниципальных образований Красноярского края и Ассоциации по взаимодействию представительных органов государственной власти и местного самоуправления Красноярского края для выражения и защиты общих интересов муниципальных образований, организации взаимодействия органов местного управления. А также в данном документе закреплено, что губернатор Красноярского края определяет орган

исполнительной власти края и (или) должностное лицо края. Кроме того, в уставе содержится экономическая и финансовая основа осуществления местного самоуправления и общий порядок пользования, владения и распоряжения муниципальной собственностью [12].

В Красноярском крае имеется Закон от 01.12.2014 №7-2884 «О некоторых вопросах организации органов местного самоуправления в Красноярском крае», где определяется, что: сроки полномочий органов местного самоуправления и глав муниципальных образований определяются уставом каждого муниципального образования, избрание представительных органов осуществляется на муниципальных выборах, главы муниципальных образований избирают представительным органом [13].

Все нижестоящие нормативно-правовые акты после Конституции РФ, не должны ей противоречить, это является грубым нарушением.

Выше была рассмотрена нормативно-правовая основа, на которую опирается местное самоуправление по касающимся его вопросам. Представлены документы различной юридической силы – от международного уровня до муниципального, и показано, что включает в себя каждый нормативно-правовой акт.

Далее необходимо рассмотреть не только теоретические основы и правовые документы, но и практику передачи полномочий в Российской Федерации, проблемы наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления, а также изучить, как можно оценить качество реализации переданных полномочий.

## 2 Исследование практики и проблем наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями

### 2.1 Наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями: сущность, формы, принципы

В ходе реализации органами государственной власти своей деятельности, непременно появляется потребность в осуществлении аналогичных действий на уровне субъектов федерации (региональный уровень), а также на муниципальном уровне. Данная потребность удовлетворяется при помощи наделения органов местного самоуправления определенными государственными полномочиями. Наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями происходит на договорной основе или же при помощи законодательных актов.

На сегодняшний день, теория муниципального управления включает в себя две формы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (Рисунок 5).

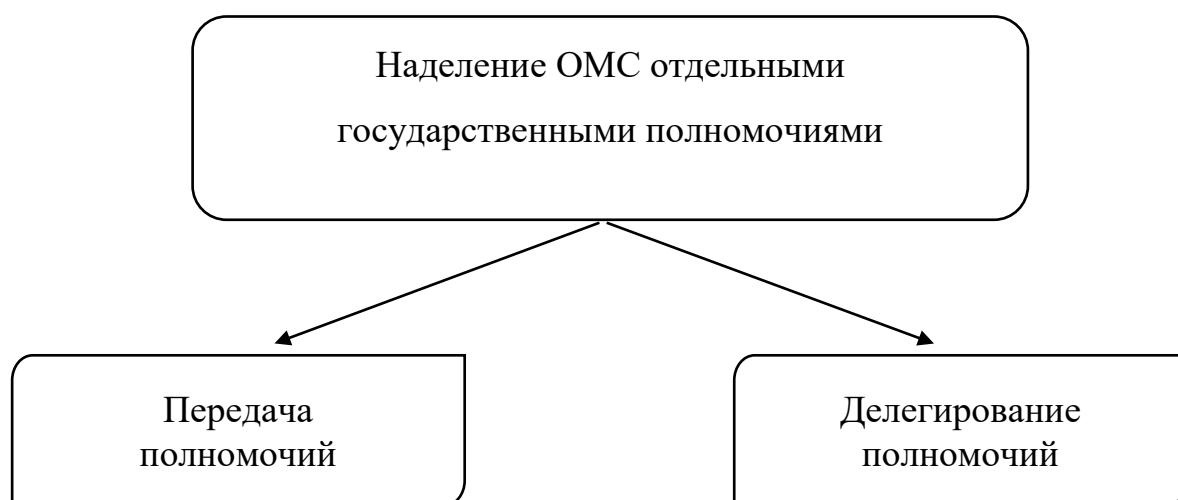


Рисунок 5 – Формы наделения ОМС отдельными государственными полномочиями в РФ [6]



Как видно наглядно, отдельные государственные полномочия могут передаваться и делегироваться. Рассмотрим каждую из перечисленных форм подробнее.

При передаче отдельных государственных полномочий на муниципальный уровень, происходит исключение данного полномочия из компетенции органов власти федерального уровня, таким образом, полномочие полностью переходит в ведение органов местного самоуправления.

Под делегированием отдельных государственных полномочий понимают передачу права решения по какому-либо вопросу с федерального уровня на нижестоящий уровень, то есть органы государственной власти Российской Федерации передают право на решение определенного вопроса органам местного самоуправления. Делегирование полномочий может осуществляться на разные временные периоды: единоразово, на определенный срок или же бессрочно.

Обычно органы местного самоуправления наделяются отдельными государственными полномочиями путем передачи им этих полномочий.

Необходимо обратить внимание на разницу понятий «передача государственных полномочий» и «делегирование государственных полномочий», так, передача полномочий осуществляется на постоянной и безусловной основе, при этом происходит расширение перечня вопросов, которыми занимаются муниципальные образования. В отличии от передачи полномочий, делегирование происходит на временной основе, при этом в обязательном порядке должны осуществляться определенные требования. При данной форме наделения государственными полномочиями увеличивается только компетенция отдельных муниципальных органов.

Возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями закреплена в Конституции РФ. Согласно Конституции, к компетенции органов местного самоуправления кроме вопросов местного значения также могут входить отдельные государственные полномочия, переданные им от государства (ч.2 ст.132 Конституции РФ) [4].

Процесс наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями закреплен на законодательном уровне.

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 №131-ФЗ, наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями может осуществляться только федеральным либо региональным законодательством. В указанном федеральном законе также определяются требования, которые предъявляются к наделению отдельными государственными полномочиями органы местного самоуправления.

Требования представляют собой (статья 19 ФЗ №131) [7]:

- вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями;
- перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также перечень прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;
- способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из государственных бюджетов для осуществления переданных полномочий;
- перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных переданных государственных полномочий;
- порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;
- порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных переданных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименования органов, осуществляющих указанный контроль;

– условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

В случае, если в нормативном акте о наделении органов местного самоуправления определенными государственными полномочиями ничего не обозначено о сроках наделения, то тогда подразумевается, что данные полномочия передаются бессрочно. Если же полномочие относится к перечню вопросов местной компетенции, то это полномочие – муниципальное. В иных случаях, полномочие является государственным и требует отдельного финансирования из государственного бюджета.

Как показывает практика, чаще всего органами государственной власти на муниципальный уровень передаются следующие полномочия [6]:

- полномочия в области государственной регистрации актов гражданского состояния;
- лицензирование розничной продажи алкогольной продукции;
- лицензирование деятельности по заготовке, переработке, а также реализации лома цветных и черных металлов;
- лицензирование образовательной деятельности муниципальных образовательных учреждений;
- назначение и выплаты компенсационных выплат;
- ведение государственного градостроительного кадастра и мониторинга объектов градостроительной деятельности;
- медико-социальное экспертизы;
- установление значений отдельных корректирующих коэффициентов для расчетов единого налога на вмененный доход для определенных видов деятельности;
- порядок пользования отдельными природными ресурсами;
- формирование и организация деятельности административных комиссий на территориях субъектов и другие.

Передача отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления возможна лишь при условии, что органы местного самоуправления могут более эффективно реализовать данные полномочия.

В законах субъектов Российской Федерации в качестве оснований для прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий чаще всего являются [7]:

- окончание срока, на который были переданы данные полномочия;
- признание органами государственной власти субъекта Федерации нецелесообразным дальнейшее осуществление полномочий органами местного самоуправления (в том числе из-за невыполнения либо ненадлежащего выполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий);
- невозможность материально или финансово обеспечить ранее переданные государственные полномочия;
- систематическое нарушение органами местного самоуправления действующего законодательства страны при реализации переданных им государственных полномочий;
- неоднократные обращения и жалобы физических, а также юридических лиц на невыполнение, либо на ненадлежащее выполнение органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий;
- вступление в законную силу федерального нормативного акта, который изменяет правовое регулирование в данной сфере;
- отказ органов местного самоуправления от дальнейшей реализации переданных им полномочий.

Рассмотрим подробнее, как происходит процесс наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и систему взаимодействия органов исполнительной власти и органов МСУ после принятия областного закона (Рисунок 6).

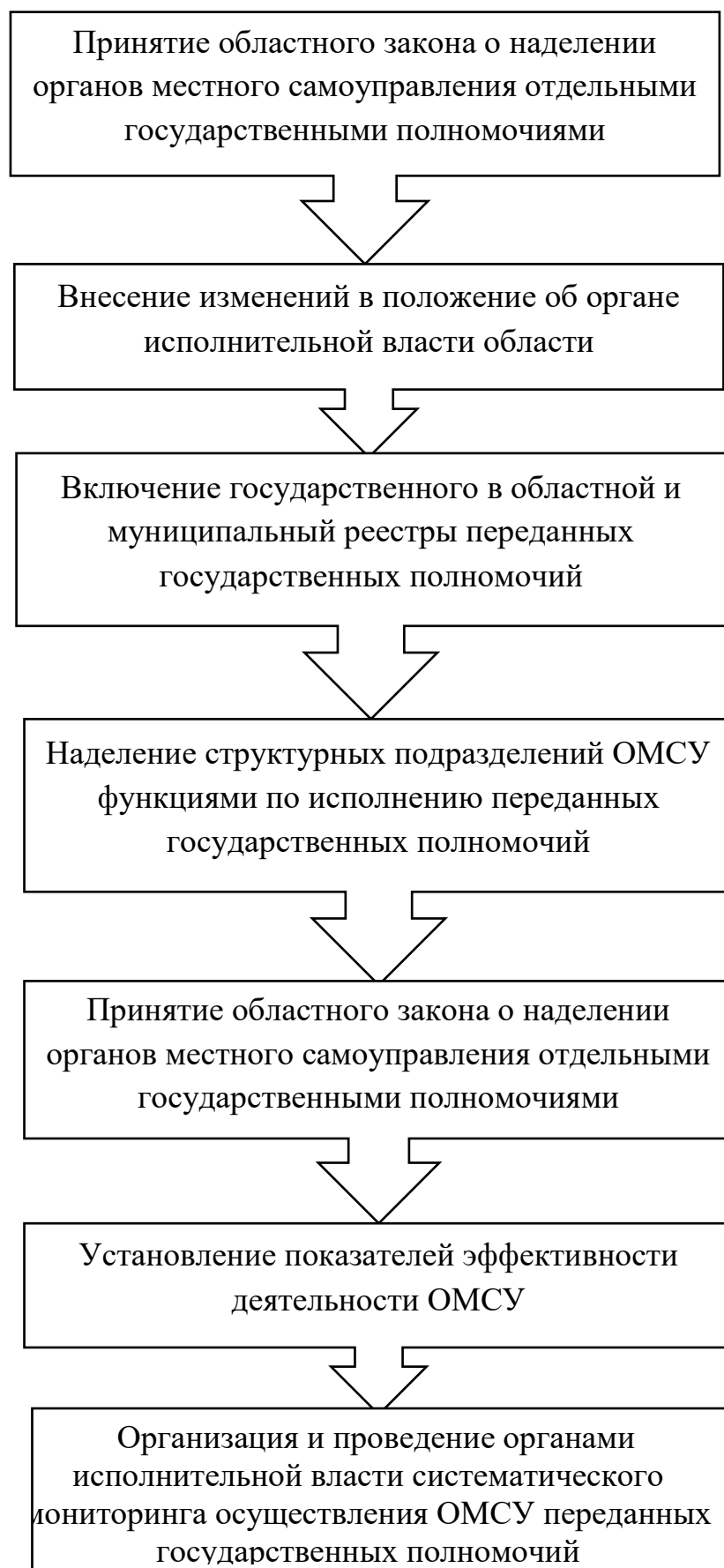


Рисунок 6 – Система взаимодействия органов исполнительной власти и органов местного самоуправления [8]

Как наглядно видно из рисунка 6, после принятия областного закона о передаче отдельных государственных полномочий, вносятся изменения в нормативно-правовые, содержащие положения о переданных полномочиях, органы местного самоуправления наделяются новыми функциями по исполнению полномочий, а также назначается методика оценки деятельности МСУ по исполнению государственных полномочий и организовывается система контроль исполнительной властью за надлежащим исполнением данных полномочий.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями основывается на следующих принципах:

- законность, то есть осуществление этой процедуры только на основании закона;
- соразмерность, то есть отношение передаваемых государственных полномочий к возможностям муниципального образования;
- материально-финансовая обеспеченность передаваемых государственных полномочий;
- государственный контроль над осуществлением органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий.

Органы государственной власти осуществляют обязательный контроль за исполнением отдельных государственных полномочий, а также за использованием бюджетных средств, которые выделены на их исполнение.

В соответствии с законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления и должностные органы местного самоуправления должны предоставлять документы государственным уполномоченным органам о реализации отдельных государственных полномочий. При выявлении уполномоченными государственными органами нарушения при исполнении переданных полномочий органами местного самоуправления или должностными лицами органов местного самоуправления, контролирующие органы могут выписать

предписание, на основе которого органы местного самоуправления должны принять меры по исправлению этих нарушений. Данные предписания могут быть оспорены муниципальными органами в суде.

Органы местного самоуправления наделяются отдельными государственными полномочиями на неопределенный срок, либо на срок действия передаваемого полномочия.

Передача органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий обеспечивает решение некоторых актуальных вопросов, таких как:

- децентрализация государственной власти;
- развитие в общественной жизни самоуправленческих начал;
- участие народа в реализации властных полномочий;
- увеличение скорости реагирования на различные интересы и стремления местных сообществ, а также отдельных граждан;
- реализация качественного управления социальными процессами, а также процессами, касающихся принятия и осуществления управленческих решений.

Перечисленные вопросы актуальны не только для муниципальных образований, а также для региона и всей страны. Однако, как и в любом динамичном процессе, на который влияют внешние факторы, при наделении органов местного самоуправления возникают некоторые проблемы.

## **2.2 Проблемы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями**

При осуществлении уполномоченными органами государственной власти своей деятельности обязательно встает вопрос о необходимости полномочий этих органов на нижестоящем территориальном уровне, а именно, на муниципальном уровне. Данный вопрос решают при помощи наделения органов местного самоуправления отдельными государственными

полномочиями, как уже говорилось ранее, наделение полномочиями осуществляется на основе договоров или же законодательных актов. Эта проблема является основной проблемой, характерной для органов местного самоуправления в Российской Федерации. На это также указывает большое количество теоретического материала, посвященного данной проблематике, контрастность муниципальных образований, а также нечеткие формулировки в действующем законодательстве.

Важное место при определении понятия «наделение» в законодательстве имеют решения, принятые Конституционным Судом Российской Федерации, ведь именно Конституционный Суд – основной интерпретатор Конституции страны. В постановлениях Конституционного Суда, как и в Конституции Российской Федерации, используются такие термины как, «наделение» и «передача», они рассматриваются как синонимы. Другие термины по отношению к передаче отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления не используют. При этом, в юридических словарях не упоминается такое понятие как «наделение».

На сегодняшний день, в законодательстве страны не фигурирует понятие «наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями». В соответствии с частью 1 статьи 19 Федерального закона №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полномочия органов МСУ, которые установлены федеральными законами, а также законами субъектов РФ, по вопросам, которые не отнесены этим ФЗ к вопросам местного значения – отдельные государственные полномочия, передаваемые для реализации органам местного самоуправления [7].

Процесс наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиям обусловлен следующими факторами:

– органы местного самоуправления входят в общую систему публичной власти страны, что подразумевает их тесное взаимодействие, а



также сотрудничество с органами государственной власти при решении вопросов местного значения;

– в связи с приближенностью к населению органы местного самоуправления могут выполнять отдельные государственные полномочия с большей эффективностью, чем государственные органы [14].

В данный момент в большинстве субъектов страны приняты законы, которые регулируют отдельные вопросы, касающиеся наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Однако передача полномочий может быть осуществлена и без принятия закона субъекта.

Помимо неоднозначных трактовок в законодательстве, к недостаткам наделения полномочиями можно отнести то, что обычно в законодательстве субъектов РФ определены государственные полномочия, компетенции, но не определены финансовые, а также материальные ресурсы для реализации этих полномочий. Дефицит средств для реализации полномочий очевиден. О. Н. Сысуев президент Конгресса муниципальных образований, считает, что проблема заключается в том, что обязательств у муниципальных образований втрое больше, чем финансовых ресурсов. В этой ситуации, при попытке делить полномочия и развивать местное самоуправление, эффективности от данных попыток будет едва ли много.

В соответствии со 131 Федеральным законом финансирование осуществляется за счет субвенций из соответствующего бюджета, а органы местного самоуправления могут использовать собственные материальные, а также финансовые ресурсы для реализации ими отдельных государственных полномочий.

Очевидно, что в случае, если муниципалитету не хватило денежных средств, можно использовать деньги муниципального образования. Приходится сложно, если на реализацию полномочий финансовых средств едва ли хватает или буквально их не хватает. В таком случае, местные чиновники обращаются за поддержкой, так как другого выхода нет, ведь денежных средств, уже

выделенных из федерального бюджета, не хватает, а терять последние финансы из местного бюджета муниципальным образованиям не желательно.

Согласно Бюджетному кодексу все финансовые средства, которые переданы местному бюджету в качестве обеспечения отдельных государственных полномочий, должны учитываться как доход в форме безвозмездных перечислений. Но на сегодняшний день нет ни одной концепции на региональном уровне субъектов РФ, касающейся переданных им отдельных государственных полномочий. Г. Ф. Скрипкин также отмечает скрытость полномочий: «Многие федеральные законы возлагают на органы МСУ отдельные государственные полномочия скрыто, то есть, не указывая прямо на их государственную природу, это позволяет не производить их финансирование» [15].

В российском законодательстве не определена ответственность органов государственной власти по недостаточному финансированию полномочий, таким образом, формулировка властей «вам должно хватить этих денежных средств» без какого-то предварительного анализа ситуации в субъекте федерации также останется, до тех пор, пока законодатель не определит конкретные рамки финансирования, а также методику для расчетов.

Довольно часто, по целому ряду государственных полномочий субвенции из соответствующих бюджетов для их реализации поступают лишь после их осуществления. Соответствующие компенсации часто не покрывают реальные расходы органов местного самоуправления, на осуществление переданных им государственных полномочий. В связи с этим возникает вопрос о необходимости совершенствования правового регулирования осуществления органами МСУ своего конституционного права, которое установлено 133 статьей Конституции РФ, на компенсацию дополнительных расходов, которые возникают в результате решений, принятых органами государственной власти. Из данной проблемы вытекает еще одна проблема, которая связана с отвлечением средств местного бюджета от решения вопросов местного значения, из-за проблем с финансированием переданных полномочий.

Решение данной проблемы началось в 2014 году, когда при разработке проекта федерального бюджета были осуществлены такие мероприятия, как поэтапная консолидация субсидий, повышение количества распределяемых федеральным законом «О федеральном бюджете» субсидий, предоставление единой субвенции, совершенствование методики предоставления дотаций. Сегодня, эта проблема не разрешена и по-прежнему актуальна, Министерство финансов РФ планирует полностью решить этот вопрос к 2020 году [16].

Также при ненадлежащем финансировании переданных органам местного самоуправления полномочий ставится под сомнение надлежащий контроль и надзор за реализацией органами МСУ переданных им отдельных государственных полномочий, так как органы местного самоуправления ответственны за реализацию этих полномочий в рамках выделенных им для этого материальных ресурсов и финансовых средств. При таких условиях актуальна проблема эффективного осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

На основании всего вышесказанного, можно сделать следующие выводы, относительно проблем передачи отдельных государственных полномочий муниципалитетам.

Во-первых, в законодательных актах нашей страны наблюдается терминологическое несоответствие. В законодательных актах не закреплено понятие «наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями», таким образом, не наблюдается последовательность и системность в определениях.

Во-вторых, увеличение компетенций органов МСУ при помощи наделения их отдельными государственными полномочиями должно базироваться на принципе целесообразности и учета возможностей местных властей полностью реализовать эти полномочия, без отвлечения денежных средств и материальных ресурсов из местного бюджета.

Также, особое внимание нужно уделить проблеме финансирования передачи полномочий. При передаче на региональный уровень финансирования

на реализацию отдельных государственных полномочий субъекты РФ должны учитывать изначальную неравномерность муниципальных образований. Для этого необходимо принимать взвешенные решения для того, чтобы при помощи субсидий выравнять сбалансированность и самостоятельность бюджетов всех уровней.

И, наконец, важно обращать внимание на качественную реализацию органами МСУ переданных им государственных полномочий.

В связи со всеми вышеперечисленными проблемами реализации органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий необходимо принятие следующих мер для их устранения:

- установление единых принципов осуществления переданных полномочий;

- установление регламентированного порядка реализации государственного контроля над осуществлением переданных государственных полномочий;

- определение нормативов расходов по осуществлению переданных полномочий, а также источников для покрытия дополнительных расходов бюджетов муниципалитетов;

- разработка методов по определению нормативных значений бюджетных ассигнований, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий;

- разработка эффективной системы для определения оптимального объема переданных государственных полномочий.

Проблемы, касающиеся передачи, а также осуществления отдельных государственных полномочий органами МСУ является актуальными, и требуют дальнейшего исследования. От принятия эффективного решения, в конечном итоге, будет зависеть совершенствование процесса передачи и реализации отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления.

## **2.3 Подходы к оценке эффективности реализации переданных государственных полномочий**

Для оценки эффективности реализации переданных государственных полномочий используется ряд нормативных актов, устанавливающих целевые показатели эффективности деятельности, например, такие как:

- распоряжение Правительства РФ от 3 декабря 2013 г. N 2256-р «О целевых показателях эффективности деятельности органов государственной власти субъектов РФ по осуществлению переданных им полномочий РФ, при выполнении которых возникают расходные обязательства субъектов РФ, на исполнение которых предусмотрены субвенции, формирующие единую субвенцию бюджетам субъектов РФ»[17];

- приказ Министерства здравоохранения России от 29.10.2014 N 680н «Об утверждении порядка осуществления оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных им полномочий Российской Федерации в сфере охраны здоровья» [18];

- приказ Министерства юстиции России от 23.11.2017 N 235 «Об утверждении Порядка оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных им полномочий Российской Федерации на государственную регистрацию актов гражданского состояния» [19];

- приказ Министерства образования и науки РФ от 16 мая 2014 г. N 550 «Об утверждении Порядка оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных им полномочий Российской Федерации в сфере образования, при выполнении которых возникают расходные обязательства субъектов Российской Федерации, на исполнение которых предусмотрены субвенции,

формирующие единую субвенцию бюджетам субъектов Российской Федерации» и другие [20].

Обязанность оценки эффективности реализации переданных органам местного самоуправления субъекта РФ полномочий ложится на государственные власти данного субъекта РФ, который отвечает за исполнение определенного полномочия. Оценку эффективности, как правило, необходимо проводить раз в год на основе итогов исполнения бюджета субъекта Российской Федерации за отчетный финансовый год, на основе мониторинга.

Математически это можно выразить следующим неравенством[21]:

$$P_m + P_k \leq P_p + P_n, \quad (1)$$

где  $P_m$  – расходы на исполнение государственных полномочий, осуществляемые на местном уровне, включающие административные издержки, в том числе расходы на подготовку отчетности об осуществлении переданных государственных полномочий;

$P_k$  – расходы бюджета субъекта РФ на контроль над исполнением полномочий на местном уровне;

$P_p$  – расходы на исполнение полномочий на уровне субъекта РФ (если полномочия не передаются муниципалитетам);

$P_n$  – расходы, связанные с передачей полномочий от одного уровня власти к другому.

По итогам оценки эффективности выполнения отдельных переданных государственных полномочий органы государственной власти субъекта РФ, которые отвечают за реализацию полномочия, подготавливают предписания о продлении, либо о прекращении осуществления полномочий, переданных ранее. Кроме этого они могут вносить другие предложения с целью увеличения уровня эффективности реализации органами МСУ отдельных государственных полномочий, а также перераспределения функций между государственными органами управления и органами местного самоуправления субъекта РФ.

Результаты оценки эффективности реализации отдельных государственных полномочий должны носить открытый характер и доводиться органами государственной власти субъекта РФ, которые отвечают за реализацию конкретного полномочия, до сведения руководителей органов МСУ и общественности.

Далее рассмотрим, на какую нормативно-правовую базу опирается Красноярский край при оценке эффективности. Для примера будет приведена сфера культуры в Красноярском крае [Приложение А].

Как утверждено в Конституции РФ (ст.44), каждый гражданин в Российской Федерации имеет доступ к культурным ценностям, а также имеет право пользоваться учреждениями культуры и посещать культурные мероприятия и участвовать в культурной жизни.

В федеральном законе №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 26.3) утверждены полномочия по предметам совместного ведения власти субъекта РФ и государственной власти отнесено решение вопросов [22]:

- библиотечное обслуживание жителей в библиотеках субъекта РФ, организация сохранности библиотечных фондов и комплектования;
- формирование и помощь государственным музеям (исключая федеральные музеи, перечень данных музеев утверждается уполномоченным Правительством Российской Федерации);
- создание и помощь учреждениям искусства и культуры (исключая федеральные учреждения искусства и культуры, их перечень утвержден уполномоч. Правительством Российской Федерации федеральным государственным органом исполнительной власти);
- помощь, поддержка и сохранение народных художественных промыслов (исключая федеральные учреждения искусства и культуры, их

перечень утвержден уполномоч. Правительством Российской Федерации федеральным государственным органом исполнительной власти);

- помощь, поддержка и содействие местным и региональным культурно-национальным автономиям, всяческая поддержка изучения национальных языков в образовательных учреждениях и других предметах и дисциплин этнокультурной направленности;

- создание и осуществление программ в регионах государственной поддержки, изучения, сохранения культуры и языков народностей в Российской Федерации, которые проживают на территории субъектов Российской Федерации, исполнение мер по укреплению народного единства, межконфессионального и межнационального единства и согласия, бережное отношение к этническому и культурному разнообразию в Российской Федерации, которые имеются на территории страны.

Правовой базой развития и сохранения культуры на федеральном уровне установлены Верховным Советом Российской Федерации от 09.10.1992 № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» (далее – Основы законодательства о культуре), кроме этого, приняты стратегические и концептуальные документы, которые отражают состояние на данный момент и существующие проблемы государственной культурной политики, организация структурных изменений в сфере культуры, при достижении целей и задач государственной культурной политики:

- Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р[23].

- План мероприятий «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности сферы культуры», утвержденный распоряжением Правительства РФ от 28.12.2012 № 2606-р[24].



– Государственная программа Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013-2020 годы, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 317 [25].

– Основы государственной культурной политики, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 24.12.2014 № 808 [26].

– Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 29.02.2016 № 326-р [27].

Также на федеральном уровне приняты федеральные законы, регулирующие определенные направления в сфере культуры: от 29.12.1994 № 78-ФЗ «О библиотечном деле», от 29.12.1994 № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов», от 26.05.1996 № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации», от 22.08.1996 № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации», от 06.01.1999 № 7-ФЗ «О народных художественных промыслах», от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», от 04.11.2014 № 327-ФЗ «О меценатской деятельности» и др.[28, 29, 30, 31, 32, 33, 34].

Согласно части 5 «Развитие культуры и средств массовой информации» раздела III «Развитие человеческого потенциала» Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р, принципиальной особенностью государственной политики в сфере культуры Российской Федерации при ее реализации становится децентрализация управления отраслью. Проектно-ориентированное финансирование деятельности учреждений культуры позволит ввести их в систему современных экономических отношений, а развитие института частно-государственного партнерства в сфере культуры будет способствовать привлечению внебюджетных средств и сокращению бюджетных затрат[23].

В разделе II «Современное состояние и сценарии реализации Стратегии» Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 29.02.2016 № 326-р, отмечено, что среди рисков и проблем, определяющих целесообразность выработки новой модели культурной политики, являются сложности межведомственного взаимодействия по вопросам развития культуры, неполное соответствие инфраструктуры культуры вызовам нового времени, недофинансирование культуры и недиверсифицированность источников ее поддержки, несовершенство системы институтов развития [27].

На краевом уровне общие принципы правового регулирования отношений в области культуры, возникающих при реализации конституционного права на участие в культурной жизни и пользование услугами организаций культуры, а также права на равный доступ к культурным ценностям, установлены в Законе Красноярского края от 28.06.2007 № 2-190 «О культуре» (далее – Закон края о культуре)[35]. Закон края о культуре направлен на сохранение и развитие культуры на территории Красноярского края.

Также на краевом уровне приняты законы Красноярского края, регулирующие определенные направления в сфере культуры: от 17.05.1999 № 6-400 «О библиотечном деле в Красноярском крае», от 01.07.2003 № 7-1215 «Основы правовых гарантий коренных малочисленных народов Севера Красноярского края», от 28.10.2003 № 8-1479 «О порядке отнесения изделий к изделиям народных художественных промыслов на территории Красноярского края», от 04.12.2008 № 7-2555 «Об утверждении границ зон охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) регионального значения города Красноярска», от 23.04.2009 № 8-3166 «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации, расположенных на территории Красноярского края» и др.[35,36,37,38,39,40].

Статьей 21 Закона края о культуре определено, что основой государственных гарантий сохранения и развития культуры в крае является

государственное финансирование. Расходы на культуру предусматриваются законом края о краевом бюджете и могут уточняться в связи с ростом цен, тарифов и ставок заработной платы.

Различные регионы Российской Федерации осуществляют оценку эффективности исполнения отдельных государственных полномочий в соответствии с методикой, которая принята в том или ином регионе. Данные методики могут отличаться, так как единой методологии не существует.

На основе вышеперечисленных правовых основ и критериев осуществляется оценка эффективности реализации переданных полномочий в сфере культуры.

В Красноярском крае определена система оценки качества реализации отдельных переданных полномочий органами местного самоуправления. В соответствии с постановлением Правительства Красноярского края от 04.03.2011 № 112-п «Об утверждении порядка оценки качества выполнения органами местного самоуправления муниципальных образований Красноярского края отдельных государственных полномочий, переданных в соответствии с законами Красноярского края» в Красноярском крае ежегодно проводится оценка выполнения переданных полномочий органами местного самоуправления[41].

Оценка осуществляется по общим и дополнительным показателям эффективности. Перечень показателей представлен в таблице 2. Дополнительные показатели оговариваются и утверждаются органами исполнительной власти Красноярского края.

Таблица 2 – Показатели для оценки исполнения переданных полномочий органам местного самоуправления Красноярского края [41]

№ показателя	Наименование показателя	Значения показателя
1	Существование долгов бюджета муниципального образования (МО) перед гражданами по исполнению обязательств, которые связаны с исполнением государственных переданных полномочий органам МСУ Красноярского края в соответствии с законами Красноярского края	1 – отсутствие задолженности перед гражданами по состоянию на 1 число каждого месяца, следующего за отчетным, в отчетном финансовом году; 0 – наличие задолженности перед гражданами по состоянию на 1 число месяца, следующего за отчетным, в отчетном финансовом году.
2	Средневзвешенная доля остатков средств субвенции в общем объеме средств субвенций, поступившем в местные бюджеты за январь-ноябрь отчетного года	1 - средневзвешенная доля остатков средств субвенции в общем объеме средств субвенций, поступившем в местные бюджеты за январь-ноябрь отчетного года, не превышает 5 процентов; 0 - средневзвешенная доля остатков средств субвенции в общем объеме средств субвенций, поступившем в местные бюджеты за январь-ноябрь отчетного года, превышает 5 процентов
3	Отсутствие выявленных фактов нецелевого и (или) неэффективного использования средств субвенций, предоставляемых на осуществление отдельных государственных полномочий, переданных ОМСУ в соответствии с законами Красноярского края	1 – отсутствие выявленных фактов нецелевого использования средств субвенций; 0 – наличие выявленных фактов нецелевого использования средств субвенций.

Окончание таблицы 2

№ показателя	Наименование показателя	Значения показателя
--------------	-------------------------	---------------------

4	Отсутствие выявленных фактов нецелевого использования материальных ресурсов, переданных в пользование и (или) управление ОМСУ либо в муниципальную собственность для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых в соответствии с законами Красноярского края	1 - отсутствие выявленных фактов нецелевого использования материальных ресурсов, переданных в пользование и (или) управление ОМСУ либо в муниципальную собственность; 0 - наличие выявленных фактов нецелевого использования материальных ресурсов, переданных в пользование и (или) управление ОМСУ либо в муниципальную собственность.
5	Соблюдение и исполнение должностными лицами ОМСУ, реализующими переданные в соответствии с законами Красноярского края отдельные государственные полномочия, административных регламентов предоставления государственных услуг и других нормативных правовых актов, устанавливающих требования к предоставлению государственных услуг	1 – предоставленные в течение отчетного года государственные услуги должностными лицами ОМСУ соответствуют требованиям административных регламентов предоставления государственных услуг и других нормативных правовых актов, устанавливающих требования к предоставлению государственных услуг; 0 – предоставленные в течение отчетного года государственные услуги должностными лицами ОМСУ не соответствуют требованиям административных регламентов предоставления государственных услуг и других нормативных правовых актов, устанавливающих требования к предоставлению государственных услуг.
6	Соответствие муниципальных правовых актов по вопросам осуществления переданных отдельных государственных полномочий требованиям нормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации и Красноярского края	1 - соответствие муниципальных правовых актов по вопросам осуществления переданных отдельных государственных полномочий требованиям нормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации и Красноярского края; 0 - несоответствие муниципальных правовых актов по вопросам осуществления переданных отдельных государственных полномочий требованиям нормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации и Красноярского края.

В итоге, соответственно методике оценки, приведенной в таблице 2, положительной реализацией переданных полномочий является результат оценки, проведенный на основе общих показателей, сумма которых равна или больше 5.

Рассмотрим оценку переданных полномочий на практике.

В Красноярском крае применяется методика, которая будет изложена ниже. В крае имеется методика оценки эффективности исполнения отдельных государственных полномочий – закон, принятый на территории Красноярского края.

В соответствии с постановлением Правительства Красноярского края от 04.03.2011 № 112-п «Об утверждении порядка оценки качества выполнения органами местного самоуправления муниципальных образований Красноярского края отдельных государственных полномочий, переданных в соответствии с законами Красноярского края» в 2017 году была проведена оценка качества реализации переданных полномочий органами местного самоуправления Красноярского края, переданных в соответствии с законами края за 2016 год.

Оценка осуществлялась по вышеприведенной методике, то есть на основе основных и дополнительных показателей, приведенных в таблице 2.

По результатам оценки, в целом, органы местного самоуправления исполняют переданные полномочия надлежащим образом, однако, имеются и муниципальные образования, по которым результат оценки составляет меньше 5, которые представлены в таблице 3 [22].

Таблица 3 – Оценка качества исполнения переданных полномочий органами местного самоуправления Красноярского края(Приложение А)

Закон края о наделении полномочиями	Муниципальные образования	Результат Оценки	№ показателя в перечне показателей (таблица 2), по которому имеется нулевое значение
Закон края от 18 декабря 2008 года № 7-2670 «О наделении органов местного самоуправления Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района и поселений, входящих в его состав, государственными полномочиями по социальной поддержке отдельных категорий граждан, проживающих в Таймырском Долгано-Ненецком муниципальном районе Красноярского края, а также по государственной регистрации актов гражданского состояния»	Таймырский Долгано-Ненецкий район	4	2, 3
Закон края от 18 декабря 2008 года № 7-2666 «О наделении органов местного самоуправления Эвенкийского муниципального района государственными полномочиями по социальной поддержке отдельных категорий граждан, проживающих в Эвенкийском муниципальном районе Красноярского края»	Эвенкийский район	3	2, 3, 5
Закон края от 01.12.2011 № 13-6668 «О наделении органа местного самоуправления Туруханского района Красноярского края отдельными государственными полномочиями по предоставлению мер государственной поддержки коренным малочисленным народам, проживающим в Туруханском районе Красноярского края»	Туруханский район	4	2, 5
Закон Красноярского края от 01.12.2014 № 7-2839 «О наделении органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов края отдельными государственными полномочиями Красноярского края по реализации отдельных мер по обеспечению ограничения платы граждан за коммунальные услуги»	Нижеингашский район	4	2, 3
Закон края от 29 марта 2007 года № 22-6015 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов края государственными полномочиями по выплате компенсации части родительской платы за содержание ребенка в образовательных организациях края, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования»	Ужурский район	4	1, 2
	Северо-Енисейский район	4	1, 2
	Балахтинский район	4	1, 2
	г.Сосновоборск	4	1, 2
	г.Лесосибирск	4	1, 2

Продолжение таблицы 3

Закон края о наделении полномочиями	Муниципальные образования	Результат Оценки	№ показателя в перечне показателей (таблица 2), по которому имеется нулевое значение
Закон края от 27 декабря 2005 года № 17-4377 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов края государственными полномочиями по обеспечению питанием детей, обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях, без взимания платы»	Козульский район	4	1, 2
	Абанский район	4	2, 3
Закон края от 26 июня 2014 года № 6-2519 «Об образовании в Красноярском крае»	Туруханский район	4	2, 3
	Ермаковский район	4	2, 3
	г. Дивногорск	4	2, 3
Закон Красноярского края от 21.04.2016 № 10-4445 «О наделении органа местного самоуправления городского округа город Красноярск государственными полномочиями по резервированию земель, изъятию земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества для государственных нужд Красноярского края»	г. Красноярск	4	3, 6
Закон Красноярского края от 23.04.2009 № 8-3170 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований края государственными полномочиями по созданию и обеспечению деятельности административных комиссий»	<b>Абанский район</b>		
	Абанский сельсовет	4	5, 6
	Вознесенский сельсовет	4	5, 6
	<b>Ачинский район</b>		
	Горный сельсовет	4	5, 6
	<b>Балахтинский район</b>		
	Грузенский сельсовет	4	5, 6
	<b>Богучанский район</b>		
	Шиверский сельсовет	4	5, 6
	<b>Емельяновский район</b>		
	Михайловский сельсовет	4	5, 6
	Тальский сельсовет	4	5, 6
	<b>Енисейский район</b>		
	Новгородокский сельсовет	4	5, 6
Сымский сельсовет	4	5, 6	
<b>Ермаковский район</b>			
Ивановский сельсовет	4	5, 6	
<b>Ирбейский район</b>			
Маловский сельсовет	4	5, 6	
Юдинский сельсовет	4	5, 6	



Продолжение таблицы 3

Закон края о наделении полномочиями	Муниципальные образования	Результат Оценки	№ показателя в перечне показателей (таблица 2), по которому имеется нулевое значение
	<b>Канский район</b>		
	Браженский сельсовет	4	5, 6
	Мокрушинский сельсовет	4	5, 6
	<b>Кежемский район</b>		
	Таежинский сельсовет	4	5, 6
	<b>Курагинский район</b>		
	поселок Чибижек	4	5, 6
	Имисский сельсовет	4	5, 6
	<b>Манский район</b>		
	Колбинский сельсовет	4	5, 6
	<b>Мотыгинский район</b>		
	Кирсантьевский сельсовет	4	5, 6
	Партизанский сельсовет	4	5, 6
	<b>Нижнеингашский район</b>		
	Кучеровский сельсовет	4	5, 6
	Стретенский сельсовет	4	5, 6
	Тиличетский сельсовет	4	5, 6
	<b>Партизанский район</b>		
	Богуславский сельсовет	4	5, 6
	Партизанский сельсовет	4	5, 6
	<b>Пировский район</b>		
	Икшурминский сельсовет	4	5, 6
	Пировский сельсовет	4	5, 6
	<b>Рыбинский район</b>		
	Новинский сельсовет	4	5, 6
	Успенский сельсовет	4	5, 6
	<b>Саянский район</b>		
	Большеильбинский сельсовет	4	5, 6
	<b>Сухобузимский район</b>		
	Кононовский сельсовет	4	5, 6
	<b>Тасеевский район</b>		
	Суховский сельсовет	4	5, 6

### Окончание таблицы 3

Закон края о наделении полномочиями	Муниципальные образования	Результат Оценки	№ показателя в перечне показателей (таблица 2), по которому имеется нулевое значение
	<b>Ужурский район</b>		
	Локшинский сельсовет	4	5, 6
	Солгонский сельсовет	4	5, 6
	<b>Уярский район</b>		
	Сушиновский сельсовет	4	5, 6
	<b>Шарьповский район</b>		
	Парнинский сельсовет	4	5, 6
	<b>Шушенский район</b>		
	Казанцевский сельсовет	4	5, 6
	<b>Эвенкийский муниципальный район</b>		
	поселок Кислокан	4	5, 6
	поселок Куюмба	4	5, 6
	поселок Муторай	4	5, 6
	поселок Нидым	4	5, 6
	поселок Оскоба	4	5, 6
	поселок Стрелка-Чуны	4	5, 6
поселок Суринда	4	5, 6	
поселок Тутончаны	4	5, 6	
поселок Учами	4	5, 6	
поселок Чемдальск	4	5, 6	
поселок Чиринда	4	5, 6	

По итогам оценки можно увидеть, что результат оценки<sup>40</sup> муниципальных образований Красноярского края меньше 5. Это говорит о том, что 1/3 муниципальных образований в Красноярском крае (всего их 61) имеют некачественное исполнение переданных полномочий.

В результате применяемой методики оценки переданных полномочий, можно сделать вывод о том, что данным методом оценки выявляются муниципальные образования, где качество исполнения ниже нормативного, что и является целью оценки.

Чтобы иметь точное и конкретное знание об качестве исполнения отдельных государственных полномочий местными властями, данные оценки необходимо проводить не менее, чем раз в год, тем более, потому что каждый год переданные полномочия местным органам местного самоуправления увеличиваются.

Оценка эффективности исполнения отдельных государственных полномочий очень важна для оптимизации деятельности органов местного самоуправления в будущем. Данную оценку нужно проводить регулярно, организация данного процесса потребует конкретную методику.

Сложность состоит в том, что нет единой методики оценки эффективности отдельных переданных полномочий, каждому региону приходится разрабатывать собственную методику и оценивать эффективность по ней.

Поэтому, чтобы оценка проходила систематично и имела положительный эффект, стоит разработать систему оценки эффективности переданных полномочий на уровне государства.

Также чтобы с работой местных органов самоуправления можно было легко ознакомиться, необходимо результаты оценки делать публичными, а также для большей эффективности доводить их как до самой высшей государственной власти, так и до общественности.

Для дальнейшего анализа, выявления причин некачественного исполнения переданных полномочий и принятия соответствующих мер необходимо более глубокое изучение конкретного муниципального образования края и проблем, связанных с исполнением переданных полномочий, включая проблемы финансового плана, которые будут рассмотрены далее.

### **3 Финансовое обеспечение переданных полномочий ОМС**

#### **3.1 Содержание финансового обеспечения переданных полномочий и субъекта РФ**

Реальная значимость и ценность местного самоуправления заключается в удовлетворении потребностей населения качественно, своевременно и в полном объеме, также в эффективной работе над всеми сферами жизни управляемой территории и выполнении тех функций, которые возлагаются на местные органы. Условием для успешного функционирования этих органов является достаточное количество ресурсов, которые определяют финансовую основу деятельности.

Основным элементом муниципальных финансов является местный бюджет, в котором аккумулируются средства на решение задач местного значения, муниципальное развитие.

В соответствии с Федеральным Законом №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и Бюджетным кодексом РФ (1, ст. 15) каждое муниципальное образование должно иметь местный бюджет[7,43].

Через местный бюджет муниципальные власти воздействуют на территориальную инфраструктуру, где социальные, политические и экономические процессы находят отражение больше всего.

Бюджет любого муниципального образования включает: налоги, доходы, расходы, заимствования и др.

В ч.2 ст.132 Конституции РФ провозглашено о наделении отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления, а также Конституцией Российской Федерации гарантируется финансовое обеспечение переданных полномочий органам местного самоуправления. Поэтому, на реализацию переданных государственных полномочий выделяют средства отдельно, потому что зачастую средств местного бюджета едва хватает на осуществления полномочий органов местного самоуправления.

Обычно, муниципальные органы наделяются полномочиями в сферах, которые касаются непосредственно жизни населения муниципального образования, а именно: социальная сфера, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство, национальная безопасность, охрана окружающей среды, физическая культура и спорт и другие. Поэтому реализация переданных полномочий особенно важна, потому что влияет на население, проживающее на территориях муниципальных образований. Исполнение переданных полномочий местными властями занимает весомую часть в деятельности органов местного самоуправления. Во многих случаях их исполнение может достигать третьей части местного бюджета. В связи с этим необходимо правовое регулирование условий, которые обеспечат достаточное, своевременное и обязательное финансовое обеспечение переданных государственных полномочий органам местного самоуправления [43].

Многие авторы говорят о том, что качественное исполнение переданных полномочий местными органами невозможен без достаточного финансового обеспечения, что это основа и главный конституционный принцип, который определяет возможность полной и на должном уровне реализации полномочий органов муниципальных образований [44,45,46,47].

Как указано в Федеральном Законе № 131-ФЗ (ч. 5, ст.19) и Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (п. 3, ст. 26.14) переданные отдельные государственные полномочия финансируются только за счет предусмотренных на этот счет субвенций из соответствующих бюджетов.

Термин «субвенция» можно рассматривать в широком и узком смыслах. В широком смысле этот термин означает вид межбюджетных отношений, форма поддержки одного бюджета другим бюджетом [43].

В узком смысле (проанализировав ст.129, 133,140 Бюджетного кодекса РФ) субвенция – форма межбюджетных трансфертов, выделяемых из вышестоящего бюджета в нижестоящий в целях финансового обеспечения

расходных обязательств, которые возникают в результате передачи полномочий публично-правовым образованиям вышестоящего уровня нижестоящему.

Ранее долгое время не в теории, не в практике не существовало единого подхода о финансовом обеспечении как формы передачи финансовых средств местным органам самоуправления на реализацию отдельных государственных полномочий. Так, раньше в законодательстве Российской Федерации были закреплены такие формы передачи денежных средств как денежные трансферты, ассигнования, субсидии, дотации, установление нормативов отчислений от регулирующих доходов в местные бюджеты и прочее.

Субвенция как форма финансового обеспечения переданных государственных полномочий появилась с принятием Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений».

Изобразим финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий на рисунке 7.

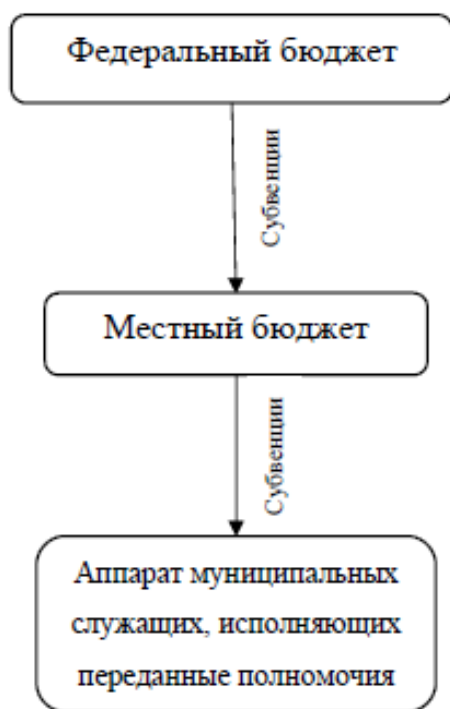


Рисунок 7 – Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий [44]

Данные межбюджетные трансферты нельзя отнести к средствам финансовой помощи, так как эти средства выделяются на переданные полномочия, на решение так называемых вопросов «совместной» значимости [28]. Кроме этого, финансовая помощь предоставляется на добровольной основе, а субвенция является условием передачи государственных полномочий органам местного самоуправления и является конституционной обязанностью публично-правового образования (ч. 2, ст. 132 Конституции РФ).

Размер субвенций, предоставляемый местным бюджетам на реализацию переданных полномочий из общего государственного бюджета, определяется в Федеральном законе о федеральном бюджете на определенный год и законе субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта на определённый год по каждому из указанных государственных полномочий.

Исходя из п. 3 ст. 140 Бюджетного кодекса Российской Федерации субвенции местным бюджетам из федерального бюджета РФ распределяются с едиными методиками для каждого вида субвенций, согласно требованиям Бюджетного кодекса РФ, между всеми муниципальными образованиями субъекта Российской Федерации, в которых органы местного самоуправления осуществляют переданные им отдельные государственные полномочия согласно численности населения, потребителей государственных или муниципальных услуг и другим показателям, с учетом формирования нормативов ассигнований в бюджет на исполнение определенных соответствующих обязательств и объективных условий, которые влияют на стоимость муниципальных услуг в муниципальных образованиях [49].

Методика расчета размера, выделяемых субвенций на реализацию переданных полномочий местному бюджету из федерального бюджета, субъекта Российской Федерации прописана в Законе о соответствующем наделении полномочий или в приложении к данному закону. В основном для расчета размера субвенций представлена формулы для расчета нормативов. Для каждого отдельного государственного полномочия индивидуально прописывается отдельная формула.

Для примера, рассмотрим методику расчета субвенций бюджетам муниципальных образований (поселениям) Белгородской области на осуществления переданных государственных полномочий на государственную регистрацию актов гражданского состояния.

Расчет субвенций, предоставляемый бюджетам на переданные полномочия регистрации актов гражданского состояния [50]:

$$Sp_i = A_n \times K_{ap} \times N_{fzo}, \quad (2)$$

где  $Sp_i$  – размер субвенции, которая предоставляется муниципальному образованию (поселениям) на исполнение отдельных государственных переданных полномочий на регистрацию актов гражданского состояния;

$A_n$  – количество актов гражданского состояния, зарегистрированных в поселениях муниципального образования за отчетный год;

$K_{ap}$  – средний коэффициент сложности регистрации актов гражданского состояния, которые зарегистрированы в отчетном году в соответствии с порядком, установленным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации и выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния;

$N_{fzo}$  – средний норматив финансовых затрат (рассчитывается на одно юридическое действие) на осуществление полномочий по регистрации актов гражданского состояния в Белгородской области, определяющийся на соответствующий год в соответствии с порядком, установленным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации и выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния, а также уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, который осуществляет выработку единой государственной кредитной, финансовой, денежной политики.



В свою очередь средний норматив финансовых затрат рассчитывается по формуле[50]:

$$Нфз_о = \frac{(C-O) \times (S_з + S_к)}{Каю \times АЮ_о}, \quad (3)$$

где  $C$  – объем бюджетных ассигнований на осуществление отдельных государственных полномочий на регистрацию актов государственного состояния в Белгородской области, предусмотренный законом о бюджете Белгородской области;

$O$  – сумма, предусмотренная на финансирование переданных полномочий на регистрацию актов государственного состояния законом Белгородской области;

$S_з$  – сумма расходов всех сотрудников, осуществляющих переданных полномочия во всех муниципальных образованиях Белгородской области;

$S_к$  – сумма всех коммунальных расходов органов местного самоуправления всех муниципальных образований Белгородской области;

$Каю$  – средний коэффициент сложности регистрации актов гражданского состояния, которые зарегистрированы в отчетном году в соответствии с порядком, установленным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации и выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния;

$АЮ_о$  – общее количество зарегистрированных актов гражданского состояния и других юридических действий, совершенных в муниципальных образованиях Белгородской области.

Некоторые из авторов, например, И.Х. Миннегулов, говорят о необходимости согласования государства с местным самоуправлением объемов финансирования отдельных переданных полномочий, которое предлагается проводить финансовыми органами исполнительной власти субъектов

Российской Федерации один раз в год, когда составляется бюджет для каждого субъекта РФ. Таким образом работают уже в Челябинской, Новгородской и некоторых других областях Российской Федерации [51].

Также муниципальным образованиям, в целях финансирования расходных обязательств при выполнении переданных полномочий органами местного самоуправления, могут выделяться субсидии и иные межбюджетные трансферты из бюджета субъекта Российской Федерации.

Кроме всего прочего, муниципальные образования вправе брать муниципальные взаимствования, в частности путем выпуска муниципальных ценных бумаг, согласно Бюджетному кодексу РФ и уставу муниципального образования (ст. 64, № 131-ФЗ).

Таким образом, субвенции были созданы для того, что эти средства, закладываемые в субвенцию, имеют строго целевое назначение и будут израсходованы конкретно на исполнение тех полномочий, которые были переданы местным органам самоуправления. Также государственные органы могут обеспечить контроль за целевым назначением предоставленных средств, а органы местного самоуправления могут быть уверены в предварительном и своевременном финансовом обеспечении отдельных полномочий.

Финансовое обеспечение отдельных переданных государственных полномочий органам местного самоуправления занимает одно из самых ключевых мест в межбюджетных отношениях. Главной задачей является решение проблемы нехватки средств или недостаточно финансируемых мандатов.

В Бюджетном кодексе и Федеральном Законе № 131-ФЗ закреплены правовые основы и принципы об достаточности, своевременности и обязательности финансового обеспечения переданных полномочий местным властям. Однако, еще возникают некоторые вопросы и проблемы, связанные с переданными полномочиями и выделяемыми на них финансовыми средствами, которые необходимо решать.

### **3.2 Проблемы и возможности финансирования переданных полномочий**

Как уже говорилось ранее, на сегодняшний день в системах государственного и муниципального управления Российской Федерации активно применяют передачу отдельных полномочий между её различными уровнями.

Функционирование этих процессов обеспечено действием имеющегося законодательства, а также выделением специального финансирования в виде субвенций из Федерального фонда, а также региональных фондов субъектов РФ, формированием организационной структуры с должным кадровым и материальным обеспечением.

Однако имеются проблемы, которые связаны с передачей отдельных полномочий на уровень муниципалитетов. Сложности при анализе и оценке системы передачи отдельных государственных полномочий вызывает информационная закрытость большинства муниципальных районов. Эта закрытость выражена в том, что в открытом доступе отсутствует достоверная информация о состоянии бюджета поселений и муниципалитетов [56].

Соглашения по передаче отдельных государственных полномочий должны быть заключены на определенный срок и содержать в себе положения, которые устанавливают основания, а также порядок их прекращения, кроме того, должен быть определен порядок выделения ежегодного объема межбюджетных трансфертов, которые необходимы для реализации переданных полномочий, также должны быть определены финансовые санкции за невыполнение указанных соглашений.

Финансовое обеспечение органов местного самоуправления должно быть соразмерно переданным полномочиям, касающимся решения вопросов местного значения, которые предоставлены муниципалитетам Конституцией Российской Федерации, а также федеральными законами субъектов страны. Однако зачастую органы МСУ вынуждены решать вопросы административного

характера без финансовых средств со стороны государства. То есть, соразмерность полномочий по решению отдельных вопросов и финансовое обеспечение местного самоуправления не всегда соблюдается, что является прямым нарушением действующего законодательства страны [57].

В Российской Федерации традиционно в первую очередь наполняются вышестоящие бюджеты, и лишь после этого в виде межбюджетных трансфертов остатки денежных средств спускаются в нижестоящие бюджеты, при этом на местном уровне остается меньше половины собственных доходов. При таких условиях неизбежна централизация власти, и, соответственно, снижение самостоятельности местного самоуправления на уровне субъектов РФ, которые постоянно находятся в состоянии финансового дисбаланса.

Для реализации отдельных переданных полномочий согласно указанным соглашениям органы МСУ могут дополнительно привлекать собственные финансовые средства и материальные ресурсы, в порядке, предусмотренном решением представительного органа муниципального образования.

Довольно остро стоит вопрос о финансовом обеспечении переданных полномочий. Основными проблемами финансирования являются следующие:

- объем финансирования, который необходим, для должного выполнения переданных полномочий не соответствует возможностям бюджета муниципалитета из-за его несбалансированности, а также ограниченных доходов. То есть, при передаче полномочия муниципалитету, государство зачастую выделяет недостаточное финансирование для надлежащей реализации полномочий. Это в свою очередь говорит о «формальности» реализации переданных полномочий;

- недостаточно проработанная методологическая база расчетов объема субвенций (специальных межбюджетных трансфертов) на передачу отдельных полномочий муниципальным образованиям. Обычно, сумма трансфертов устанавливается на договорной основе между государственными органами на муниципальном и федеральном уровнях, то есть имеет во многом субъективный характер и не имеет четкого методологического обоснования;

- заключаемые договора о передаче отдельных полномочий во многих случаях носят формальный характер и по своему содержанию не в полном объеме соответствуют требованиям 131-Федерального закона;
- несоответствие фактических сумм субвенций запланированным;
- множественность финансовых потоков.

Говоря о несоответствии фактических сумм субвенций запланированным, в некоторых случаях это делают намеренно, чтобы не получалось такой ситуации, что фактическая сумма субвенций меньше, чем сумма по плану.

Что касается проблемы множественности финансовых потоков, председатель Счетной палаты Татьяна Алексеевна Давыденко считает это основной проблемой при финансировании органов местного самоуправления.

Органам местного самоуправления Красноярского края поступает очень большое количество различных межбюджетных трансфертов: дотаций, субсидий, субвенций. По данным Счетной палаты их более 250. Главная проблема заключается в сложности администрирования всеми поступающими денежными потоками. Такая многочисленность финансовых потоков приводит к снижению качества исполнения переданных государственных полномочий органами местного самоуправления, не обеспечивает комплексность подхода к решению тех или иных задач на местах.

По мнению председателя Счетной палаты Красноярского края, система межбюджетных отношений (конкретно Красноярского края) нуждается в преобразовании, тщательной ревизии, значительной корректировке, потому что в итоге функционирование данной системы отражается на эффективности расходования бюджетных средств[58].

Поэтому для решения проблемы множественности финансовых потоков стоит точно систематизировать организационную структуру управления, которая занимается межбюджетными отношениями в крае.

Управленческий аппарат, способы и методы управления, автоматизация управления и многие другие факторы влияют на эффективность использования

бюджетных средств не только в Красноярском крае, но и на всей территории Российской Федерации.

Также важно сказать о проблеме несоответствия доходной базы бюджетов муниципалитетов их реальным финансовым потребностям, из-за чего методы расчетов межбюджетных трансфертов для финансового обеспечения передаваемых полномочий могут носить условный характер. В связи с этим, важное место в решении вопросов, касающихся финансирования, занимают согласительные процедуры и переговоры между органами муниципального уровня и органами региональных и федерального уровней.

Российская Федерация в 1996 году подписала Европейскую Хартию о местном самоуправлении, а новый закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (№131-ФЗ от 6 октября 2003 года), для которого она стала основой, вступил в законную силу лишь через 10 лет, а именно, 1 января 2006 года. На данный момент, очевидно, что органы МСУ не имеют достаточное количество денежных средств для финансирования всех переданных государственных полномочий, следовательно, их полномочия и финансы, их обеспечивающие не соразмерны. Местные власти могут устанавливать налоги и сборы, но они не могут самостоятельно использовать их полностью, так как бюджет распределяется на федеральном уровне. Гибкость финансовых систем, на которых основывается средства местного самоуправления, является недостаточно развитой из-за общего состояния экономики страны. Хронически дотационные регионы не могут не зависеть от центра и правящей партии.

Для решения данных проблем финансирования передачи отдельных полномочий необходимо принять следующие меры:

- разработать рекомендательно-правовую методическую базу передачи отдельных государственных полномочий на муниципальный уровень;
- разработать методические рекомендации, касающиеся определения объема межбюджетных трансфертов для должного финансового обеспечения переданных полномочий;

- развивать собственные налоговые базы местных бюджетов, и передать им на долговременной основе часть федеральных, а также региональных налогов.

- провести тщательную ревизию и корректировки в системе межбюджетных отношений;

- организовать эффективное управление межбюджетными трансфертами за счет профессионального управленческого аппарата, методов управления, автоматизированности систем управления и др.

Перечисленные меры помогут обеспечить стабильность и полноту доходов местных бюджетов, а это, в свою очередь, поможет увеличить самостоятельность органов МСУ.

Чтобы эффективно реагировать на внешние угрозы, например, инфляция, санкции и др., а также гармонично реализовать внутреннюю систему межбюджетных отношений, для этого необходимо осуществлять предложенные меры комплексно и взаимосвязано, дабы добиться необходимого результата от, к примеру, экономии бюджетных средств и результативности использования межбюджетных трансфертов.

Следовательно, основной задачей развития местного управления в Российской Федерации является укрепление его финансовой базы при помощи наделения органов МСУ новыми источниками, пополняющими муниципальные бюджеты.

Осуществление предложенных мер приведет к созданию эффективной и целостной системы передачи отдельных государственных полномочий на уровень муниципальных образований, а это в свою очередь, окажет положительное влияние на укрепление финансовой базы местного самоуправления в нашей стране в целом.

### **3.3 Подходы к оценке эффективности межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации**

В жестких условиях ограниченности государственных финансовых ресурсов и необходимости оптимизации бюджетных расходов, перспектива развития направлена на повышение эффективности распределения межбюджетных трансфертов субъектам РФ, что требует формирования системы оценки денежных отчислений и инструментов, позволяющих оценить их результативное использование.

Межбюджетными трансфертами являются средства, которые направлены из одного бюджета РФ (чаще всего вышестоящего, например, федерального) другому бюджету РФ (чаще всего нижестоящему, например, бюджету субъекта РФ).

Для начала, необходимо разобраться, что представляют собой межбюджетные трансферты, какие формы трансфертов они включают. Межбюджетные трансферты наглядно показаны на рисунке 8.

Как можно заметить на рисунке межбюджетные трансферты включают основные виды: дотации, субсидии, субвенции, а также иные межбюджетные трансферты. Как видно, различие между субвенциями и дотациями состоит в целевом назначении средств (основным и самым частым направлением является финансирование переданных полномочий). Регионы, которые использовали не все средства на предусмотренные цели, поступившие в бюджет, обязаны вернуть полученные обратно государству.

Как изображено на рисунке, дотации на безвозвратной и безвозмездной основе (то есть на любые цели), субсидии предоставляются в целях софинансирования расходных обязательств нижестоящего бюджета (например, наполовину федеральный бюджет, наполовину местный), а субвенции выделяются на определенный срок и конкретные цели.



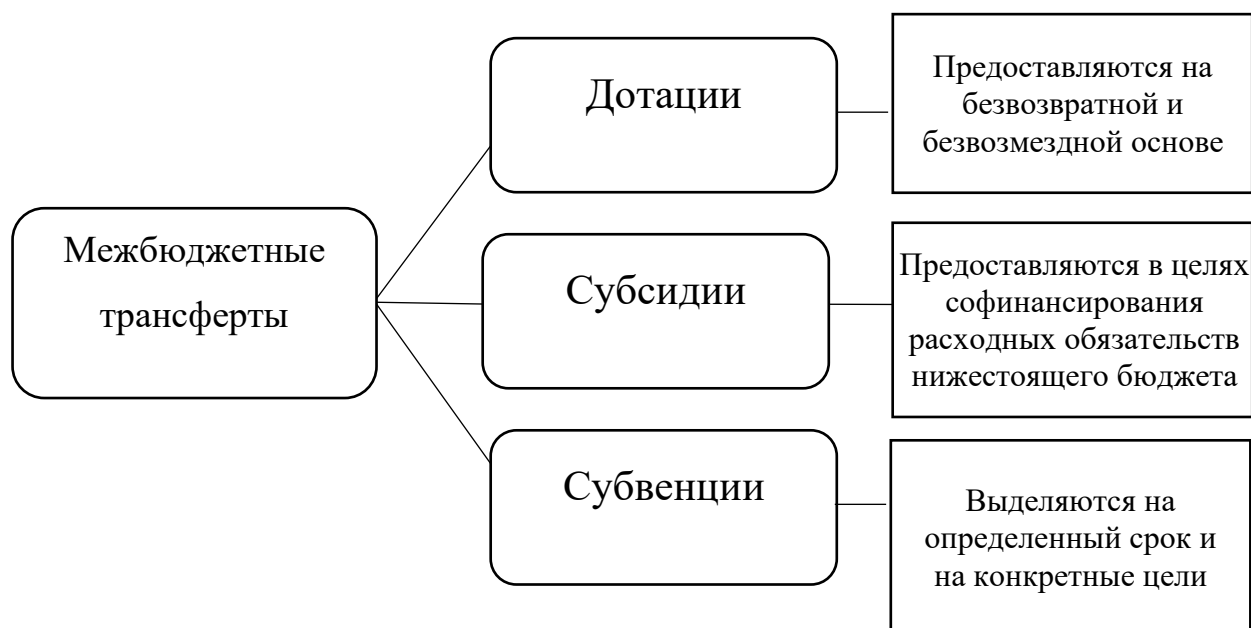


Рисунок 8– Формы межбюджетных трансфертов, предоставляемых субъектам Российской Федерации[57]

Структуру межбюджетных трансфертов, выделенных из федерального бюджета в 2016 году можно наблюдать на рисунке 9. Большую часть межбюджетных трансфертов занимают дотации – 42% (656,2 млрд. руб.), затем субсидии – 23% (356,5 млрд. руб.), почти на том же уровне располагаются субвенции – 21% (334,3 млрд. руб.), затем оставшиеся 14% составляют межбюджетные трансферты[60].

По данным Минфина РФ ключевым направлением межбюджетных трансфертов Российской Федерации являются дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Выравнивание бюджетной обеспеченности предполагает получение гражданами равных условий медицинского обслуживания, социальной помощи, образования, качественного предоставления государственных и муниципальных услуг.

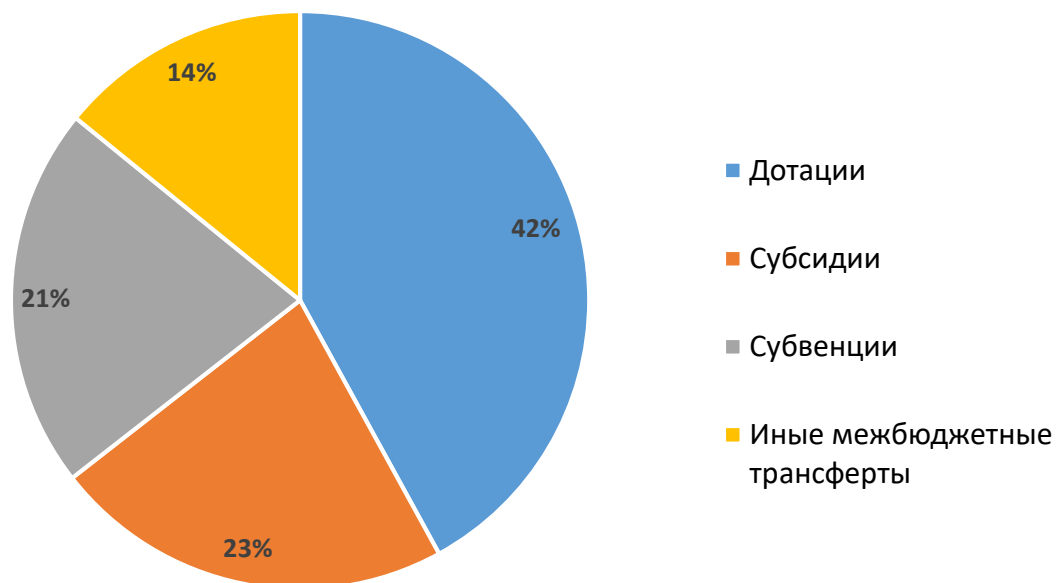


Рисунок 9 – Структура межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ в 2016 году[60]

Эффективность исполнения межбюджетных трансфертов может определяться тремя подходами. Рассматриваются методики подходов к оценке авторов Соляниковой Р.П. и Раковского И.Д. [61].

Первый подход основан на том, что межбюджетные трансферты выполняют функции регуляторов экономического и социального развития регионов. За основу берется финансовое обеспечение полномочий местных органов власти и реализация выравнивания субъектов Российской Федерации.

Критерии оценки направлены на: определение степени зависимости местных бюджетов от федерального бюджета в финансовом обеспечении обязательств публично-правовых образований субъектов; установление пределов самостоятельности органов местного самоуправления при определении направлений и приоритетов использования межбюджетных трансфертов; обозначение уровня обеспечения финансового выравнивания между регионами.

Получается, что оценка эффективности межбюджетных трансфертов происходит по направлениям функционального назначения данных трансфертов.

Анализ эффективности субвенций, дотаций и субсидий проводится по уровню безвозмездности поступлений в объеме доходов местных бюджетов регионов (консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации), по структуре межбюджетных трансфертов и соотношению целевых и нецелевых трансфертов субъекту РФ, по расчету коэффициентов вариации бюджетной обеспеченности субъектов РФ и влияния межбюджетных трансфертов на дифференциацию доходов в регионе.

Оценка по второму подходу наглядно представлена в Таблице 4 по вариациям уровней эффективности межбюджетных трансфертов. Самый благоприятный 1 уровень, он является оптимальным и достигается за счет безвозмездных поступлений ближе к 100%, большей части целевых трансфертов в структуре трансфертов, с низкой дифференциацией доходов в регионе. Самый вероятный 2 уровень придерживается средних показателей безвозмездных поступлений и дифференциации доходов населения, одинакового уровня целевых и нецелевых трансфертов. Последний 3 уровень с показателями меньше 30% безвозмездных поступлений, преобладание нецелевых трансфертов над целевыми и высокая дифференциация доходов говорит о более критичной ситуации.

Таблица 4 – Вариация уровней эффективности межбюджетных трансфертов [60]

Уровни	Условия		
1 уровень	<80% безвозмездных поступлений	Целевых трансфертов > Нецелевых трансфертов	Низкая дифференциация Доходов
2 уровень	50% безвозмездных поступлений	Целевых трансфертов = Нецелевых трансфертов	Средняя дифференциация доходов
3 уровень	>30% безвозмездных поступлений	Целевых трансфертов < Нецелевых трансфертов	Высокая дифференциация доходов

Второй подход оценки эффективности межбюджетных трансфертов заключается в том, что проводится анализ освоения денежных средств, использования субъектами Российской Федерации данных межбюджетных трансфертов.

В качестве критериев оценки эффективности трансфертов выступают: критерий прямой экономии бюджетных средств, соответствие фактических результатов использования межбюджетных трансфертов плановым, соответствие экономическим и социальным планам развития регионов.

Определение степени достижения показателей результативности при установленных объемах межбюджетных трансфертов является приоритетным положением в применяемых методиках.

Таким образом, оценка эффективности межбюджетных трансфертов осуществляется посредством анализа использования субъектами РФ бюджетных средств с учетом специфики дотаций, субсидий и субвенций как форм государственных расходов.

Третий подход предполагает оценку эффективности межбюджетных трансфертов как инструмент перераспределения бюджетных средств. В данном методе оценивается не только использование выделенных средств, но и организациями управления ими. Критериями эффективности в методе являются достижение целевых показателей использования трансфертов и экономии выделенных средств, обоснованность планирования объемов межбюджетных трансфертов с целью на определенный ожидаемый результат, своевременность выделения бюджетных средств между субъектами РФ и заключение соглашений на предоставление данных средств, качество внутреннего контроля за использованием межбюджетных трансфертов, доступность и открытость информации об предоставлении и использовании данных средств.

При оценке данного вида бюджетных средств учитываются остатки межбюджетных трансфертов на счетах, то есть неосвоенных средств, а также равномерность доведения средств до всех субъектов Российской Федерации.

Получается, что в данном подходе учитываются не только результаты потраченных средств из бюджета, но также процедуры, условия, организации предоставления и использования трансфертов, которые определяют результативность и экономию бюджетных расходов.

Данный подход к оценке можно выразить математическим неравенством[61]:

$$P_{и} + P_{п} + P_{у} + P_{о} \geq 1, \quad (4)$$

где  $P_{и}$  – использование выделенных средств;

$P_{п}$  – процедуры предоставления трансфертов;

$P_{у}$  – условия предоставления трансфертов;

$P_{о}$  – организации предоставления трансфертов.

Каждому показателю присваивается вес, в итоге сумма показателей должна быть равна или, желательно, больше единицы, что будет говорить об эффективности использования межбюджетных трансфертов.

Однако, большим неудобством и проблемой является отсутствие общей методики и отсутствуют единые теоретические подходы к определению эффективности межбюджетных трансфертов, то контрольно-счетные органы и субъекты внутреннего государственного контроля применяют множество вариантов и методик для анализа эффективности трансфертов.

Точно так же не существует однозначности оценки эффективности бюджетных расходов. Имеются случаи, когда эффективность и результативность использования межбюджетных средств отождествляются. В большинстве своем, результативность трансфертов определяется как сравнение фактических и плановых показателей, которые говорят о достижении запланированного результата (а не лучшего). Так, за экономичность принимается соотношение наилучших результатах использования и запланированных объемов затрат.

Затрагивая в межбюджетных трансфертах конкретно субвенции, которые предназначены для финансирования отдельных переданных полномочий, которые имеют отдельные критерии оценки эффективности. Основные критерии эффективности субвенции[62]:

- целесообразность передачи государственного полномочия на исполнение муниципальным органам, то есть исполнение переданного полномочия должно быть более эффективно на муниципальном уровне, чем на уровне субъекта Российской Федерации;
- достаточность предоставляемого объема субвенций для исполнения переданных полномочий в каждом муниципальном образовании;
- защищенность местного бюджета от непланируемого роста расходов на исполнение переданных государственных полномочий;
- достаточность созданных условий для исполнения и эффективного использования субвенции на уровне муниципального образования.

Из перечисленных критериев, наиболее важными являются первые два критерия эффективности субвенции. Это так, потому что, если полномочия эффективнее исполнять на уровне региона, то передача данного полномочия на муниципальный уровень приводит к неэффективному использованию бюджетных средств.

С другой стороны, если возникает ситуация, что объем субвенции неверно рассчитан, получается, что средства расходуются неэффективно, либо средств на реализацию просто не хватает. При нехватке средств, соответственно, снижается качество реализации полномочия, что влечет за собой некоторые последствия, в виде неудовлетворенности населения, либо же появляется нужда в запросе дополнительных средств для реализации государственных полномочий из местных бюджетов. Зачастую средства местных бюджетов очень ограничены и дополнительные средства не выделяются, что ведет к неисполнению некоторой части государственных полномочий.

Таким образом, разрешение существующих разногласий в правовом и методологическом определении эффективности межбюджетных трансфертов и на этой основе формирование критериев оценки эффективности представляет собой одно из направлений совершенствования – система определения эффективности межбюджетных отношений. Реализация данной системы подразумевает наличие:

- создания показателей эффективности использования межбюджетных трансфертов;
- разработки классификации критериев эффективности использования трансфертов по видам и назначению;
- корректировки в ст. 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации, где определена результативность бюджетных расходов как достижение уровня запланированного результата конкретного определенного объема бюджетных средств;
- обеспечения соответствия показателей результативности реализации трансфертов индикаторам и показателям конечных результатов целевых государственных программ и подпрограмм.

В идеале представляется, что эффективность использования межбюджетных трансфертов определяется по количественным и качественным показателям освоения субъектами Российской Федерации бюджетных средств. Они же объединяют в себе оценку степени достижения промежуточных и конечных результатов межбюджетного перераспределения, также качество управления данного вида трансфертов, которое обеспечивает достижение определенных результатов. Результативность использования трансфертов между бюджетами отражает уровень достижения запланированного результата использования средств, соответствующие назначению трансферта и связанного с реализацией основным мероприятий государственных программ и подпрограмм [41].

При расчете и анализе эффективности использования бюджетных средств важно учитывать особенности и виды трансфертов, например, как (Рисунок 10):

- целевые и нецелевые трансферты;
- долевые и недолевые трансферты;
- лимитированные и нелимитированные трансферты.

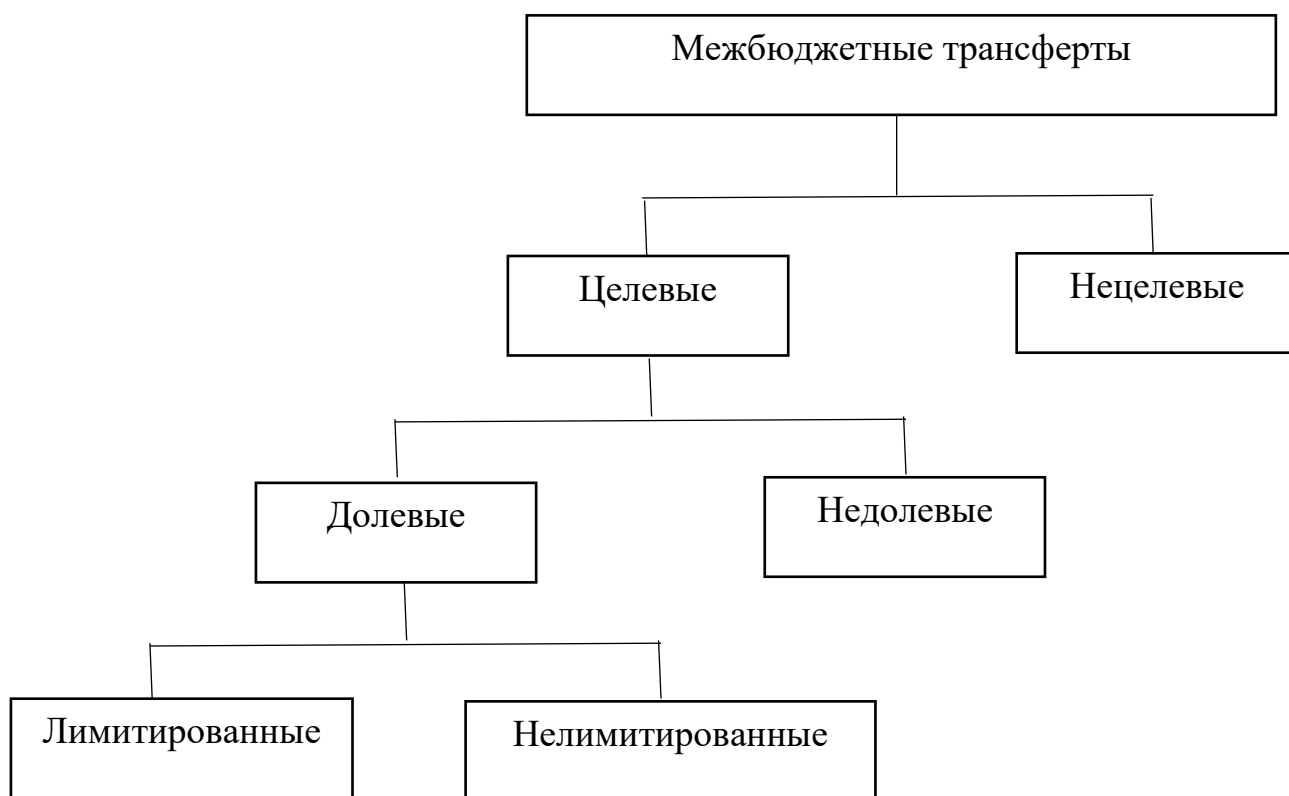


Рисунок 10– Виды межбюджетных трансфертов[64]

Как видно выше, цепочка тянется от целевых трансфертов, нецелевые трансферты не имеют подвидов. То есть, существуют целевые долевые и недолевые трансферты, целевые долевые лимитированные и нелимитированные (недолевыхнелимитированных не существует).

Касаясь различных видов трансфертов, необходимо разобраться в терминах, что предполагает каждый из названных видов, рассмотрим их подробнее в таблице 5.



Таблица 5 – Определения видов межбюджетных трансфертов [64]

Целевые	Нецелевые
Данный вид трансфертов выделяется субъекту или региону на решение конкретных задач.	Поступившие средства в бюджет могут использоваться по усмотрению органов власти на любые цели, предусмотренные полномочиями органами власти данного уровня.
Долевые	Недолевые
Целевой трансферт является долевым, то регион должен пополнять собственными средствами для достижения средств.	Если бюджет, предоставляющий средства в виде трансферта, не требует софинансирования данной услуги.
Лимитированные	Нелимитированные
Устанавливается предельная сумма ассигнований, на которую вправе рассчитывать регион.	Половина средств на цели субъекта предоставляется федеральным бюджетом, половина, вторую половину оплачивает регион/население региона.

Конечно, целесообразнее всего будет разработать показатели эффективности по каждому виду трансфертов и индивидуальных показателей для них, которые будут отражать результаты использования трансфертов в определенной, конкретной сфере или области.

Разрабатываемый комплекс показателей эффективности должен включать в себя различные параметры:

- остатки неосвоенные бюджетных средств субъектом, которые подлежат возврату в федеральный бюджет;
- нарушение условий, на которых были предоставлены межбюджетные трансферты, указанные в соглашении о предоставлении трансферта и др.

На данный момент в практике сложилось, что оценка результативности ограничена лишь целевыми межбюджетными трансфертами. В ситуации с нецелевыми трансфертами механизм распределения и предоставления не

включает доведение до субъектов основных параметров использования бюджетных средств, которые определяют последующую ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Другими словами, более 50% межбюджетных трансфертов используются субъектами Российской Федерации без последующей оценки эффективности их применения (по состоянию на 2015 г.) [65].

Значение показателей результативности использования субвенций и субсидий устанавливается с высшим исполнительным органом субъекта РФ индивидуально. Это намного снижает прозрачность системы межбюджетного перераспределения средств. Во многих случаях устанавливаемые показатели не связаны с целевыми показателями государственных программ и подпрограмм.

При таком раскладе замечается тенденция невыполнения субъектами Российской Федерации параметров результативности исполнения межбюджетных трансфертов. По сведениям Минфина РФ, по итогу 2016 года 30% субъектов Российской Федерации не достигли порога плановых значений результативности реализации субсидий и субвенций [65].

Причинами данного невыполнения плановых показателей результативности субъектами Российской Федерации являются:

- низкое качество управления и организации межбюджетными трансфертами;
- неисполнение или несвоевременное исполнение подрядными организациями контрактных обязательств;
- упущение сроков проведения конкурсных мероприятий, оформления соглашений договоров;
- опоздание по срокам при оформлении сертификатов для проведения субсидируемых мероприятий, при подготовке лицензий и экспертиз;
- неточность при планировании целевых показателей результативности;

– снижение уровня кредитования субъектов хозяйствования и соответственно объема субсидирования процентной ставки по кредитам, также снижение объемов субсидируемого производства.

Перспективно направление оптимизации форм межбюджетного перераспределения, которая направлена на мотивацию субъектов РФ по достижению положительных результатов, необходимых для населения, общественного благополучия.

Так, актуальным направлением совершенствования межбюджетных отношений является расширение состава межбюджетных отношений, ориентированных на результат. То есть, целесообразно увеличение показателей определения результативности для всех видов субвенций и субсидий.

Не лишено оснований утверждение параметров результативности для нецелевых трансфертов в части дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, предоставление которых создает благоприятные условия для повышения качества сбалансированности бюджетов. Соответственно критерии оценки результативности использования данных дотаций могут отражать уровень просроченной кредиторской задолженности к объему расходов бюджета субъекта Российской Федерации, величину дефицита бюджета к объему налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации, уровень государственного долга к объему налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации[66].

Перспективным направлением обеспечения эффективности межбюджетных трансфертов является расширение состава межбюджетных трансфертов (как целевых, так и нецелевых), ориентированных на результат и соответствующее повышение их уровня в структуре межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации.

Таким образом, при оценке эффективности исполнения межбюджетных трансфертов применяются различные подходы, в том числе и авторские. Не

существует единой методики и правовой основы, на которые бы было возможно опираться при оценке реализации трансфертов.

Успешная реализация оценки эффективности межбюджетных трансфертов предполагает методологическую и правовую подготовку, которую необходимо довести до состояния, когда субъекты могли бы оценивать исполнение субвенций и субсидий по единым правовым основам и методикам без особых сложностей. Поэтому разработка системы с показателями и критериями эффективности является первоочередной задачей в данном вопросе.

По итогу, можно сказать, что разработка действительно работающей системы оценки эффективности использования, а именно: создание показателей эффективности использования межбюджетных трансфертов; разработка классификации критериев эффективности использования трансфертов по видам и назначению; корректировка в ст. 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации, где определена результативность бюджетных расходов как достижение уровня запланированного результата конкретного определенного объема бюджетных средств; обеспечение соответствия показателей результативности реализации трансфертов индикаторам и показателям конечных результатов целевых государственных программ и подпрограмм – всё это поможет увеличить оценивание эффективности и результативности использования межбюджетных трансфертов в субъектах Российской Федерации, что поможет увидеть одну цельную картину реализации межбюджетных трансфертов в стране.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В работе были исследованы теоретическо-методологические основы государственного и муниципального управления, структура муниципального управления, а также теория и практика в области переданных полномочий органам местного самоуправления, проблемы наделения отдельными полномочиями и предложены варианты оптимизации данных вопросов, было проанализировано финансовое обеспечение переданных полномочий и связанные с этим проблемы.

Для более удобного и эффективного управления территориальными единицами, высшее государственное управление делегирует полномочия местным властям на управление муниципальными округами, районами, городами и поселениями.

Как определено в теории, местное самоуправление – это самостоятельная деятельность населения определенной территории по решению вопросов местного значения, исходя из интересов всех жителей данной территории. Его суть заключается в автономности, самостоятельности населения от органов государственной власти в решении местных проблем.

Структура органов местного самоуправления определяется ими самостоятельно должна быть закреплена уставом муниципального образования. При этом обязательным является включение в структура органов местного самоуправления представительного орган муниципального образования, главы муниципального образования и местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования).

Все органы местного самоуправления, их полномочия, действия, избрание и др. подкреплены правовыми документами, в соответствии с которыми они работают.

В правовую базу местного самоуправления входят общепризнанные международные правовые нормы и принципы, международные договоры РФ, Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы,

издаваемые в соответствии с ними другие нормативно-правовые акты РФ (такие как: указы и распоряжения Президента РФ, распоряжения и постановления Правительства РФ и иные нормативные акты органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы субъектов РФ, уставы муниципальных образований, решения, которые были приняты на местных референдумах и собраниях граждан, другие муниципальные правовые акты.

Основными правовыми документами, где закреплены принципы местного самоуправления, являются: Европейская Хартия местного самоуправления, Конституция Российской Федерации, Указ Президента Российской Федерации от 15.10.1999 №1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 года, Федеральный закон от 02.03.2007 №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

На региональном уровне Красноярского края для местного самоуправления действует Закон края от 27.12.2005 № 17-4354 «О реестре должностей муниципальной службы», а на муниципальном: «Устав Красноярского края» № 5-1777 от 05.06.2008, где имеется раздел VII. Местное самоуправление в крае; Закон от 01.12.2014 №7-2884 «О некоторых вопросах организации органов местного самоуправления в Красноярском крае».

Далее были отдельно рассмотрены отдельные переданные государственные полномочия органам местного самоуправления.

Процесс наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями закреплен на законодательном уровне.

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 №131-ФЗ, наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями может осуществляться только федеральным либо региональным законодательством. В указанном федеральном законе также определяются

требования, которые предъявляются к наделению отдельными государственными полномочиями органы местного самоуправления.

Передача органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий обеспечивает решение некоторых актуальных вопросов, таких как:

- децентрализация государственной власти;
- развитие в общественной жизни самоуправленческих начал;
- участие народа в реализации властных полномочий;
- увеличение скорости реагирования на различные интересы и стремления местных сообществ, а также отдельных граждан;
- реализация качественного управления социальными процессами, а также процессами, касающихся принятия и осуществления управленческих решений.

Также были изучены и выявлены проблемы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Во-первых, в законодательных актах нашей страны наблюдается терминологическое несоответствие. В законодательных актах не закреплено понятие «наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями», таким образом, не наблюдается последовательность и системность в определениях.

Во-вторых, увеличение компетенций органов МСУ при помощи наделения их отдельными государственными полномочиями должно базироваться на принципе целесообразности и учета возможностей местных властей полностью реализовать эти полномочия, без отвлечения денежных средств и материальных ресурсов из местного бюджета.

Также, особое внимание нужно уделить проблеме финансирования передачи полномочий. При передаче на региональный уровень финансирования на реализацию отдельных государственных полномочий субъекты РФ должны учитывать изначальную неравномерность муниципальных образований. Для этого необходимо принимать взвешенные решения для того, чтобы при помощи

субсидий выравнивать сбалансированность и самостоятельность бюджетов всех уровней.

Кроме этого, был рассмотрен вопрос оценки реализации переданных полномочий органами МСУ. В основном, каждый субъект Российской Федерации выполняет оценку реализации переданных полномочий по методам, которые определены в регионе. Зачастую, у конкретного субъекта имеется правовая основа и методы для оценки переданных полномочий определенной сферы, например, здравоохранения, образования, культуры и др.

Было изучено финансовое обеспечение переданных полномочий. Переданные полномочия финансируются за счет субвенций. Субвенция – форма межбюджетных трансфертов, выделяемых из вышестоящего бюджета в нижестоящий в целях финансового обеспечения расходных обязательств, которые возникают в результате передачи полномочий публично-правовый образований вышестоящего уровня нижестоящему.

Субвенция как форма финансового обеспечения переданных государственных полномочий появилась с принятием Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений».

Методика расчета размера, выделяемых субвенций на реализацию переданных полномочий местному бюджету из федерального бюджета, субъекта Российской Федерации прописана в Законе о соответствующем наделении полномочий или в приложении к данному закону. В основном для расчета размера субвенций представлена формулы для расчета нормативов. Для каждого отдельного государственного полномочия индивидуально прописывается отдельная формула.

Довольно остро стоит вопрос о финансовом обеспечении переданных полномочий. Основными проблемами финансирования являются следующие:

– объем финансирования, который необходим, для должного выполнения переданных полномочий не соответствует возможностям бюджета



муниципалитета из-за его несбалансированности, а также ограниченных доходов;

- недостаточно проработанная методологическая база расчетов объема субвенций (специальных межбюджетных трансфертов) на передачу отдельных полномочий муниципальным образованиям;

- заключаемые договора о передаче отдельных полномочий во многих случаях носят формальный характер и по своему содержанию не в полном объеме соответствуют требованиям 131-Федерального закона.

Кроме всего, были проанализированы методы оценки исполнения межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации.

Успешная реализация оценки эффективности межбюджетных трансфертов предполагает методологическую и правовую подготовку, которую необходимо довести до состояния, когда субъекты могли бы оценивать исполнение субвенций и субсидий по единым правовым основам и методикам без особых сложностей. Поэтому разработка системы с показателями и критериями эффективности является первоочередной задачей в данном вопросе.

В итоге можно сказать, что местное самоуправление в Российской Федерации довольно развито и подкреплено множеством нормативно-правовых актов. Осуществляется передача отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления для более эффективного управления в РФ.

Однако, как выяснилось при изучении данной темы, существуют и некоторые проблемы, которые возникают при передаче отдельных государственных полномочий, оценке реализации переданных полномочий, проблемы в области финансирования полномочий и при оценке межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации. В данной работе были рассмотрены все проблемы и предложены варианты их решения.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Байнова М. С., Медведева Н. В., Рязанцева Ю. С. Основы государственного и муниципального управления: учебное пособие // Директ-Медиа – 2016. - 459 с.
- 2 Ветрова Е. А., Кабанова Е. Е. Основы государственного управления: учебно-методическое пособие / Е.Е. Кабанова // Директ-Медиа – 2018. – 368 с.
- 3 Лаврентьев С. Н., Гимаев И.Р. Местное самоуправление и муниципальная служба в системе властных отношений / И.Р. Гимаев // Издательство «Флинта» – 2017. – 287 с.
- 4 Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. : (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ30 декабря 2008 № 6-ФКЗ и № 8 – ФКЗ) // СПС «Консультант плюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>
- 5 Купряшин Г.Л. Основы государственного и муниципального управления: учебник и практикум для академического бакалавриата / Г.Л. Купряшин // Гриф – 2016. – 500 с.
- 6 Пименов, Н.И. Органы местного самоуправления [Электронный ресурс] / Н.И. Пименов // Институт независимой оценки. – 2015. – Режим доступа: <http://www.grandars.ru/college/pravovedenie/organy-mestnogo-samoupravleniya.html>
- 7 Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 18.04.2018) – 2003. – 24 сентября
- 8 Европейская хартия местного самоуправления. Страсбург, 1985 г. (ратифицирована федеральным законом от 11 апреля 1998 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 07.09.98.

- 9 Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 15.10.1999 №1370 – 1999 – 15 октября
- 10 О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от от 02.03.2007 N 25-ФЗ (ред. от 18.04.2018)– 2007. – 7 февраля
- 11 О реестре должностей муниципальной службы: Закон Красноярского края от 27.12.2005 № 17-4354 – 2005. – 27 декабря
- 12 Устав Красноярского края: Закон Красноярского края от 05.06.2008 № 5-1777 [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.krskstate.ru/docs/0/doc/483>
- 13 О некоторых вопросах организации органов местного самоуправления в Красноярском крае: Закон от 01.12.2014 №7-2884 – 2014. – 1 декабря
- 14 Мокрый В.С. Наделение полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: особенности и закономерности // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 12. – С. 40–44.
- 15 Стульникова, О.В. Проблема наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями [Электронный ресурс] / О.В. Стульникова // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2015. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/problema-nadeleniya-organov-mestnogo-samoupravleniya-otdelnymi-gosudarstvennymi-polnomochiyami>
- 16 Чихладзе, Л.Т. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиям. (теоретический аспект) [Электронный ресурс] / Л.Т. Чихладзе // Вестник Московского университета МВД России– 2014. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/nadelenie-organov-mestnogo-samoupravleniya-otdelnymi-gosudarstvennymi-polnomochiyam-teoreticheskiy-aspekt>

17 О целевых показателях эффективности деятельности органов государственной власти субъектов РФ по осуществлению переданных им полномочий РФ, при выполнении которых возникают расходные обязательства субъектов РФ, на исполнение которых предусмотрены субвенции, формирующие единую субвенцию бюджетам субъектов РФ: распоряжение Правительства РФ от 3 декабря 2013 г. N 2256-р – 2013. – 3 декабря

18 Об утверждении порядка осуществления оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных им полномочий Российской Федерации в сфере охраны здоровья: приказ Министерства здравоохранения России от 29.10.2014 N 680н – 2014. – 29 октября

19 Об утверждении Порядка оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных им полномочий Российской Федерации на государственную регистрацию актов гражданского состояния: приказ Министерства юстиции России от 23.11.2017 N 235 – 2017. – 23 ноября

20 Об утверждении Порядка оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных им полномочий Российской Федерации в сфере образования, при выполнении которых возникают расходные обязательства субъектов Российской Федерации, на исполнение которых предусмотрены субвенции, формирующие единую субвенцию бюджетам субъектов Российской Федерации: приказ Министерства образования и науки РФ от 16 мая 2014 г. N 550 – 2014. – 16 мая

21 Едророва, Е.В. Оценка эффективности наделения органов местного самоуправления нижегородской области отдельными государственными полномочиями [Электронный ресурс] // Финансы и кредит – 2015. – Режим доступа: [https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-effektivnosti-nadeleniya-organov-](https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-effektivnosti-nadeleniya-organov)

mestnogo-samoupravleniya-nizhegorodskoy-oblasti-otdelnymi-gosudarstvennymi-polnomochiyami

22 Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 06.03.2018) – 1999. – 6 октября

23 О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р (ред. от 10.02.2017) – 2008. – 17 ноября

24 О плане мероприятий ("дорожной карте") "Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности сферы культуры": Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. N 2606-р – 2012. – 28 декабря

25 Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие культуры и туризма" на 2013 - 2020 годы: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 317 – 2014. – 15 апреля

26 Об утверждении Основ государственной культурной политики: Указ Президента Российской Федерации от 24.12.2014 г. № 808 – 2014. – 24 декабря

27 Об утверждении Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года: Распоряжение Правительства РФ от 29.02.2016 N 326-р (ред. от 30.03.2018) – 2016. – 29 февраля

28 О библиотечном деле: Федеральный закон от 29.12.1994 N 78-ФЗ – 1994. – 29 декабря

29 Об обязательном экземпляре документов: Федеральный закон от 29.12.1994 № 77-ФЗ – 1994. – 29 декабря

30 О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации: Федеральный закон от 26.05.1996 № 54-ФЗ – 1996. – 26 мая

31 О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации: Федеральный закон от 22.08.1996 № 126-ФЗ – 1996. – 22 августа

32 О народных художественных промыслах: Федеральный законот 06.01.1999 № 7-ФЗ – 1999. – 6 января

33 Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации: Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ – 2002. – 25 июня

34 О меценатской деятельности: Федеральный законот 04.11.2014 № 327-ФЗ – 2014. – 4 ноября

35 О культуре: Закон Красноярского края от 28.06.2007 № 2-190 – 2007. – 28 июня

36 О библиотечном деле в Красноярском крае: Закон Красноярского края от 17.05.1999 № 6-400 – 1999. – 17 мая

37 Основы правовых гарантий коренных малочисленных народов Севера Красноярского края: Закон Красноярского края от 01.07.2003 № 7-1215 – 2003. – 1 июля

38 О порядке отнесения изделий к изделиям народных художественных промыслов на территории Красноярского края: Закон Красноярского края от 28.10.2003 № 8-1479: – 2003. – 28 ноября

39 Об утверждении границ зон охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) регионального значения города Красноярска: Закон Красноярского края от 04.12.2008 № 7-2555 – 2008. – 4 декабря

40 Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации, расположенных на территории Красноярского края: Закон Красноярского края от 23.04.2009 № 8-316 – 2009. – 23 апреля 6

41 Об утверждении порядка оценки качества выполнения органами местного самоуправления муниципальных образований Красноярского края отдельных государственных полномочий, переданных в соответствии с законами Красноярского края»: Постановление Правительства Красноярского края от 04.03.2011 № 112-п – 2011. – 4 марта

42 Оценка качества исполнения переданных полномочий органами местного самоуправления[Электронный ресурс] / Министерство финансов Красноярского края – 2018. – Режим доступа: <http://minfin.krskstate.ru/mbo/polnomochia>

43 Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 №145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 1998.

44 Мокрый В.С. Наделение полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: особенности и закономерности // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 12. – С. 40–44.

45 Миннегулов И.Х. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: На примере Приволжского федерального округа – 2014. – 187 с.

46 Канавина О.С. Принцип материально-финансовой обеспеченности осуществления отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 21. – С. 32–34.

47 Стукалова О.А. Конституционно-правовые основы наделения органов местного самоуправления отдельными полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации – 2016. – 256 с.

48 Гадельшина, Л.И. Содержание финансового обеспечения делегированных государственных полномочий субъекта российской федерации[Электронный ресурс] / Л.И. Гадельшина//Ученые записки Казанского университета. – 2015. – Режим доступа:<https://cyberleninka.ru/article/n/soderzhanie-finansovogo-obespecheniya-delegirovannyh-gosudarstvennyh-polnomochiy-subekta-rossiyskoy-federatsii>

49 Губернаторский совет / Статья // Энциклопедия Красноярского края – 2018. – [Электронный ресурс] / Режим доступа: [http://my.krskstate.ru/docs/power\\_structure/gubernatorskiy-sovet/](http://my.krskstate.ru/docs/power_structure/gubernatorskiy-sovet/)

50 «О наделении органов местного самоуправления полномочиями на государственную регистрацию актов гражданского состояния»: Закон Белгородской области от 27.11.2003 № 102 (ред. от 11.05.2010) – 2003. – 27 ноября

51 Миннегулов И.Х. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: На примере Приволжского федерального округа – 2014. – 187 с.

52 Канавина О.С. Принцип материально-финансовой обеспеченности осуществления отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 21. – С. 32–34.

53 Канавина О.С. Принцип материально-финансовой обеспеченности осуществления отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 21. – С. 32–34.

54 Пешкова Х.В. Исторические аспекты межбюджетных субвенций // Финансовое право. – 2015. – № 6. – С. 6–11

55 Пешкова Х.В. Дотации и субсидии: финансово-правовой и экономический аспекты – М.: Рос. акад. правосудия, 2015. – 196 с.

56 Марчева, Л.М. Проблемы финансирования местного самоуправления в России и Великобритании[Электронный ресурс] //Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки – 2015. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-finansirovaniya-mestnogo-samoupravleniya-v-rossii-i-velikobritanii>

57 Свичева, В.А. Делегирование полномочий по населенным пунктам: проблема финансирования[Электронный курс] // Муниципалитет: экономика и управление – 2016. – Режим доступа: <http://municipal.uapa.ru/en/issue/2013/01/13/>



58 Славина В. Доверяй, но проверяй / Статья // Газета Красноярский рабочий – 2017. – [Электронный ресурс] / Режим доступа: [http://www.krasrab.com/archive/2017/08/02/15/view\\_article](http://www.krasrab.com/archive/2017/08/02/15/view_article)

59 Кондраткова И.А. Межбюджетные трансферты: понятие, виды межбюджетных трансфертов, назначение, формы, условия предоставления - [Электронный ресурс] /Businessman– 2016. – Режим доступа: <https://businessman.ru/new-mezhbyudzhetye-transferty-ponyatie-vidy-mezhbyudzhetyx-transfertov-naznachenie-formy-usloviya-predostavleniya.html>

60 Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2016 год (предварительные итоги)[Электронный ресурс] /Министерство Финансов РФ – 2016. – Режим доступа:[https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/04/main/0454\\_Ispolnenie-2017\\_preview.pdf](https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/04/main/0454_Ispolnenie-2017_preview.pdf)

61 Соляникова С.П., Раковский И.Д. Концептуальные подходы к оценке качества управления региональными бюджетами // Инновационное развитие экономики. / № 4 (34). – 2016. – с. 164–172.

62 Веприкова Е.Б., Коуров В.Ф., Телушкина Е.Н.финансовое обеспечение исполнения государственных полномочий, переданных на уровень муниципальных образований [Электронный ресурс] //Ученые заметки ТОГУ– 2015. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?=&id=24229446>

63 Полякова О.А., Аландаров Р.А. Бюджетная политика Российской Федерации в условиях экономической неопределенности // Вестник Финансового университета / № 5 (89). – 2015. – с. 6–12.

64 Веприкова, Е. Б. Федорова, Е. А. Новицкий, А. А. Телушкина, Е. Н.Межбюджетные трансферты муниципальным образованиям: основы теории и практика распределения / Е. Б. Веприкова, Е. А. Федорова, А. А. Новицкий, Е. Н. Телушкина // Хабаровск: Изд-во Тихоокеанский гос. ун-та – 2015. – с. 124

65 Отчет о достижении показателей результативности использования субсидий субъектами Российской Федерации в 2016 г. по итогам мониторинга предоставления субсидий, достижения значений показателей результативности

использования субсидий субъектами Российской Федерации. Минфин России [Электронный ресурс] – 2016. – Режим доступа: [http://minfin.ru/common/upload/library/2015/05/main/otchet\\_po\\_monitoringu\\_subsidiy\\_za\\_2014\\_god.pdf](http://minfin.ru/common/upload/library/2015/05/main/otchet_po_monitoringu_subsidiy_za_2014_god.pdf)

66 Васюнина, М. Л. Оценка эффективности межбюджетных трансфертов субъектам российской федерации [Электронный ресурс] // Экономика. Налоги. Право. – 2017. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-effektivnosti-mezhbyudzhetyh-transfertov-subektam-rossiyskoj-federatsii>

67 Ермакова, Н.А. Проблемы и перспективы развития межбюджетных отношений в России [Электронный ресурс] // Финансы. Налоги – 2017. – Режим доступа: [http://www.ineconomic.ru/sites//field\\_print\\_version/39-2017.pdf](http://www.ineconomic.ru/sites//field_print_version/39-2017.pdf)

68 Краснова, А.А. Правовая основа местного самоуправления [Электронный ресурс] / А.А. Краснова // Зона Закона. – 2017. – Режим доступа: <https://www.zonazakona.ru/articles/index.php?a=9>

69 Губернаторский совет / Статья // Энциклопедия Красноярского края – 2018. – [Электронный ресурс] / Режим доступа: [http://my.krskstate.ru/docs/power\\_structure/gubernatorskiy-sovet/](http://my.krskstate.ru/docs/power_structure/gubernatorskiy-sovet/)

70 Казаков, В.В. Отдельные организационно-правовые вопросы финансового обеспечения в реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий федерации [Электронный ресурс] / В.В. Казаков // Вестник Томского университета. Право. – 2015. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/v/otdelnye-organizatsionno-pravovyye-voprosy-finansovogo-obespecheniya-v-realizatsii-organami-mestnogo-samoupravleniya-otdelnyh>

71 Матузова, Н.И. Теория государства и права: Учебник / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. - М.: Издательский дом «Дело». - 2014. – 528 с.

72 Смагина, М.Н., Мукенге, Г.Т Проблемы и перспективы совершенствования системы межбюджетных отношений в Российской Федерации [Электронный ресурс] / М.Н. Смагина // Социально-экономические

явления и процессы – 2017. – Режим доступа:<https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-i-perspektivy-sovershenstvovaniya-sistemy-mezhbyudzhethnyh-otnosheniy-v-rossiyskoy-federatsii>

73 Комягина А. С. О проблемах эффективного осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, переданных в рамках заключенных соглашений между органами местного самоуправления [Электронный ресурс] / С. Комягина // Таврический научный журнал – 2016. – Режим доступа:<https://cyberleninka.ru/article/n/o-problemah-effektivnogo-osuschestvleniya-polnomochiy-po-resheniyu-voprosov-mestnogo-znacheniya-peredannyh-v-ramkah-zaklyuchennyh>

74 Комягина А. С. Финансовое обеспечение исполнения полномочий по решению вопросов местного значения, переданных в рамках соглашений о передаче осуществления полномочий [Электронный ресурс] / С. Комягина // Крымский научный вестник – 2015. – Режим доступа:<https://cyberleninka.ru/article/n/finansovoe-obespechenie-ispolneniya-polnomochiy-po-resheniyu-voprosov-mestnogo-znacheniya-peredannyh-v-ramkah-soglasheniy-o-peredache>

75 Ворошилов Н.В. Эффективность муниципального управления: сущность и подходы к оценке [Электронный ресурс] / Н.В. Ворошилов // Проблемы развития территории – 2015. – Режим доступа:<https://cyberleninka.ru/article/n/effektivnost-munitsipalnogo-upravleniya-suschnost-i-podhody-k-otsenke>

76 Бойко Р.М. Счетная палата Красноярского края приняла участие в семинаре «Актуальные вопросы развития внешнего государственного (муниципального) финансового контроля» [Электронный ресурс] / – 2017. – Режим доступа:<http://spkrk.ru/index.php/press-tsentr/novosti/2269-schetnaya-palata-krasnoyarskogo-kрая-prinyala-uchastie-v-seminare-aktualnye-voprosy-razvitiya-vneshnego-gosudarstvennogo-munitsipalnogo-finansovogo-kontrolya>

## **ПРИЛОЖЕНИЕ А**

### **Отчет**

#### **о результатах контрольного мероприятия**

#### **«Аудит эффективности использования средств, выделенных на развитие и функционирование сферы культуры Красноярского края»**

рассмотрен коллегией Счетной палаты Красноярского края

(протокол от 09 декабря 2016 года № 14)

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 2.3.3 годового плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2016 год, предложение Законодательного Собрания Красноярского края (письмо от 10.07.2015 № 1929-и-ЗС).

Предмет контрольного мероприятия: деятельность органов исполнительной власти и государственных учреждений культуры Красноярского края по эффективному использованию средств в сфере культуры.

Объект контрольного мероприятия: министерство культуры Красноярского края.

Срок проведения контрольного мероприятия с 19 сентября по 31 октября 2016 года.

Цель контрольного мероприятия: оценка эффективности использования средств, выделенных на развитие и функционирование сферы культуры.

Проверяемый период деятельности: 2015 год (в целях сравнения показателей используются данные 2014 года и 2016 года).

В ходе контрольного мероприятия составлен акт, с которым без замечаний ознакомлена министр культуры Красноярского края.