



**ОПРЕДЕЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН**

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Юнусова Айрата Салаватовича на нарушение конституционных прав постановлением Правительства Республики Башкортостан от 20 июля 2018 года № 345 «Об утверждении нормативов формирования расходов на содержание органов местного самоуправления муниципальных образований Республики Башкортостан»

город Уфа

« 03 » октября 2018 года

Конституционный Суд Республики Башкортостан в составе
Председателя З.И. Еникеева, судей В.М. Крылова, Ф.Р. Муратшина,

заслушав в заседании заключение судьи Ф.Р. Муратшина,
проводившего на основании статьи 44 Закона Республики Башкортостан «О
Конституционном Суде Республики Башкортостан» предварительное
изучение обращения,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Республики Башкортостан гражданин А.С. Юнусов просит проверить конституционность постановления Правительства Республики Башкортостан от 20 июля 2018 года № 345 «Об утверждении нормативов формирования расходов на содержание органов местного самоуправления муниципальных образований Республики Башкортостан».

По мнению заявителя, указанный акт противоречит Конституции Республики Башкортостан и не подлежит применению, поскольку «вмешивается в административный процесс органов местного самоуправления (устанавливает количество заместителей главы администрации), а также не содержит методики определения нормативов, обеспечивающей прозрачность и беспристрастный анализ».

2. В Республике Башкортостан признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно (статья 7 Конституции Республики Башкортостан).

Конституционно-правовые нормы о местном самоуправлении также содержатся в главе 8 «Местное самоуправление» Конституции Республики Башкортостан. В частности, в статье 110 провозглашено, что местное самоуправление в Республике Башкортостан обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Статья 112 Конституции Республики Башкортостан предусматривает, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, в пределах своей компетенции формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения; структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

Согласно Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72, пункт «н» части 1). По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 76, часть 2, Конституции Российской Федерации).

На федеральном уровне принят Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающий, что местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации (часть 1 статьи 1). Часть 3 статьи 34 данного Федерального закона закрепляет, что порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Вопросы, касающиеся структуры и организации органов местного самоуправления на территории Республики Башкортостан, урегулированы Законом Республики Башкортостан от 18 марта 2005 года № 162-з «О местном самоуправлении в Республике Башкортостан». В данном Законе, также как и в вышеназванном Федеральном законе (часть 1 статьи 34), указывается, что структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (часть 1 статьи 11.1). Также особо подчеркивается, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти Республики Башкортостан (часть 4 статьи 11.1).

Вместе с тем, статья 112 (часть третья) Конституции Республики Башкортостан содержит положение о том, что органы государственной власти Республики Башкортостан содействуют местному самоуправлению.

Такое содействие включает в себя, в числе прочего, и финансовую помощь, направленную, прежде всего, на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Согласно Федеральному закону от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований в порядке, установленном федеральным законом. По данным вопросам органы государственной власти субъекта Российской Федерации имеют право принимать законы, иные нормативные правовые акты, в том числе региональные программы субъектов Российской Федерации, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право (подпункт 37 пункта 2 и пункт 3.1 статьи 26.3).

Статья 27.1 Закона Республики Башкортостан «О местном самоуправлении в Республике Башкортостан» предусматривает, что в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органа местного самоуправления по вопросам местного значения, из бюджета Республики Башкортостан предоставляются субсидии местным бюджетам в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ним законами Республики Башкортостан (часть 1). В случаях и порядке, установленных законами Республики Башкортостан в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами органов государственной власти Республики Башкортостан, местным бюджетам могут быть предоставлены

иные межбюджетные трансферты из бюджета Республики Башкортостан (часть 2 статьи 27.1).

Основные условия предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации определены статьей 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Согласно пункту 1 данной статьи межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам (за исключением субвенций) предоставляются при условии соблюдения органами местного самоуправления бюджетного законодательства Российской Федерации и законодательства Российской Федерации о налогах и сборах. В пунктах 2, 3 и 4 указанной статьи установлены дополнительные требования к муниципальным образованиям, в бюджетах которых доля дотаций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в размере, не превышающем расчетного объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации), замененной дополнительными нормативами отчислений, в течение двух из последних отчетных финансовых лет превышала 5, 20 и 50 процентов собственных доходов местного бюджета. Так, те муниципальные образования, в бюджете которых доля межбюджетных трансфертов превышала 5 процентов, начиная с очередного финансового года не имеют права превышать установленные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации нормативы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления (пункт 2 статьи 136).

При несоблюдении органами местного самоуправления условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации, определенных бюджетным законодательством

Российской Федерации, а также при нарушении предельных значений, установленных пунктом 3 статьи 92.1 и статьи 107 названного Кодекса, и в случаях, предусмотренных главой 30 данного Кодекса, финансовые органы субъектов Российской Федерации вправе принять решение о приостановлении (сокращении) в установленном ими порядке предоставления межбюджетных трансфертов соответствующим местным бюджетам до приведения в соответствие с требованиями статьи 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации положений, обуславливающих условия предоставления межбюджетных трансфертов (пункт 5 статьи 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Анализ истребованных Конституционным Судом Республики Башкортостан материалов показал, что доля межбюджетных трансфертов из бюджета Республики Башкортостан в подавляющем большинстве местных бюджетов муниципальных образований Республики Башкортостан превышает 5 процентов. Это означает, что на такие муниципальные образования распространяются вышеприведенные требования Бюджетного кодекса Российской Федерации о соблюдении установленных высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации нормативов формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления.

Тем самым, руководствуясь требованиями бюджетного законодательства Российской Федерации, Правительство Республики Башкортостан в рамках своих полномочий постановлением от 20 июля 2018 года № 345 утвердило нормативы формирования расходов на содержание органов местного самоуправления муниципальных образований Республики Башкортостан на очередной 2018 год.

3. По поводу утверждения заявителя об отсутствии в оспариваемом им Постановлении Правительства Республики Башкортостан специальной

методики определения нормативов расходов на содержание органов местного самоуправления в Республике Башкортостан Конституционный Суд Республики Башкортостан отмечает, что такая методика содержится в другом нормативном правовом акте. 13 сентября 2013 года постановлением Правительства Республики Башкортостан № 423 утверждена Методика расчета нормативов формирования расходов на содержание органов местного самоуправления муниципальных образований Республики Башкортостан (далее – Методика). На основании Методики Правительство Республики Башкортостан определяет конкретные нормативы формирования расходов на содержание органов местного самоуправления муниципальных образований на каждый финансовый год.

Согласно Методике данные нормативы направлены на установление предельной доли расходов консолидированных бюджетов муниципальных районов и бюджетов городских округов на содержание органов местного самоуправления муниципальных образований в общей сумме доходов консолидированных бюджетов муниципальных районов и бюджетов городских округов (абзац первый пункта 2).

Доходы консолидированных бюджетов муниципальных районов и бюджетов городских округов, в соответствии с Методикой, включают в себя налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов, дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов, городских округов, дотации бюджету закрытого административно-территориального образования и дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов, субвенции бюджетам муниципальных районов на выплату дотаций бюджетам поселений, сложившиеся по состоянию на 1 января отчетного года (абзац второй пункта 2).

Методика устанавливает, что при определении объема расходов на содержание органов местного самоуправления муниципальных образований Республики Башкортостан учитывается предельная численность

муниципальных служащих советов и администраций поселений, муниципальных районов, городских округов на очередной год, за исключением муниципальных служащих, осуществляющих в органах местного самоуправления переданные государственные полномочия (абзац первый пункта 3).

При определении предельной численности муниципальных служащих органов местного самоуправления муниципальных образований, как предусматривает Методика (абзац второй пункта 3), применяется распределение муниципальных образований по видам (городские округа, муниципальные районы с административным центром – городом, сельские муниципальные районы).

Причем при определении объема расходов на содержание органов местного самоуправления муниципальных образований Республики Башкортостан не учитываются расходы на содержание органов местного самоуправления муниципальных образований, производимые за счет субвенций, предоставляемых бюджетам муниципальных образований из бюджета Республики Башкортостан в целях финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий, переданных для осуществления органам местного самоуправления муниципальных образований Республики Башкортостан в установленном законодательством Республики Башкортостан порядке (пункт 4 Методики).

В связи с наличием в составе муниципальных районов Республики Башкортостан поселений, не подпадающих под действие части 2 статьи 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации, при расчете нормативов для данных муниципальных районов Республики Башкортостан из доходов, указанных в пункте 2 Методики, и расходов, учитываемых согласно пункту 4 Методики, исключаются показатели для соответствующих поселений (пункт 6 Методики).

Для исчисления норматива формирования расходов на содержание органов местного самоуправления муниципального района, городского округа Республики Башкортостан Методика (пункт 5) предусматривает специальную формулу, которая учитывает:

- расходы на оплату труда работников органов местного самоуправления муниципального района, городского округа Республики Башкортостан;

- доходы в местный бюджет;

- расчетные материальные затраты на обеспечение деятельности органов местного самоуправления в бюджетах городских округов и муниципальных районов, включая бюджеты сельских и городских поселений.

В структурном отношении нормативы формирования расходов на содержание органов местного самоуправления муниципальных образований Республики Башкортостан на каждый год, определяемые по вышеприведенной Методике, включают в себя:

- наименование конкретного муниципального образования;

- предельную численность муниципальных служащих советов и администраций муниципальных районов, городских округов Республики Башкортостан, включая предельную численность заместителей глав администраций;

- норматив формирования расходов на содержание органов местного самоуправления муниципального образования Республики Башкортостан в процентах.

Таким образом, вопреки утверждению заявителя, Конституционный Суд Республики Башкортостан в установлении оспариваемым постановлением Правительства Республики Башкортостан для каждого муниципального образования предельной численности муниципальных служащих, в том числе заместителей глав администрации, а также норматива формирования расходов на содержание органов местного самоуправления в

процентах какой-либо неопределенности в вопросе соответствия нормам Конституции Республики Башкортостан не усматривает. В силу этого жалоба А.С. Юнусова, как не отвечающая требованиям допустимости обращений в Конституционный Суд Республики Башкортостан, не может быть принята к рассмотрению.

Исходя из изложенного, руководствуясь подпунктом «г» пункта 1 части 1 статьи 3, частью 1 статьи 4, частью 2 статьи 38, пунктом «б» части 1 статьи 46, частью 2 статьи 74 и статьей 77 Закона Республики Башкортостан «О Конституционном Суде Республики Башкортостан», Конституционный Суд Республики Башкортостан

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина А.С. Юнусова в силу того, что она не отвечает требованиям Закона Республики Башкортостан «О Конституционном Суде Республики Башкортостан», в соответствии с которыми обращение в Конституционный Суд Республики Башкортостан признается допустимым.

2. Определение Конституционного Суда Республики Башкортостан по данной жалобе не может быть пересмотрено иным судом.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в «Ведомостях Государственного Собрания – Курултая, Главы и Правительства Республики Башкортостан» и на «Официальном интернет-портале правовой информации Республики Башкортостан» (www.npa.bashkortostan.ru).

№ 112-О



Конституционный Суд
Республики Башкортостан