

УДК 342.25

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРИРОДА КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЛЕГИРОВАННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Л.И. Гадельшина

Государство реализует свои функции по определенным предметам ведения через свои органы власти, наделенные соответствующей компетенцией.

Под компетенцией принято понимать законно возложенный объем публично-властной деятельности субъекта публичной власти [1, с. 55, 56; 2, с. 30; 3, с. 89; 4, с. 6]. В настоящее время устоявшейся является позиция, согласно которой в структуру компетенции входят права, обязанности и сфера деятельности, в которой они осуществляются [5, с. 22; 6, с. 170; 7, с. 226, 572].

Под компетенцией органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере финансового обеспечения делегируемых отдельных государственных полномочий субъекта Российской Федерации органам местного самоуправления понимаются обязанности и права органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предоставлению муниципальному образованию денежных средств из централизованных денежных фондов, достаточных для осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий субъекта Российской Федерации.

Предметы ведения как структурный элемент компетенции выступают способом юридического обозначения тех общественных отношений, тех сфер общественной жизни, которые определяются в качестве предмета властных действий органа [8, с. 91]. Предметом ведения органа государственной власти субъекта Российской Федерации в рассматриваемом случае выступает группа общественных отношений, складывающихся в процессе финансового обеспечения отдельных государственных полномочий субъекта Российской Федерации, делегированных органам местного самоуправления.

Полномочия как второй элемент компетенции выступают главным ее содержанием. Свои функции и задачи государственные органы субъекта Российской Федерации реализуют посредством реализации закрепленных за ними прав и обязанностей, которые характеризуют пределы возможностей органа в той или иной сфере общественных отношений [9, с. 21–22]. При этом важно понимать, что полномочия – это право-обязанность, а не только право определенного субъекта. Это находит подтверждение в судебной практике. Так, Верховный Суд Российской Федерации пришел к выводу о противопо-

речи Федеральному закону № 131-ФЗ пункта 2 части 1 статьи 6 Закона Приморского края от 28 июля 2009 г. № 486-КЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов (городских округов) Приморского края отдельными государственными полномочиями по созданию административных комиссий» на том основании, что предусмотренная данным актом функция контроля со стороны органов государственной власти за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий отнесена к правам органов власти субъекта Российской Федерации, а не к обязанностям. Оспариваемая норма, по мнению суда, может привести к выборочному исполнению или неисполнению данными органами власти и их должностными лицами контрольной деятельности как за осуществлением органами местного самоуправления полномочий по созданию административных комиссий, так и за расходованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств из бюджета субъекта Российской Федерации (ОБ).

Теоретические основы компетенции субъекта Российской Федерации в сфере финансового обеспечения делегированных государственных полномочий в правовой доктрине не проработаны. Поэтому исследование конституционно-правовой природы компетенции названной сферы с точки зрения института разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов в настоящее время является актуальным.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов

Российской Федерации» (далее – ФЗ № 184-ФЗ) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации относится к принципам деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации (ФЗ1).

Согласно п. «ж» ст. 71 Конституции Российской Федерации, в ведении Российской Федерации находится финансовое регулирование (К). Пунктом «н» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов отнесено установление общих принципов организации местного самоуправления. А в части 2 ст. 132 Конституции Российской Федерации говорится о «передаче материальных и финансовых средств» при наделении отдельными государственными полномочиями. Следовательно, Конституцией Российской Федерации такой предмет ведения, как финансовое обеспечение делегированных государственных полномочий, прямо не устанавливается.

Статьи 5 и 6 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131-ФЗ), закрепляя полномочия федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления, устанавливают, что осуществление ими исполнительно-распорядительных функций в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, названным Федеральным законом и другими федеральными законами (ФЗ2). Положе-

ния частей 5 и 7 ст. 19 ФЗ № 131-ФЗ сферу финансового обеспечения делегированных государственных полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации не разграничивают.

Глава IV.1. ФЗ № 184-ФЗ устанавливает общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Нормами указанной главы закрепляются три группы государственных полномочий:

1) государственные полномочия по предметам ведения Российской Федерации;

2) государственные полномочия по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

3) государственные полномочия по предметам ведения субъектов Российской Федерации.

Рассмотрим их подробнее.

1. Государственные полномочия по предметам ведения Российской Федерации, по общему правилу, осуществляются федеральными органами государственной власти и финансируются из федерального бюджета. В силу п. 7 ст. 26.3 ФЗ № 184-ФЗ данные полномочия могут быть переданы для осуществления органам государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом финансовое обеспечение переданных государственным органам власти субъекта Российской Федерации федеральных полномочий осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, – за счет субвенций из бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, и за счет бюджетных ассигнований из бюджета субъекта Российской Федерации не менее чем в

объеме планируемых поступлений от уплаты государственной пошлины, связанной с осуществлением переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации отдельных полномочий и зачисляемой в бюджеты субъектов Российской Федерации. Субъект Российской Федерации в соответствии с абз. 16 п. 7 ст. 26.3 ФЗ № 184-ФЗ имеет право дополнительно использовать собственные финансы в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Согласно абз. 17 п. 7 ст. 26.3 ФЗ № 184-ФЗ полномочия Российской Федерации, переданные для осуществления органам государственной власти субъекта Российской Федерации, могут передаваться органам местного самоуправления, если это разрешено федеральными законами, предусматривающими передачу указанных полномочий органам государственной власти субъекта Российской Федерации. Такая передача осуществляется законами субъекта Российской Федерации. Источник финансирования делегированных органам местного самоуправления государственных полномочий Российской Федерации не меняется.

Таким образом, полномочие по финансовому обеспечению делегированных органам местного самоуправления государственных полномочий Российской Федерации находится в ведении Российской Федерации. При этом субъект Российской Федерации имеет право дополнительного финансирования.

2. Государственные полномочия по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации можно разделить на три подгруппы: 1) полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации, исчерпывающий перечень которых предусмотрен п.

2) ст. 26.3 ФЗ № 184-ФЗ; 2) полномочия Российской Федерации, не предусмотренные пунктом 2 ст. 26.3 ФЗ № 184-ФЗ; 3) полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации, не указанные в п. 2 ст. 26.3 ФЗ № 184-ФЗ, и до принятия федеральных законов установленные законами субъекта Российской Федерации (п. 5 ст. 26.3 ФЗ № 184-ФЗ).

Исчерпывающий перечень полномочий субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществляемых органами государственной власти субъекта Российской Федерации, предусмотрен п. 2 ст. 26.3 ФЗ № 184-ФЗ. Пример: организация и осуществление деятельности по опеке и попечительству (пп. 24.2 п. 2 ст. 26.3 ФЗ № 184-ФЗ), обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями (пп. 14.2). В силу п. 1 ст. 26.3 ФЗ № 184-ФЗ данные полномочия финансируются за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета). Здесь возможно дополнительное финансирование из федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов Российской Федерации в порядке и случаях, установленных федеральными законами. Указанные полномочия могут быть переданы законом субъекта Российской Федерации органам местного самоуправления с предоставлением необходимых материальных и финансовых ресурсов (п. 6 ст. 26.3 ФЗ № 184-ФЗ). Таким образом, полномочие по финансовому обеспечению делегированных органам местного самоуправления государственных полномочий субъекта Российской Федерации по предметам совместно-

го ведения, указанных в п. 2 ст. 26.3 ФЗ № 184-ФЗ находится в ведении субъекта Российской Федерации. При этом Российская Федерация имеет право дополнительного финансирования таких полномочий.

Полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, не предусмотренные пунктом 2 ст. 26.3 ФЗ № 184-ФЗ, могут передаваться органам государственной власти субъекта Российской Федерации. А в силу абз. 17 п. 7 ст. 26.3 ФЗ № 184-ФЗ от органов государственной власти субъекта Российской Федерации данные полномочия могут передаваться органам местного самоуправления, если это право предоставлено субъектам Российской Федерации федеральными законами. В соответствии с п. 7 ст. 26.3 ФЗ № 184-ФЗ финансовое обеспечение этих полномочий осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, – за счет субвенций из бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и за счет бюджетных ассигнований из бюджета субъекта Российской Федерации не менее чем в объеме планируемых поступлений от уплаты государственной пошлины, связанной с осуществлением переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации отдельных полномочий и зачисляемой в бюджеты субъектов Российской Федерации. Субъект Российской Федерации в соответствии с абз. 16 п. 7 ст. 26.3 ФЗ № 184-ФЗ имеет право дополнительно использовать собственные финансы в соответствии с законом субъекта Российской Федерации. Таким образом, полномочие по финансовому обеспечению делегированных органам местного самоуправления полномочий Российской Федерации по предметам совместно-

го ведения Российской Федерации и ее субъектов, не указанные в п. 2 ст. 26.3 ФЗ № 184-ФЗ находится в ведении Российской Федерации. При этом субъект Российской Федерации имеет право дополнительного финансирования таких полномочий.

Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по вопросам совместного ведения, не предусмотренные пунктом 2 ст. 26.3 ФЗ № 184-ФЗ и до принятия федеральных законов установленные законами субъекта Российской Федерации, осуществляются органами государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно за счет и в пределах средств бюджета субъекта Российской Федерации (п. 5 ст. 26.3 ФЗ № 184-ФЗ).

3. Государственные полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения субъекта Российской Федерации в силу ст. 26.2 ФЗ № 184-ФЗ осуществляются данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета). То есть фи-

нансирование делегированных органам местного самоуправления указанных полномочий находится в ведении субъекта Российской Федерации.

Итак, если рассматривать полномочие как совокупность прав и обязанностей (правообязанность), то в ведении субъекта Российской Федерации находится финансовое обеспечение делегированных органам местного самоуправления полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения субъекта Российской Федерации, а также полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, предусмотренных пунктом 2 ст. 26.3 ФЗ № 184-ФЗ. В ведении Российской Федерации находится финансовое обеспечение делегированных органам местного самоуправления полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения, не предусмотренных в пункте 2 ст. 26.3 ФЗ № 184-ФЗ.

Источники

ОБ – Определение Верховного Суда от 28 марта 2012 г. № 56-АПГ12-1 «Об оставлении без изменения решения Приморского краевого суда от 13 января 2012 г., которым удовлетворено заявление о признании недействительным пункта 2 части 1 статьи 3 Закона Приморского края от 28 июля 2009 г. № 486-КЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов (городских округов) Приморского края отдельными государственными полномочиями по созданию административных комиссий» // СПС «КонсультантПлюс». Судебная практика.

ФЗ1 – Федеральный закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

К – Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Рос. газ. – 1993. – 25 дек.

ФЗ2 – Федеральный закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

Литература

1. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. – М., 2001. – 355 с.
2. Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства / Л.М. Карапетян. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – 352 с.
3. Карасева М.В. Бюджетное право: учебное пособие / М.В. Карасева, Т.М. Бялкина, Т.Д. Зражевская и др.; отв. ред. М.В.Карасева. – М.: Эксмо, 2010. – 318 с.
4. Собянин С.С. Разграничение компетенции органов власти различных уровней в федеративном государстве / С.С. Собянин // Государство и право. – 2006. – № 12. – С. 5–11.
5. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции // Журнал российского права. – 2000. – № 10. – С. 22–32.
6. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма: Учебно-практическое пособие / И.А. Умнова; 2-е изд. испр. и доп. – М.: Дело, 2000. – 304 с.
7. Дмитриев Ю.А. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник / 2-е изд. Ю.А. Дмитриев, Н.А. Емельянов, В.В. Комарова и др.; под ред. Ю.А. Дмитриева. – М.: Профобразование, 2000. – 800 с.
8. Ханов Н.В. Конституционно-правовые формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук / Н.В. Ханов. – М., 2008. – 198 с.
9. Авакьян С.А. Правовое регулирование деятельности Советов. Конституционные основы, теория, практика. М.: МГУ, 1980. – 176 с.

Аннотация

В статье исследуется конституционно-правовая природа компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере финансового обеспечения государственных полномочий, делегированных органам местного самоуправления; рассматривается содержание компетенции, формулируется определение понятия «компетенция органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере финансового обеспечения делегируемых органам местного самоуправления полномочий субъекта Российской Федерации», выделяются группы государственных полномочий с точки зрения института разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: компетенция, предметы ведения, полномочия, государственное полномочие, финансовое обеспечение, делегирование полномочий, разграничение государственных полномочий.

Summary

The article is devoted to the constitutional-legal nature of the competence of public authorities of the subject of the Russian Federation in the sphere of financial provision of state powers delegated to local self-government bodies. The contents of the competence, as well as the definition of the concept «competence of public authorities of the subject of the Russian Federation in the sphere of financial security delegated to local self-government bodies of the subject of the Russian Federation» are considered. Finally, the groups of state authority are distinguished in the article from the point of view of the Institute of differentiation of subjects of jurisdiction and powers of the Russian Federation and subjects of the Russian Federation.

Keywords: competence, subject-matter jurisdiction, powers, public authority, financial security, delegation of authority, differentiation of state powers.