

социальным), о способах их защиты, о законе, о том, что закон нужно уважать и соблюдать. Повышая уровень правосознания молодого поколения, мы заботимся о будущем нашего государства.

Таким образом, правовое сознание, правовая культура и социальные права человека и гражданина тесно связаны между собой и взаимообуславливают друг друга. Чем выше уровень правосознания и правовой культуры, тем эффективней реализуются социальные права человека и гражданина, и наоборот, чем эффективней реализуются и юридически грамотно защищаются социальные права, можно говорить о высоком уровне правовой культуры и высоком уровне правосознания.

Д.П. КОРАБЛЕВ

*аспирант кафедры конституционного
и муниципального права
ТюмГУ ИГиП*

научный руководитель:

Н.М. ДОБРЫНИН

*профессор кафедры
конституционного и муниципального права
ИГиП ТюмГУ,
доктор юридических наук*

ПРАВОВЫЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ДЕЛЕГИРОВАНИЯ ОРГАНАМИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПЕРЕДАННЫХ ИМ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В последнее время, проблема разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления является одной из важнейших в деле формирования законодательных установлений, определяющих деятельность муниципалитетов.¹ Однако на первый план, ввиду проводимой в Российской

¹ Еремин А.Р. О наделении отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления в Российской Федерации // Журнал российского права. - М.: Норма. 2006. № 10. С. 35 – 43.

Федерации муниципальной реформы, выходит проблема наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Конституция РФ (ч. 2 ст. 132), Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 19) предусматривают возможность передачи законом органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

При этом наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями законами субъектов Федерации допускается, согласно ч. 2 ст. 19 указанного Федерального закона, если это не противоречит федеральным законам.

Данное требование означает, что возможность передачи субъектами РФ органам местного самоуправления переданных им федеральных полномочий должна быть прямо закреплена в Федеральном законе - так, как это сделано, к примеру, в законах «О Всероссийской сельскохозяйственной переписи», «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции», «О донорстве крови и ее компонентов», «О ветеранах», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». На сегодняшний день данный перечень расширяется.

Следует подчеркнуть, что приведенное правило касается и всех делегированных субъектам РФ федеральных полномочий - будь то по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ или по предметам исключительного ведения РФ.

В тех случаях, когда в законе не содержится прямого разрешения на передачу делегированных субъектам РФ федеральных полномочий на муниципальный уровень, субъекты РФ, соответственно, не вправе осуществлять такую передачу. Соответственно субъекты РФ, нарушающие это предписание, нарушают закон.

Однако подобная правовая практика как существовала, так на сегодняшний день имеет место быть. Связано это с тем, что существует ряд

правовых проблем, связанных с осуществлением делегирования государственных полномочий субъектами РФ органам власти на местах.

Одной из них является проблема отграничения собственных полномочий субъектов РФ от делегированных им федеральных полномочий по предметам совместного ведения.¹

Все дело в том, что из текста федеральных законов не всегда видна правовая природа тех или иных полномочий. Имеется значительное количество законов, в которых закрепляемые за субъектами РФ полномочия недвусмысленно определяются как делегированные. Так же существует множество законов, в которых не определена принадлежность полномочий к собственным или делегированным. При этом п. 7 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» закреплено правило, согласно которому полномочия субъектов РФ, установленные Федеральными законами и не отнесенные п. 2 ст. 26.3 указанного Федерального закона к собственной компетенции субъектов РФ по предметам совместного ведения, являются переданными им для осуществления федеральными полномочиями. Таким образом, если то или иное полномочие субъекта РФ с «неясной правовой природой» не подпадает под перечень п. 2 ст. 26.3 указанного закона, оно должно рассматриваться как делегированное федеральное полномочие.

Характерным в этой связи является пример с полномочиями субъектов РФ по созданию и деятельности административных комиссий. Согласно п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ административное и административно-процессуальное законодательство относится к совместному ведению РФ и субъектов РФ. В соответствии с пп. 39 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти

¹ Стукалова О.А. Понятие и сущность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Юридические науки. - М.: Компания Спутник+. 2006. № 4 (20). С. 48 – 60.

субъектов Российской Федерации» к собственным полномочиям субъектов РФ в этой сфере отнесено установление административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ, органов местного самоуправления. Согласно ст. 22.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ), к компетенции субъектов РФ отнесено определение органов и должностных лиц, рассматривающих дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, а также создание административных комиссий и иных коллегиальных органов для рассмотрения таких дел.¹

Принимая во внимание содержание ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ, установление административной ответственности - лишь одно из полномочий, наряду с определением общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях, перечня видов административных наказаний и правил их применения, порядка производства по делам об административных правонарушениях, порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний, определением подсудности и подведомственности дел об административных правонарушениях. В этом контексте установление административной ответственности понимается только как формулирование составов правонарушений и определение санкций за них.

Соответственно, создание органов для рассмотрения дел об административных правонарушениях не входит в установление административной ответственности. Из этого следует, что в соответствии с п. 7 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» полномочие по созданию и деятельности административных комиссий является делегированным субъектам РФ федеральным полномочием. Поскольку в КоАП РФ не предусмотрено право субъектов РФ передавать

¹ Мадьярова А.В. Передача субъектами Российской Федерации делегированных им федеральных полномочий органам местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. Научно-практический журнал. - М.: Юрист, 2008, № 3. - С. 21-26.

осуществление данной функции органам местного самоуправления, то такая передача недопустима.

Впрочем, даже если толковать понятие установления административной ответственности широко и включать в него все законодательство об административных правонарушениях, включая создание и регулирование деятельности административных комиссий, то передача данного полномочия органам местного самоуправления тем более недопустима.¹

В соответствии с п. 6 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установление административной ответственности относится к числу полномочий субъектов РФ, которые не могут передаваться органам местного самоуправления.

Таким образом, при любой трактовке широко распространенная (более чем в половине субъектов РФ) в настоящее время практика передачи органам местного самоуправления полномочий по созданию и деятельности административных комиссий противоречит федеральному законодательству.

В этом отношении интересен случай из судебной практики РФ именно по данной проблематике.

Законодательной Думой Хабаровского края был принят закон № 328 от 30 ноября 2005 года «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Хабаровского края по применению законодательства об административных правонарушениях», который фактически уполномочивал органы местного самоуправления составлять протоколы об административных правонарушениях и наделял их правом по созданию административных комиссий.

Решением Хабаровского краевого суда от 26 февраля 2008 года, указанный закон был признан недействующим. Верховный Суд Российской Федерации

¹ Мадьярова А.В. Передача субъектами Российской Федерации делегированных им федеральных полномочий органам местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. Научно-практический журнал. - М.: Юрист, 2008, № 3. - С. 21-26.

определением от 14 мая 2008 года № 58-Г08-6 оставил кассационную жалобу Законодательной Думы Хабаровского края без удовлетворения, тем самым оставив в силе решение краевого суда.

Пусть случаи применения нормы о судебной защите органов местного самоуправления от произвола при наделении их отдельными государственными полномочиями единичны, но их наличие само по себе констатирует факт существования проблемы, требующей научного разрешения.

Иной пример. В настоящее время субъекты РФ осуществляют лицензирование деятельности по заготовке, переработке и реализации лома цветных и черных металлов в соответствии с Федеральным законом от 08 августа 2001 года № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности». Эти функции также не подпадают ни под одно из собственных полномочий субъектов РФ, следовательно, они также должны рассматриваться как делегированные федеральные полномочия. Поскольку право передачи данных полномочий органам местного самоуправления не закреплено в федеральных законах, они не могут делегироваться на муниципальный уровень. Однако в практике имеются случаи такой передачи.

Другой проблемой при осуществлении делегировании субъектами Российской Федерации переданных им федеральных полномочий органам местного самоуправления является сложность при отграничении полномочий РФ по предметам исключительного ведения РФ от полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ. Прежде всего, потому, что именно предметы ведения разграничиваются не всегда четко и однозначно.

Собственные полномочия каждого уровня власти едины по правовой природе и порядку исполнения независимо от того, идет ли речь о полномочиях по предметам исключительного или совместного ведения. Соответственно, принципиально однопорядковыми являются и делегированные полномочия, независимо от отнесения их к предметам исключительного или совместного ведения. Поэтому общей должна быть логика решения вопроса о допустимости передачи таких полномочий. Делегированные субъектам РФ полномочия

Российской Федерации по предметам ведения РФ являются собственными полномочиями РФ, «право распоряжения» ими принадлежит только РФ и закрепление их за субъектами РФ не означает передачи им этого права. Таким образом, как было указано выше, передача полномочий данной группы возможна лишь в случае, если это прямо разрешается федеральным законодательством.

К примеру, Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 108-ФЗ «О Всероссийской сельскохозяйственной переписи» ряд полномочий по организации и проведению сельхозпереписи закреплен за субъектами РФ (ст. 9 Закона). Поскольку Всероссийская сельскохозяйственная перепись является комплексным статистическим обследованием (п. 1 ст. 1 указанного Закона), а статистический учет является предметом исключительного ведения РФ (п. «р» ст. 71 Конституции РФ), полномочия субъектов РФ в этой сфере являются делегированными им федеральными полномочиями по предмету исключительного ведения РФ. При этом в п. 4 ст. 9 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 108-ФЗ «О Всероссийской сельскохозяйственной переписи» предусмотрено, что субъекты РФ вправе наделять органы местного самоуправления закрепленными за ними полномочиями на подготовку проведения сельскохозяйственной переписи (п. 4 ст. 9).

Напротив, Федеральным законом от 25 апреля 2002 года № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» не предусмотрено, что полномочие по выплате инвалидам компенсации страховых премий по договору обязательного страхования автогражданской ответственности инвалидов, делегируемое РФ субъектам РФ, может передаваться последними органам местного самоуправления (ст. 17). Поэтому передачу таких полномочий на муниципальный уровень, как это имеет место, например, в Вологодской, Челябинской областях, Красноярском, Пермском краях, Ямало-Ненецком автономном округе, следует признать неправомерной.

Существует еще одна проблема. Принимая во внимание особенности юридической техники или ее откровенные недоработки, осуществление установления объема и содержания того или иного предмета ведения, проведение его отграничения от смежных предметов ведения зачастую довольно сложно. Помимо этого, и комплексный характер многих отношений вызывает сложности при отнесении их к конкретному предмету ведения, они «как бы находятся на стыке нескольких сфер ведения одновременно».¹

Например, федеральным законодательством предусмотрена передача субъектами РФ органам местного самоуправления полномочий на государственную регистрацию актов гражданского состояния, лицензирование розничной продажи алкогольной продукции. Как регистрация актов гражданского состояния, так и лицензирование имеют сложную природу: с одной стороны, регулирование актов гражданского состояния и предпринимательской деятельности относится к сфере гражданского законодательства (исключительное ведение РФ), с другой стороны, регистрация и лицензирование как деятельность исполнительных органов лежат в сфере административного права (совместное ведение РФ и субъектов РФ). Поэтому и регистрация актов гражданского состояния, и лицензирование представляют собой деятельность как бы на стыке предметов исключительного и совместного ведения одновременно.² Закрепляя данные функции за субъектами РФ, законодательство не дает ответа на вопрос, являются ли полномочиями по предметам исключительного ведения РФ или по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ. И ответ на этот вопрос зависит от того, как определить природу данных полномочий - как гражданско-правовую или административно-правовую, а эта проблема в настоящее время не имеет однозначного решения. Но, думается, в данном случае с практической точки зрения это не настолько важно: при определении возможности передачи

¹ Мадьярова А.В. Передача субъектами Российской Федерации делегированных им федеральных полномочий органам местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. Научно-практический журнал. - М.: Юрист, 2008, № 3. - С. 21-26.

² Указанную двойственность применительно к регистрации актов гражданского состояния отмечал Конституционный Суд РФ в Определении от 4 октября 2001 г. N 248-О.

органам местного самоуправления федерального полномочия, закрепленного за субъектами РФ, по закону субъекта РФ главным должно быть не отнесение полномочия к сфере совместного или исключительного ведения РФ, а определение его принадлежности Российской Федерации. Решающую роль должен играть тот факт, что полномочие является не собственным полномочием субъектов РФ, а делегированным им органами государственной власти федеральным полномочием, будь то по предмету совместного или исключительного ведения РФ.

Надо также отметить, что проблема не ограничивается только уровнем законов – достаточно часто она возникает или усугубляется тем, что полномочия субъектов РФ имеют свое «развитие» в указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, актах федеральных органов исполнительной власти.

В этом отношении особый интерес представляет положение п. 3 Постановления Правительства от 10 декабря 2002 года № 879, предусматривающее: органы исполнительной власти субъектов РФ могут передавать органам местного самоуправления в соответствии с законодательством РФ осуществление полномочий по регистрации и учету граждан, имеющих право на получение жилищных субсидий. Между тем данное полномочие закреплено за субъектами РФ Федеральным законом «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», относится к совместному ведению РФ и субъектов РФ (пп. «ж», «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ) и не подпадает под перечень собственных полномочий субъектов РФ по предметам совместного ведения. Также в названном законе не закрепляется возможность передачи данного полномочия органам местного самоуправления. Таким образом, анализируемое положение Постановления Правительства РФ противоречит действующему законодательству.

В заключение, надо отметить, что хоть и проделана огромная работа в данном направлении, необходимо продолжить целенаправленную работу по

совершенствованию разграничения полномочий и механизма передачи государственных полномочий между уровнями публичной власти, что, в конечном счете, будет способствовать укреплению местного самоуправления в Российской Федерации.

А.В.ЛЕСИН

*аспирант кафедры
конституционного и муниципального права
ТюмГУ ИГиП
научный руководитель:*

Н.М. ДОБРЫНИН

*профессор кафедры
конституционного и муниципального права
ИГиП ТюмГУ,
доктор юридических наук*

ПОНЯТИЕ И ОСНОВНЫЕ ПРИЗНАКИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Цель настоящего исследования состоит в том, чтобы проанализировать и систематизировать имеющиеся в юридической литературе, законодательстве и официальных документах представления о сущности законодательства субъектов Российской Федерации.

Для достижения указанной цели автор рассматривает основные подходы к определению термина «законодательство субъекта Российской Федерации» и его основные признаки.

С целью определения понятия «законодательство субъекта Российской Федерации» стоит в первую очередь рассмотреть термин «законодательство».

Необходимо отметить, что данный термин используется практически в каждом нормативном правовом акте, принимаемом (издаваемом) как на федеральном уровне, так и на уровне любого субъекта Российской Федерации.

Однако сам термин «законодательство» неоднозначно понимается и в теории права, и в других научных дисциплинах, а отсутствие его единого нормативного закрепления создает трудности в правотворчестве, правоприменении и систематизации нормативно-правовых актов.