

СОГЛАШЕНИЯ В СИСТЕМЕ СПОСОБОВ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ¹

© 2008 г. А. В. Малько², Л. П. Волкова³

Разграничение предметов ведения и полномочий в системе исполнительной власти является одной из актуальных проблем, разрешение которой будет способствовать обеспечению сохранения государственного единства через достижение общности интересов центральной власти и автономных единиц. В российской юридической науке и практике указанная проблема занимает центральное место с момента принятия Конституции РФ 1993 г.

Конституция РФ не только закрепила принцип разграничения предметов ведения и полномочий в качестве основополагающего принципа федеративного устройства, но и определила формально-юридическое обеспечение его реализации: Конституция, федеральный закон, договор (соглашение).

Порядок разграничения полномочий между органами исполнительной власти по предметам совместного ведения путем заключения соглашений конституционными нормами регулируется следующим образом:

федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ могут передавать им осуществление части своих полномочий (ч. 2 ст. 78 Конституции РФ);

органы исполнительной власти субъектов РФ по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий (ч. 3 ст. 78 Конституции РФ).

Конституционные положения о возможности заключения соглашений требуют ответа на следующие вопросы: полномочия по каким предметам ведения вправе предавать федеральные органы и органы государственной власти субъектов РФ (собственного ведения или совместного веде-

ния); можно ли соглашения рассматривать в качестве способа разграничения предметов ведения и полномочий.

В порядке ст. 11 Конституции РФ разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ осуществляется Конституцией РФ и договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Соглашения как способ разграничения полномочий в нормах данной статьи не упоминается. Часть 3 ст. 11 говорит о порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти, без указания на законодательские и исполнительские (управленческие) предметы и полномочия. Можно было бы полагать, что, если в конституционных нормах не закрепляется порядок разграничения предметов ведения и полномочий между исполнительными и представительными органами, то он должен прослеживаться в договорах о разграничении предметов ведения и полномочий.

Изучение практики договорного регулирования показало:

согласительному способу регулирования отношений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, как правило, предшествовал первоначальный договорный процесс о разграничении полномочий между органами Федерации и регионами;

в государственно-правовом регулировании федеративных отношений соглашения выступали составной частью договоров или носили вторичный характер по отношению к договорам (Алтайский край, Чувашская Республика, Хабаровский край, Республика Саха-Якутия).

Существовавшую договорную практику невозможно признать обоснованной по следующим обстоятельствам:

в результате договорного процесса одни субъекты РФ необоснованно получали преимущества перед другими в финансовой, налоговой, бюджетной сферах (Республика Татарстан);

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ (проект № 08-03-00418-а).

² Директор Саратовского филиала Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор.

³ Научный сотрудник Института законодательства Саратовской государственной академии права, кандидат юридических наук, доцент.

вопреки положениям ч. 3 ст. 11 Конституции РФ, договоры заключались между Российской Федерацией и республиками в ее составе (Республика Татарстан, Республика Башкортостан);

делегирующие полномочий предусматривалось между органами власти Российской Федерации и субъектов РФ в нарушение ст. 78 Конституции РФ, закрепившей взаимное делегирование полномочий только между органами исполнительной власти;

исходя из географических, экономических, социальных и иных особенностей субъектов РФ, вопреки Конституции РФ происходило перераспределение предметов ведения Федерации, предметов совместного ведения, вводились не предусмотренные ст. 72 Конституции РФ предметы совместного ведения.

В своей правовой позиции, сформулированной в Постановлении «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 1 и пункта 4 статьи 3 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 г. “О дорожных фондах в Российской Федерации”» от 15 июля 1996 г.⁴, Конституционный Суд РФ разъяснил, что конституционный принцип равноправия субъектов РФ выражается в единообразии подхода к разграничению предметов ведения и полномочий. Указанные погрешности договорного разграничения полномочий далеки от сформулированной Конституционным Судом позиции, нельзя их объяснить и разницей потенциалов, уровней социально-экономического развития регионов. Налицо было грубое нарушение конституционных положений, касающихся установления предметов ведения и разграничения полномочий.

В соответствии с Федеральным законом “О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации” от 24 июня 1999 г.⁵ субъектам РФ предоставлялся трехгодичный срок для приведения своих договоров и соглашений в соответствие с положениями данного Закона.

Несмотря на то, что до принятия Федерально-го закона с момента заключения договоров и соглашений прошло пять лет, активных действий со стороны официальных структур на предмет конституционности их положений не предпринималось. В ст. 3–10 Закона закреплялись принципы, которым должны соответствовать договоры, соглашения. Однако сами принципы не новы, все они были обусловлены федеративным устройством государства и следовали из конституцион-

ных положений. Единственным положительным моментом можно считать вывод Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ о недопустимости передачи договором полномочий, отнесенных к исключительной компетенции Российской Федерации⁶.

Отдельными нормами договоров закреплялись предметы ведения, по которым федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ осуществляли разграничение полномочий (Республика Саха-Якутия) или только законотворческие полномочия по предметам совместного ведения (Москва), либо в договорах указывались полномочия органов государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ в установленных договорами пределах (Красноярский край, Таймырский, Эвенкийский автономные округа, Мурманская, Ярославская, Ульяновская области). Далее на основе договоров исполнительные органы субъектов РФ заключали соглашения с федеральными органами исполнительной власти о взаимной передаче полномочий.

Разграничение полномочий между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения можно представить в виде таблицы (см. с. 62–63):

По самостоятельно введенным договорами предметам совместного ведения осуществлялось разграничение полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ путем заключения соглашений, по следующим вопросам:

Чувашская республика:

структурная перестройка экономики;
хмелеводство;

ликвидация последствий производства химического оружия на территории Чувашской Республики.

Республика Коми:

социально-экономическое развитие;

формирование специальных (целевых) бюджетных и внебюджетных фондов;

межбюджетные отношения;

пенсионное обеспечение и занятость населения;

ликвидация химического оружия, отравляющих веществ и иных средств массового поражения;

функционирование предприятий оборонного комплекса, за исключением производства вооружения и военной техники, а также конверсия этих

⁴ См.: Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 4.

⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3176; 2000. № 21. Ст. 1915.

⁶ См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 1998. № 11. Ст. 1.

Таблица

Предмет совместного ведения	Субъекты РФ, заключившие соглашения	Предмет правового регулирования
Обеспечение соответствия законодательства субъектов РФ Конституции РФ и федеральным законам		
Защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств		
Обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон	Хабаровский край, Свердловская область. Ростовская область, Краснодарский край, Калининградская область, Удмуртская республика	Обеспечение законности, охрана общественного порядка, борьбы с преступностью
Вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами	Красноярский край Хабаровский край Сахалинская область, Иркутская область, Ростовская область, Свердловская область, Оренбургская область Ростовская область, Иркутская область	Развитие угольной отрасли Владение, пользование и распоряжение земельными ресурсами; использование и охрана водных объектов; освоение и рациональное использование минеральных ресурсов в пределах территориального моря Владение, пользование и распоряжение землей Владение, пользование и распоряжение недрами
Разграничение государственной собственности	Ростовская область, Свердловская область, Удмуртская республика, Республика Башкортостан	Управление государственной собственностью
Природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые территории	Хабаровский край, Свердловская область Нижегородская область, Ростовская область, Республика Коми, Свердловская область Сахалинская область, Свердловская область, Удмуртская республика Иркутская область Удмуртская республика Республика Саха (Якутия), Республика Башкортостан Республика Северная Осетия-Алания	Обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения Владение, пользование и распоряжение природными ресурсами, охрана окружающей среды Владение, пользование и распоряжение лесными ресурсами Охрана окружающей природной среды, охрана и использование природных ресурсов бассейна озера Байкал Охрана окружающей природной среды, экологическая безопасность Охрана окружающей среды и использование природных ресурсов Природопользование и охрана окружающей среды
Охрана памятников истории и культуры	Нижегородская область, Свердловская область Иркутская область	Управление объектами исторического и культурного наследия, находящимися в государственной собственности Управление и сохранение объектов исторического и культурного наследия, находящихся в государственной собственности

Окончание

Предмет совместного ведения	Субъекты РФ, заключившие соглашения	Предмет правового регулирования
Общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта	Нижегородская область Ростовская область, Свердловская область Сахалинская область, Калининградская область Республика Коми, Краснодарский край Калининградская область Республика Саха (Якутия), Республика Башкортостан Республика Северная Осетия-Алания	Наука, образование; управление некоторыми объектами культуры и искусства Наука, среднее, высшее и послевузовское профессиональное образование Образование и наука Среднее, высшее и послевузовское профессиональное образование Культура Высшее и среднее профессиональное образование Общее среднее, начальное профессиональное и среднее профессиональное образование
Координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение	Волгоградская область, Ростовская область, Свердловская область	Здравоохранение
Осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий	Ростовская область Иркутская область, Ростовская область	Мобилизационная подготовка экономики и гражданская оборона Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера
Установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации		
Защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей	Хабаровский край, Иркутская область	Вопросы развития районов Севера
Координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, выполнение международных договоров РФ	Нижегородская область, Республика Северная Осетия-Алания, Республика Башкортостан Сахалинская область, Республика Коми, Свердловская область, Оренбургская область, Республика Бурятия, Республика Саха (Якутия), Республика Башкортостан	Внешнеэкономические связи Международные, внешнеэкономические связи
Адвокатура, нотариат	Иркутская область	Нотариат, адвокатура, подготовка юридических кадров

предприятий и создание территориально-производственных зон;

вопросы развития агропромышленного комплекса, включая производство льна и его переработку;

таможенное дело;

вопросы владения, пользования и распоряжения лесными и нефтесырьевыми природными ресурсами;

вопросы сертификации и лицензирования отдельных видов деятельности.

Естественно, что вследствие несоответствия договоров Конституции РФ, договорная и согласительная практика разграничения предметов ведения и полномочий прекращена.

Рассмотрение содержательной стороны соглашений, показало бессмысленность их заключения по следующим основаниям:

не содержались нормы о конкретных полномочиях органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по предмету совместного ведения;

отсутствовали нормы о конкретных мерах ответственности за осуществление полномочий;

не включались положения о критериях эффективности исполнения передаваемых полномочий;

не предусматривалось, могут ли органы исполнительной власти инициировать обратный процесс передачи полномочий (возврат полномочий) и в каких случаях;

отсутствовали конкретные положения о механизмах контроля за исполнением переданных полномочий и взаимодействии органов исполнительной власти федерального и регионального уровней по предметам совместного ведения.

Договоры не должны устанавливать или разграничивать предметы ведения. Предметы ведения, как обосновывалось ранее, уже установлены Конституцией РФ. Разграничиваются только полномочия по предметам совместного ведения. Договорами целесообразно было бы оформлять распределение полномочий по предметам ведения, если:

а) в федеральном законе, регулирующем вопрос совместного ведения, отсутствуют достаточно четко сформулированные положения о полномочиях федеральных органов и органов государственной власти субъекта либо перечень полномочий носит открытый характер, а в иных нормативных актах полномочия органов государственной власти не содержатся;

б) субъект РФ в силу своих внутрисубъектных особенностей нуждается в более детальном и разностороннем установлении перечня полномочий и осуществление данных полномочий целесообразнее силами субъекта РФ;

в) субъект в силу своих особенностей не может в полной мере осуществлять возложенные на него федеральным законом полномочия.

Такой подход к разграничению полномочий договорным способом более бы соответствовал особенностям регионов, а в первую очередь, обеспечивал реализацию прав граждан на достойную жизнь.

В юридической литературе договорное регулирование федеративных отношений оценивается неоднозначно. Сторонники договорного процесса отмечают, что договоры:

позволяют согласовывать и учитывать интересы федерации как в целом, так и ее субъектов⁷;

способствуют укреплению и развитию федеративных отношений⁸;

⁷ См.: Болтенкова Л.Ф. Асимметричность Федерации // Регионоведение. 1997. № 1.

⁸ См.: Шахрай С.М. Роль договорных процессов в укреплении и развитии российского федерализма // Федерализм власти и власть федерализма. М., 1997. С. 158; Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В.В. Лазарев. М., 2001. С. 401.

сохраняют в стране политическую стабильность и относительный порядок⁹;

являются способом предотвращения конфликтов внутри федерации, а также постепенного конституционного развития и совершенствования системы федерализма¹⁰.

Совершенно иной позиции по этому вопросу придерживаются Н.В. Варламова, И.А. Умнова, Р. Саква, Г. Марченко. Они дают крайне негативную оценку возможности разграничения полномочий договорным способом. Их мнения о возможной конфедератизации России через договорный процесс¹¹, разрушение “договорным правом” российской конституционно-правовой системы¹² и подрыв путем двусторонних договоров базовых принципов конституционного равенства¹³ далеко не безосновательны.

Исходя из региональной специфики, политической обстановки в субъекте РФ, особого географического положения, несоответствия учредительных актов субъектов РФ Конституции¹⁴, необходимость в договорах с отдельными регионами может возникнуть¹⁵. При этом договорный способ будет носить второстепенный характер по отношению к конституционному и законодательному способам.

Закрепленный в Конституции РФ субъектный состав передачи полномочий путем заключения договоров, привел исследователей к выводу, что договорный способ разграничения полномочий допускается только в отношении исполнительной ветви власти¹⁶. С этой точкой зрения нельзя согласиться, так как

⁹ См.: Хакимов Р. Конституционный процесс в Российской Федерации: перспективы и тенденции // Проблемы в российской Конституции и возможности ее совершенствования / Ред. сост. К.Г. Гагидзе. М., 1998. С. 64.

¹⁰ См.: Проблемы в российской Конституции и возможности ее совершенствования / Ред. сост. К.Г. Гагидзе. С. 16.

¹¹ См.: Варламова Н. Конституционная модель российского федерализма // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1999. № 4(29). С. 115; Марченко Г. Региональные проблемы становления новой российской государственности. М., 1996. С. 5–6.

¹² См. подробнее: Умнова И.А. Проблемы обеспечения суверенитета Российской Федерации в условиях развития договорного процесса // Материалы научно-практической конференции. Договорные формы развития федеративных отношений в России. М., 1996.

¹³ См.: Саква Р. Российский регионализм, выработка практического курса и государственное развитие // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1999. № 4 (29). С. 101.

¹⁴ См.: Федерализм и новая региональная политика // Росс. газ. 1995. 4 февр.

¹⁵ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию “России надо быть сильной и конкурентоспособной” // Росс. газ. 2002. 19 апр.

¹⁶ См., например: Талапина Э.В. Конституционное регулирование вертикали исполнительной власти в Российской Федерации // Конституционное законодательство субъектов Российской Федерации: проблемы совершенствования и использования в преподавании. Материалы научной конференции. 25–27 марта 1999 г. / Отв. ред. С.А. Авакьян. М., 1999. С. 187.

в Конституции РФ договорный способ используется в отношении разграничения полномочий между органами государственной власти, а между органами исполнительной власти разграничение полномочий осуществляется в форме соглашений.

Целесообразность заключения соглашений вызывает сомнения в юридической науке. Видимо, следует согласиться с позицией С.Ю. Биджевой, заметившей, что соглашения не должны подменять, а тем более разрушать федеральное законодательство. Они должны содержать только положения, обусловленные спецификой субъекта¹⁷. Однако проблема состоит именно в определении той самой специфики, которая позволяет произвести иной порядок разграничения полномочий.

Часть 1 ст. 26.7 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” допускает заключение договоров о разграничении полномочий только в случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта РФ. Для соглашений, исходя из ч. 1 ст. 26.8 данного Закона, устанавливается иное условие – если осуществление части полномочий не может быть возложено федеральным законом в равной степени на исполнительные органы государственной власти субъекта РФ. Формулировка довольно расплывчатая. Не понятно, что означает положение “не может быть возложено... в равной степени”. Можно предположить, что на возложение полномочий оказывают влияние те же факторы, что и при заключении договоров, связанные с особенностями регионов. Но и здесь требует уточнение вопрос: на что конкретно влияют особенности – на объем возлагаемых федеральным законом полномочий или на содержание возлагаемых полномочий.

Согласно ст. 26.3.–1 указанного Закона органы государственной власти субъекта вправе участвовать в осуществлении полномочий Российской Федерации по предметам ее ведения, а также по предметам совместного ведения, если такое участие предусмотрено федеральными законами. Норма сформулирована как диспозитивная. Поэтому необходимость осуществления данных полномочий должна находиться на усмотрении самого субъекта РФ. Какие полномочия могут передаваться – законодательные или исполнительные – в нормах Закона не указывается.

¹⁷ См.: Биджева С.Ю. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2002. № 1. С. 44.

Рассмотрение федерального законодательства показало, что субъекты Федерации могут:

участвовать в осуществлении следующих полномочий: осуществлении мер государственной поддержки кинематографии¹⁸, в разработке федеральных и региональных программ в области сохранения и развития национальных (родных) языков и национальной культуры¹⁹ и др.;

принимать участие в обеспечении социальной защиты и социальной поддержки инвалидов²⁰; в реализации государственной аграрной политики²¹; в контроле за соблюдением высшим учебным заведением условий образовательной деятельности, предусмотренных лицензией²²; в обеспечении безопасности проводимых на территории Российской Федерации общественно-политических, религиозных и иных массовых мероприятий²³ и др.;

участвовать при необходимости в поисковых и аварийно-спасательных работах, ликвидации последствий происшествий при осуществлении космической деятельности²⁴.

В законодательных актах, закрепляющих участие субъектов РФ в реализации федеральных полномочий, не уточняется, какие конкретные органы государственной власти субъекта РФ (законодательные или исполнительные) вправе участвовать в осуществлении полномочий федеральных органов государственной власти. Характер содержания указанных полномочий показывает, что участие осуществляется силами именно исполнительных органов субъекта, а не законодательных.

Пунктом 7 ст. 26.3 Закона предусматривается, что передача полномочий органов государственной власти Российской Федерации осуществляет-

¹⁸ См.: ст. 6 Федерального закона “О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации” от 26 августа 1996 г. // Собрание законодательства РФ. 1996. № 35. Ст. 4136.

¹⁹ См.: ст. 5 Федерального закона “О национальной культурной автономии” от 17 июня 1996 г. // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2965.

²⁰ См.: ст. 5 Федерального закона “О социальной защите инвалидов в Российской Федерации” от 24 ноября 1995 г. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.

²¹ См.: ст. 15 Федерального закона “О развитии сельского хозяйства” от 29 декабря 2006 г. // Рос. газ. 2007. 11 янв.

²² См.: ст. 26 Федерального закона “О высшем и послевузовском профессиональном образовании” от 22 августа 1996 г. // Собрание законодательства РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.

²³ См.: п. 35 ч. 9 Положения “О Федеральной службе безопасности Российской Федерации”. Утв. Указом Президента Российской Федерации “Вопросы Федеральной службы Российской Федерации” от 11 августа 2003 г. // Собрание законодательства РФ. 2003. № 33. Ст. 3254.

²⁴ См.: ст. 24 Закона РФ “О космической деятельности” от 20 августа 1993 г. // Рос. газ. 1993. 6 окт.

ся федеральным законом. Участие органов государственной власти субъектов РФ в осуществлении полномочий Российской Федерации в рамках ст. 26.3–1 затрагивает те полномочия федеральных органов государственной власти, которые не переданы в порядке п. 7 ст. 26.3.

В п. 2 ст. 26.3 Закона перечисляются полномочия органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения. Согласно п.п. 2 п. 1 ст. 26.8 исполнительные органы государственной власти субъекта РФ по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать осуществление им части своих полномочий.

Вероятно, соглашения должны заключаться органами исполнительной власти субъекта РФ относительно тех полномочий, которые перечисляются в п. 2 ст. 26.3 Закона, если субъект РФ в силу своих специфических особенностей не может выполнять возложенные на него полномочия. Соглашения должны также заключаться федеральными органами в отношении полномочий, вытекающих из участия органов исполнительной власти субъекта РФ в осуществлении полномочий федеральных органов исполнительной власти по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения в порядке п. 1 ст. 26.3–1. Также необходимо отметить, соглашениями могут передаваться и полномочия субъек-

та РФ по предмету его исключительного ведения, если субъект РФ в силу своих особенностей не может обеспечить надлежащую реализацию прав граждан по данному вопросу.

Таким образом, договоры заключаются по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации в целях разграничения полномочий федеральных органов и органов государственной власти субъектов РФ. Соглашения заключаются о передаче полномочий, как федерального, так и регионального уровня независимо от вида предмета ведения (собственного или совместного).

Еще одна важная деталь, следующая из положения Закона: соглашения не должны заключаться относительно тех федеральных полномочий, которые делегируются одновременно с передачей финансовых и материальных ресурсов путем принятия федерального закона о передачи полномочий в порядке п. 7 ст. 26.3.

В целом заключение договоров и соглашений призвано индивидуализировать процесс, связанный с распределением полномочий, но с точным выявлением параметров по каждому субъекту. Также можно отметить, что для соглашения характерно делегирование полномочий, а для федерального закона – передача.