

# ДЕЛЕГИРОВАНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ КАК ОСНОВНАЯ ФОРМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ, ФЕДЕРАЛЬНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

**А.Г. Галимова,**  
преподаватель кафедры физической  
и пожарно-строевой подготовки  
ФГОУ ВПО ВСИ МВД России

Делегирование полномочий является важным конституционно-правовым механизмом взаимодействия в сфере исполнительной власти в Российской Федерации, чтобы исполнительная власть могла чутко реагировать на ситуацию в регионах. Однако этот механизм должен найти правильное оформление в законодательстве, но законодательная база носит неустойчивый, а порой и противоречивый характер.

Delegation of powers is an important constitutionally-legal mechanism of influence in a sphere of executive power of Russian Federation. This mechanism must find correct appearance in a legislation for federal executive power to be able react keenly upon situation in regions. But still legislative base has unstable and sometimes discrepant character<sup>1</sup>.

Современное состояние делегирования полномочий в сфере исполнительной власти в России достаточно динамично и не всегда эффективно. В традиционном понимании делегирование полномочий – это далеко не всякий способ определения и изменения компетенции. Делегирование полномочий – это передача субъектом другому лицу или органу (организации) поручения выполнять некоторые или часть полномочий. Предпринимается для более быстрого и гибкого реагирования на сложившуюся ситуацию и обстоятельства, оформляется соглашением между субъектами о делегировании полномочий.

Недооценка делегирования приводила к многочисленным ошибкам – параллелизму и дублированию, размытости функций разных звеньев, дезорганизующему вмешательству одних органов в дела других. И даже там, где целесообразность делегирования была очевидной, оно почти не использовалось: срабатывал стереотип привычного «приказного» стиля управления, отношения к децентрализации как «пожертвованию» сверху. В 50–70 гг. Правительство СССР не раз передавало своими постановлениями решение отдельных вопросов хозяйственного и культурного строительства республикам, а потом вновь отзывало их. Вспомним норму положения о министерствах, допускавшую передачу некоторых вопросов ведения

---

<sup>1</sup> Galimova A.G. Delegation of power as a main form of interaction between Government of Russian Federation, federal and regional government bodies.

отраслей объединениям, предприятиям. Однако она почти не применялась, республиканские органы наделяли рядом полномочий областные, районные и городские органы, и потом фактически происходила «обратная передача»<sup>1</sup>.

В августе 2006 г. было опубликовано постановление Правительства России с характерным названием «О признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»<sup>2</sup>. Среди отмененных нормативных актов было постановление Правительства РФ от 1 марта 2004 г. № 117 «О порядке подготовки, согласования и утверждения соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий, а также о внесении изменений в такие соглашения»<sup>3</sup>, постановление Правительства РФ от 9 июля 2004 г. N 346 «О внесении изменений в Правила подготовки, согласования и утверждения соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий, а также о внесении изменений в такие соглашения, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 марта 2004 г. № 117»<sup>4</sup>. В отмененных актах содержались нормы, регламентирующие такую форму передачи (делегирования) полномочий между уровнями исполнительной власти, как соглашения о передаче федеральными органами исполнительной власти осуществления части своих полномочий региональным исполнительным органам государственной власти и, наоборот, от региональных – федеральным органам исполнительной власти (далее по тексту такое соглашение будет именоваться также "соглашение", "соглашение о делегировании").

Нигде в официальных изданиях нет определения понятия "соглашение о делегировании". Однако существовало определение, в принципе соответствующее конституционно-правовой трактовке понятия. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации" определял соглашение о делегировании как правовую форму передачи федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ друг другу осуществления части своих полномочий<sup>5</sup>.

Соглашения о делегировании полномочий заключаются. Правительство РФ утвердило своим Постановлением от 1 марта 2004 г. № 117 Правила подготовки, согласования и утверждения соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий, а также о внесении изменений в такие соглашения.

Необходимо отметить лаконичность и вместе с тем ясность правового регулирования, содержащегося в Правилах. Ими закреплялся перечень

документов, подаваемых инициатором заключения соглашения в Правительство РФ: предложение о делегировании полномочий, проект соглашения, а также документ, обосновывающий целесообразность его заключения. Правительство РФ обязано дать свою оценку предложению в течение 1 месяца (эти положения были последующим постановлением правительства признаны утратившими силу). В дальнейшем возможна доработка проекта соглашения инициатором. А при положительной оценке Правительства РФ проект соглашения вместе с проектом соответствующего постановления направляется в ряд федеральных органов исполнительной власти (Минэкономразвития РФ, Минфин РФ, Минюст РФ и др.) для согласования, а также, что, несомненно, важно, в Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ для проведения научной и правовой экспертизы (последующие изменения исключили это положение). Изменения в соглашение согласно Правилам могли вноситься в таком же порядке.

Например, соглашение подробно регламентирует условия и порядок передачи полномочий, включая права и обязанности сторон, порядок осуществления правительством Санкт-Петербурга переданных полномочий, отчетность правительства Санкт-Петербурга об исполнении делегированных полномочий, порядок контроля Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом за исполнением переданных полномочий правительством Санкт-Петербурга, порядок финансирования, ответственность сторон соглашения. Здесь фиксируются срок действия соглашения, порядок его вступления в силу, порядок изменения, расторжения, прекращения действия соглашения, условия и порядок временного изъятия переданных полномочий, а также некоторые особые условия. В приложении к соглашению приводится методика определения размера субвенций, предоставляемых бюджету Санкт-Петербурга из федерального бюджета для осуществления делегированных полномочий.

Таким образом, большая часть "дополнительных" требований к содержанию соглашения, вписывающихся в концепцию открытого характера соглашения о делегировании, нашли отражение в рассмотренном соглашении за изъятием требований, касающихся высшего должностного лица региона.

Новая модель заключения соглашений о делегировании начала действовать с 1 января 2006 г.

Новелла касается согласования проекта соглашения, которое осуществляется по представлению инициатора соглашения (высшего регионального исполнительного органа или федерального исполнительного органа) другой стороной соглашения в месячный срок. Далее федеральный орган исполнительной власти, являющийся стороной соглашения, в недельный срок после дня согласования вносит в Правительство проект постановления Правительства РФ об утверждении соглашения. Последний акт должен быть принят в течение трех недель со дня внесения.

Следующая новелла устанавливает согласительные процедуры. Если проект соглашения не был согласован сторонами по истечении двух недель

ординарного срока согласования, сторона-инициатор имеет два альтернативных варианта:

1) уведомляет контрагента о прекращении процедуры заключения соглашения;

2) обращается для рассмотрения разногласий в правительственную комиссию по взаимодействию федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

Комиссия в течение месяца со дня обращения инициатора рассматривает возникшие разногласия по проекту соглашения о делегировании, принимает согласованное сторонами решение о подписании соглашения либо о прекращении процедуры его заключения. Любая из сторон может потребовать от комиссии направления материалов для рассмотрения на заседании Правительства РФ, которое по представленным материалам в течение месяца принимает окончательное решение.

Статус комиссии по взаимодействию федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ ранее носил подзаконный характер, а потому определялся Положением о правительственной комиссии по взаимодействию федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 28 сентября 2005 г. № 587<sup>6</sup>.

Третья новелла связана с установлением порядка досрочного расторжения соглашения. В этом случае федеральный орган исполнительной власти – сторона соглашения вносит в Правительство РФ проект постановления о признании утратившим силу постановления Правительства РФ об утверждении соглашения. После рассмотрения и одобрения проекта на заседании Правительства РФ оформляется и подписывается соответствующее постановление, а после его вступления в силу соглашение считается расторгнутым.

Несмотря на нововведения, отголоски старой модели заключения соглашений имели место в правовой системе России продолжительное время. И лишь спустя восемь месяцев обозначенным выше постановлением Правительства ее последствия были преодолены. И это неудивительно, если целостно подойти к концепции Федерального закона от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ, который вносит изменения в многочисленные законодательные акты, в том числе в законы о внесении изменений. На этот феномен законотворчества в России обращает внимание М.В. Глигич-Золотарева, которая склоняется к выводу о том, что в такой обстановке субъектам подзаконного нормотворчества и правоприменения сложно разобраться в меняющейся законодательной базе, а логичным следствием этого выступает низкая эффективность и негативные социально-экономические последствия<sup>7</sup>.

Однако, к сожалению, нормативная правовая база соглашений о делегировании продолжает носить противоречивый характер.

Субъектный состав должен быть расширен. Предметом соглашения, безусловно, выступает передача части полномочий. Но совершенно

непонятно, что, собственно, считать частью полномочий – часть всего перечня полномочий соответствующего органа либо же часть определенного (определенных) полномочий?

Представляется, что перераспределение компетенции между центром и регионами по предметам совместного ведения в форме делегирования федеральных полномочий имеет ряд существенных правовых, экономических и политических изъянов.

Во-первых, вопреки ч. 2 ст. 78 Конституции РФ передача полномочий осуществляется в директивном порядке без заключения соответствующих соглашений между федеральными и региональными органами государственной власти. Отказ для исполнения федеральных полномочий не допускается. Справедливости ради следует отметить, что в указанной конституционной норме речь идет о передаче полномочий в системе органов исполнительной власти. Федеральные же законы от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ закрепляют передачу полномочий органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако при системном толковании законодательных норм становится очевидным, что в реальности при этом происходит делегирование полномочий внутри системы исполнительной власти Российской Федерации.

Во-вторых, реализация полномочий с применением в качестве их финансового обеспечения механизма субвенций снижает налоговый потенциал регионов и не стимулирует органы государственной власти субъектов Российской Федерации к эффективному исполнению «чужих» полномочий, возложенных на них без их согласия.

В-третьих, разграничение полномочий в федеративной системе подменяется административным делегированием «сверху вниз». В результате федеративные отношения между Российской Федерацией и ее субъектами заменяются административными отношениями между федеральными и региональными органами государственной власти по выполнению делегированных федеральных полномочий, и на это хотелось бы обратить особое внимание. Федеративные единицы превращаются в административно-территориальные, возникает опасность реформирования федеративного государства в административное и унитарное.

Весьма показательным является пример, демонстрирующий динамику разграничения полномочий в области владения, пользования и распоряжения лесными ресурсами. Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ была, по существу, изменена концепция Лесного кодекса Российской Федерации. Лесной фонд был объявлен федеральной собственностью, что не оставило возможностей передачи его части в собственность субъектов Российской Федерации. Из Лесного кодекса исключены положения, устанавливающие полномочия субъектов Российской Федерации в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов. Тем самым субъекты Российской Федерации фактически исключены из участников лесных правоотношений. Исключено участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в решении

вопросов аренды, безвозмездного пользования, концессии и краткосрочного пользования участками лесного фонда, отнесения лесов к группам лесов и категориям защитности первой группы, их перевода в нелесные, контроля за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводства лесов. Исключены положения об участии органов государственной власти субъектов Российской Федерации в организации борьбы с лесными пожарами, вредителями и болезнями леса.

Такая централизация полномочий противоречит федеративной природе Российского государства, федеральный законодатель не вправе закреплять за Федерацией весь объем полномочий по конкретному предмету ведения.

Сверхцентрализация на федеральном уровне вопросов совместной компетенции является отличительной особенностью законов, обеспечивающих проведение федеративной реформы. В результате гарантированная Конституцией Российской Федерации полнота государственной власти субъектов Российской Федерации вне компетенции Российской Федерации, их правовая свобода по предметам совместного ведения оказываются фикцией. Подавляющая часть совместного правового пространства перераспределена в пользу федеральной власти, а оставшаяся часть региональной компетенции в любой момент может быть урезана.

Принятие указанных федеральных законов является примером официального позитивистского правопонимания, при котором право рассматривается как общегосударственная воля, воплощенная в федеральном законе; его общеобязательность детерминирована в первую очередь властно-принудительной силой государства, а не общественными потребностями и интересами субъектов Российской Федерации и народов, проживающих на их территориях. Пакет законов, регулирующих реформу федеративных отношений, был принят без проведения серьезных исследований общественных потребностей и социальных ожиданий, без должного учета мнения субъектов Российской Федерации по кардинальным вопросам разделения государственной власти в стране.

Таким образом, в результате усиления централизации государственной власти в Российской Федерации оказался нарушен конституционный баланс федеральной и региональной властей, произошло обострение отношений между Российской Федерацией и ее субъектами. В сложившейся ситуации возникла необходимость в определенной корректировке направленности дальнейших преобразований, в изменении вектора реформирования федеративных отношений. Необходимо определиться, на основе каких принципов должно осуществляться разделение правового поля по предметам совместного ведения, и только после этого вывести их четкую формулировку, согласовать с субъектами Российской Федерации и нормативно закрепить.

## ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> См.: Исполнительная власть в Российской Федерации: научно-практическое пособие / С.М. Айзин, О.В. Байков, В.И. Лафитский и др.; под ред. А.Ф. Ноздрачева, Ю.А. Тихомирова. М.: БЕК, 1996. С. 26.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2006. № 34. Ст. 3682.

<sup>3</sup> Там же. 2004. № 10. Ст. 870.

<sup>4</sup> Там же. № 29. Ст. 3053.

<sup>5</sup> Там же. 1999. № 26. Ст. 3176.

<sup>6</sup> Там же. 2005. № 41. Ст. 4142.

<sup>7</sup> Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы федерализма. М.: Юрист, 2006.

С. 89.