

ФЕДЕРАТИВНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Чертков А.Н.¹

СОГЛАШЕНИЯ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ СУБЪЕКТАМИ

В исследованиях, посвященных договорным отношениям в Российской Федерации, как правило, основной упор делается на проблемы, связанные с Федеративным договором и, особенно, договорами между Российской Федерацией и ее субъектами. Однако крайне важным аспектом договорных отношений являются соглашения между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектами.

Заключение соглашений между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектами в 90-х годах XX века в целом несколько отличалось от договорной практики. В отличие от договоров, которые противоречили не только федеральному законодательству, но и Конституции Российской Федерации, создавали фактически отличный от других субъектов правовой статус того или иного субъекта Российской Федерации, соглашения не создавали юридические коллизии в таком количестве и такого масштаба, как многие договоры. Значительная часть соглашений помогла решить ряд вопросов развития российских территорий, скоординировать и рационализировать использование ресурсов субъекта Российской Федерации, исходя из его особенностей и не ущемляя общероссийские интересы, уточнить полномочия государственных органов. Имевшие место негативные тенденции в этом процессе стали в значительной мере следствием недостатков законодательного регулирования или отсутствия такового по соответствующим вопросам. Во всяком случае в начале 90-х годов соглашения явились действенным механизмом правового регулирования целого ряда вопросов в отношениях Российской Федерации и ее субъектов.

Определенную упорядоченность в процесс заключения соглашений внес Федеральный закон от 24 июня 1999 года «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»². По смыслу данного Федерального закона соглашение между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части полномочий — правовая форма передачи федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти

субъектов Российской Федерации друг другу осуществления части своих полномочий. Однако, как показала практика, за определенным исключением соглашения были направлены не на передачу осуществления части полномочий, а, прежде всего, на разграничение полномочий, отличное от законодательного по важным вопросам экономической или социальной сферы. Часть соглашений фактически изменяли правовое положение субъектов Российской Федерации, в частности с Татарстаном, Республикой Башкортостан, Республикой Саха (Якутией) и рядом других субъектов Российской Федерации.

В соответствии с положениями рассматриваемого Федерального закона соглашения должны были быть приведены в соответствие с федеральным законодательством. Однако механизмы этого процесса не были четко определены. Кроме того, указанный Федеральный закон не давал ответа на многие другие существенные вопросы. Необходимо было выработать конкретные реквизиты и существенные условия для всех соглашений. В соглашении должно быть четко указано, какие полномочия передаются, кем и кому осуществляется передача, условия и порядок передачи осуществления этих полномочий, сроки действия соглашения, условия и порядок его досрочного прекращения, материально-финансовая основа передачи осуществления части полномочий, формы взаимодействия и сотрудничества при исполнении положений соглашения и иные вопросы, связанные с исполнением положений соглашения. Ничего из этого рассматриваемый Федеральный закон не устанавливал.

Очевидно, роль соглашений должна была быть определена по-новому, а именно как вспомогательная по отношению к законодательному регулированию. Заключение соглашений полезно допускать лишь в случаях, когда проблему правового регулирования невозможно или нецелесообразно решить с помощью федерального закона или другого правового акта компетентного органа государственной власти. Если же возникновение объективных обстоятельств делает необходимым заключение соглашения, то его следует заключать на основании федерального закона, указав основания его заключения, сроки действия и иные обстоятельства. При исчезновении обстоятельств, вызвавших необходимость заключения

Заключение соглашения полезно допускать лишь в случаях, когда проблему правового регулирования невозможно или нецелесообразно решить с помощью федерального закона или другого правового акта компетентного органа государственной власти.

¹ Чертков Александр Николаевич — кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

² См.: СЗ РФ. — 1999. — № 26. — Ст. 3176.

соглашения, оно утрачивает силу полностью или в части, противоречащей новому федеральному законодательству, и в полной мере начинают действовать федеральные нормативные правовые акты.

Указанный подход во многом был воплощен в ст. 26.8. «Принципы и порядок заключения соглашений» Федерального закона от 6 октября 1999 года (в редакции от 4 июля 2003 года) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹. В ней установлены условия заключения соглашений: во-первых, федеральные органы исполнительной власти по соглашению с исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации, и федеральным законам. Во-вторых, соглашения заключаются в случае, если осуществление части полномочий не может быть возложено федеральным законом в равной мере на исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации.

Таким образом, соглашения используются для передачи осуществления исполнительно-распорядительных полномочий федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в том случае, если это не может быть сделано федеральным законом. Такая ситуация допустима, если передача осуществления полномочий носит индивидуальный характер и сами полномочия связаны с конкретным объектом, проектом, программой и т.п.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации также могут передать осуществление части своих исполнительно-распорядительных полномочий федеральным органам исполнительной власти, но не должны делать это без особых причин, вызванных, например, форс-мажорными обстоятельствами. При этом такая передача полномочий осуществляется вместе с передачей необходимых материальных и финансовых средств, а также в случае, если это не противоречит конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации.

Важно отметить, что федеральные органы исполнительной власти, передавшие путем заключения соглашений осуществление части своих полномочий соответствующим исполнительным органам государственной власти субъекта Российской Федерации, контролируют соблюдение условий этих соглашений и несут ответственность за ненадлежащее осуществление части переданных полномочий.

Представляется значимым и положение об обязательности определения в тексте соглашения условий и порядка передачи осуществления части полномочий, в том числе порядка их финансирования, срока действия соглашения, ответственности сторон соглашения, оснований и порядка его досрочного расторжения.

Весьма важен вопрос определения предмета соглашения между органами государственной власти Российской

Федерации и ее субъектов. Прежде всего, необходимо отметить, что ч. 2 и 3 ст. 78 Конституции РФ предусматривают возможность заключения соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части своих полномочий, что и воспроизведено в рассматриваемом Федеральном законе. Это означает, что разграничение полномочий не может стать предметом такого соглашения. Однако не вполне понятно, что понимать под частью полномочий исполнительного органа? Может ли являться предметом соглашения какое-либо полномочие как часть всех иных полномочий исполнительного органа либо предметом может являться только часть конкретного полномочия? Вероятно, следует поддержать позицию Т.Я. Хабриевой о возможности обоих вариантов².

Как представляется, перенос основного акцента договорных отношений с разграничения полномочий на передачу осуществления части полномочий позитивно скажется на распределении компетенции в Российской Федерации. Во-первых, существенно сужается спектр чиновничьего усмотрения в данном вопросе, при котором личные отношения глав субъектов и руководителей фе-

деральных органов государственной власти надолго определяли модель разграничения полномочий. Во-вторых, с одной стороны, временная передача осуществления части полномочий, даже если объем этой части будет в каких-то случаях достаточно велик, обеспечит позиции Российской Федерации как носителя соответствующих полномочий, а, с другой стороны, увеличит оперативность реагирования на те или иные ситуации в субъектах Российской Федерации. Однако такая передача должна носить обоснованный и системный характер, чтобы не допустить бесконтрольного применения данного механизма.

В отношении межправительственных соглашений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации о разграничении полномочий следует отметить, что они должны были быть приведены в соответствие с Федеральным законом от 24 июня 1999 года «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» до июля 2002 года. Необходимость этого была установлена указанным Федеральным законом (часть 2 статьи 32), который, однако, в июле 2003 года утратил силу.

Пересмотр соответствующих соглашений проводился на основании требований указанного закона. Однако в соответствии с действующим федеральным законодательством в будущих новых соглашениях предполагается отразить только вопросы передачи осуществления части исполнительных полномочий. Вопрос о разграничении государственных полномочий исключен из предмета планируемых соглашений.

В то же время некоторые из соглашений формально продолжают действовать, хотя их содержание не согласовывалось с положениями Федерального закона от 24

Весьма важен вопрос определения предмета соглашений между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

¹ См.: СЗ РФ, 1999, № 42, ст. 5005; изменен: СЗ РФ, 2000, № 31, ст. 3205; СЗ РФ, 2001, № 7, ст. 608; СЗ РФ, 2002, № 28, ст. 2909; См.: СЗ РФ, 2000, № 25, ст. 2728; СЗ РФ, 2002, № 16, ст. 1601; См.: СЗ РФ, 2002, № 19, ст. 1792; СЗ РФ, 2002, № 30, ст. 3024; СЗ РФ, 2003, № 27 (ч. 2), ст. 2709.

² См.: Хабриева Т.Я. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и субъектов РФ. — Федерализм. — 2003. — № 2. — С. 18.

июня 1999 года и не согласуется с новыми законодательными требованиями. Отчасти это связано с тем, что упомянутый Федеральный закон, устанавливая необходимость приведения в соответствие с ним соглашений, действовавших до вступления его в силу, в то же время четко не предусмотрел правовых последствий в случае невыполнения этого требования.

В случае с подобными соглашениями положение Федерального закона от 4 июля 2003 года «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ о двухлетнем сроке (статья 5) не должно применяться. Причина состоит в том, что соглашения о разграничении полномочий не являются соглашениями о передаче осуществления части исполнительных полномочий, поэтому указанные соглашения не могут быть утверждены Правительством Российской Федерации. Как представляется, их действие целесообразно прекратить заключением соглашений о прекращении действия заключенных соглашений. Основанием выступает то обстоятельство, что содержание названных соглашений не вполне согласуется с Конституцией Российской Федерации (статьи 71–73, часть вторая статьи 77, части вторая и третья статьи 78). В то же время отдельные положения ныне действующих соглашений, содержание которых согласуется с принятыми новеллами, могли бы лечь в основу заключаемых федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации соглашений о передаче осуществления части своих полномочий (при наличии такой необходимости).

Важно также отметить, что соглашения считаются заключенными и вступают в силу после их утверждения постановлениями Правительства Российской Федерации и официального опубликования в установленном порядке. Согласно Федеральному закону порядок подготовки и согласования проектов соглашений, а также порядок утверждения соглашений и порядок внесения в них изменений и (или) дополнений определяются Правительством Российской Федерации.

Последнее законодательное установление, к сожалению, толкуется различно. Буквальное понимание может привести к разработке трех документов, подлежащих утверждению Правительством Российской Федерации.

В то же время не вполне очевидна необходимость разработки указанных актов именно по такому перечню. Как представляется, подготовка и согласование проектов соглашений, утверждение соглашений, внесение в них изменений являются стадиями единого процесса заключе-

ния соглашений. По этой причине осуществление их регламентации различными правительственными актами (положениями) было бы нецелесообразно. Было бы лучше разработать единый документ с рабочим наименованием «Порядок подготовки и заключения соглашений о передаче осуществления части полномочий между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, внесения в них изменений».

Уточнения также требует вопрос о порядке утверждения рассматриваемых соглашений. Порядок утверждения соглашений должен соответствовать порядку утверждения правовых актов Правительством Российской Федерации, который уже установлен Регламентом Правительства Российской Федерации. Федеральный закон лишь уточняет, что соглашения должны утверждаться именно постановлениями Правительства Российской Федерации, поэтому принятие какого-либо документа, регламентирующего порядок утверждения названных соглашений, не требуется. Представляется, что в будущем документе (или документах) должны содержаться в основном процессуальные нормы, устанавливающие порядок инициирования вопроса о передаче соответствующих исполнительных полномочий, разработке, согласовании проекта соглашения, его направлении в Правительство Российской Федерации и иные вопросы.

Кроме этого, как представляется, соглашения не должны передаваться функции исполнительных органов власти, закрепленные положениями о них. Предметом соглашения выступает передача осуществления части исполнительных полномочий при сохранении в любом случае ответственности федеральных органов исполнительной власти (пункт 1 статьи 26.8 Федерального закона). Из этого следует, что в форме соглашений организовывается решение государственных вопросов, которое не влечет за собой перераспределение функций исполнительных органов власти различного уровня (федеральных, региональных), не создает условий для неодинакового осуществления функций федеральной исполнительной власти в различных субъектах Федерации. Такой порядок сохраняется в случае, если, например, предметом соглашений является осуществление конкретных мероприятий федеральных или региональных целевых программ либо оперативное управление конкретными объектами федеральной или региональной собственности и т.п.

Таким образом, соглашения между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектами должны стать вспомогательными по отношению к федеральному законодательному регулированию, но тем не менее весьма важным механизмами учета специфики и потребностей субъектов Российской Федерации.

Соглашения считаются заключенными и вступают в силу после их утверждения постановлениями Правительства Российской Федерации и официального опубликования в установленном порядке.

¹ См.: СЗ РФ. — 2003. — № 27 (ч. 2). — Ст. 2709.