

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ ПЕРЕДАЧИ СУБЪЕКТАМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИЛИ ПОЛНОМОЧИЙ ПО ВОПРОСАМ СОВМЕСТНОГО ВЕДЕНИЯ

Александр Сергеевич Туманов,

аспирант Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Институт контроля за осуществлением переданных субъектам Российской Федерации полномочий Российской Федерации и полномочий по вопросам совместного ведения применяется с 1990-х годов¹. Впоследствии данный институт активно обновлялся, в основном посредством принятия государственных программ и подзаконных нормативных правовых актов².

На современном этапе контроль за осуществлением переданных полномочий получил развитие в Законе об общих принципах организации публичной власти³, который структурирует институты передачи полномочий и контроля за их исполнением, а также предусматривает определенные новшества в порядке регулирования соответствующих правоотношений.

Закрепление института контроля за осуществлением переданных полномочий в указанном законе обусловлено задачами совершенствования федеративных отношений. Однако, несмотря на широкую практику применения передачи органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации, а также формирования правовой основы контроля за осуществлением переданных полномочий, существует ряд системных проблем регулирования в этой сфере.

Одна из них касается разграничения институтов передачи полномочий, делегирования полномочий, наделения полномочиями, возложения полномочий, перераспределения полномочий и передачи осуществления полномочий. Перечисленные институты имеют разную правовую природу, в соответствии с характером которой используется тот или иной вид контроля. При этом контроль за осуществлением переданных полномочий как административно-правовой институт не может быть применен к некоторым из них.

¹ См., напр.: федеративный договор от 31 марта 1992 г. «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации» // Федеративный договор: Документы. Комментарий. М., 1992.

² См., напр.: постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 307 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения» // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. 1). Ст. 2153; постановление Правительства РФ от 3 июля 2018 г. № 780 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, устанавливающих порядок осуществления контроля за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им для осуществления полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации и (или) предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации» // Там же. 2018. № 28. Ст. 4240.

³ Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. 1). Ст. 8973.

В настоящее время субъекты нормотворчества часто не дифференцируют перечисленные институты и используют в подобных контекстах термин «передача полномочий». В то же время в зависимости от правовой сущности того или иного института определяются объект контроля, его предмет и соответствующие механизмы, в связи с чем необходимо уточнить и разграничить указанные понятия. Однако в научной литературе единый подход к дифференции названных институтов еще не сформировался.

Так, по мнению К.А. Пивоварова, делегирование полномочий «широко используется как способ перераспределения полномочий между субъектами публичного права»⁴.

Разграничение терминов «делегирование полномочий» и «наделение полномочиями» предложил Н.А. Игнатьев, который полагает, что «наделение полномочиями означает установление (правовое закрепление) полномочий за определенными органами власти, а делегирование означает их передачу»⁵.

Б.М. Лазарев, напротив, утверждает, что делегирование полномочий является «специфическим способом наделения полномочиями, при котором один орган управления возлагает на другой обязанность и предоставляет ему на один раз право решить вопрос, отнесенный к компетенции первого органа»⁶.

Проблеме разграничения понятий «передача полномочий» и «делегирование полномочий» в своих работах уделяла внимание И.А. Кривых: «При передаче полномочий осуществляется расширение круга ведения того органа, которому передаются полномочия на постоянной основе (при этом указанные полномочия исключаются из объема полномочий передающего органа). <...> В случае делегирования полномочия передаются временно»⁷.

В.С. Мокрый, напротив, указал на тождественность рассматриваемых понятий⁸.

Также распространено мнение о том, что понятие «наделение» включает в себя понятия «передача» и «делегирование»⁹.

Границу между понятиями «наделение полномочиями» и «делегирование полномочий» провел А.В. Романович-Славитинский, который писал о второстепенности делегирования по отношению к источнику властных полномочий: «Правительственные функции как власть принадлежат только государю. Правительственные же функции властей подчиненных — только полномочия, делегации от власти верховной, в объеме и пределах, законом точно обозначенных»¹⁰.

А.В. Мадьярова, обобщая научные взгляды ряда исследователей, пришла к выводу о том, что делегирование полномочий — «это устоявшееся в юридической литературе обобщенное понятие любого наделения (передачи) полномочий»¹¹.

В большинстве случаев в качестве критерия при разграничении рассматриваемых институтов авторы используют источник (правовую основу) этих полномочий. В развитие данного критерия и с учетом современного состояния делегирования полномочий (в широком смысле) в России необходимо отметить, что методика их дифференциации строится на выявлении правовой природы этих институтов и конституционного или административного характера соответствующего правоотношения.

⁴ Пивоваров К.А. Делегирование государственных полномочий местным органам власти: зарубежный опыт // Сибирский юридический вестник. 2002. № 1.

⁵ Игнатьев Н.А. Спровоцированное изменение законодательства о полномочиях органов исполнительной власти в РФ // Федерализм. 2005. № 2. С. 98—99.

⁶ Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. С. 252.

⁷ Кривых И.А. Пределы делегирования в налоговом праве нормотворческих полномочий от представительных органов исполнительным органам власти // Налоги и налогообложение. 2008. № 3.

⁸ Мокрый В.С. Наделение полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: особенности и закономерности // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 12. С. 40—44.

⁹ Чакалова М.С. О соотношении понятий «наделение» и «делегирование» государственных полномочий органам местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2009. № 6. С. 24—28.

¹⁰ Романович-Славитинский А.В. Система русского государственного права в ее историко-догматическом развитии. Ч. 1: Основные государственные законы. Киев, 1886. С. 260.

¹¹ Мадьярова А.В. Межмуниципальные соглашения о передаче части полномочий: некоторые проблемы теории, законодательного регулирования и практики применения // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 1. С. 19—24.

Так, наделение полномочиями и возложение полномочий предусматривают их связь с первичным источником права и обязанность исполнения этих полномочий (яркой иллюстрацией такого тезиса является формирование нового федерального органа власти), в связи с чем относятся к конституционно-правовым институтам и имеют соответствующие конституционно-правовые виды контроля.

Институт передачи полномочий представляется также конституционно-правовым, о чем свидетельствуют следующие факторы: федеративный характер правоотношений между Российской Федерацией и ее субъектами, строгое разграничение их полномочий Конституцией РФ, а также непосредственный механизм передачи полномочий — посредством принятия специального федерального закона (ч. 2 ст. 45 Закона об общих принципах организации публичной власти).

В парадигме Закона об общих принципах организации публичной власти институт передачи осуществления полномочий такими характеристиками не обладает ввиду властно-управленческих правоотношений между его субъектами, возникающих в связи с принятием соответствующих нормативных правовых актов Правительства РФ и Президента РФ.

Однако институт передачи осуществления полномочий может иметь форму соглашения. Так, согласно ч. 2 ст. 78 Конституции РФ¹² федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации имеют право передавать им осуществление части своих полномочий. Примечательно, что данная норма предусматривает передачу по соглашению субъектам Российской Федерации *осуществления* полномочий Российской Федерации, но не самих *полномочий*. Полагаем, что такой подход вызван необходимостью соблюдения конституционного принципа разграничения предметов ведения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Такая логика была подтверждена постановлением Конституционного Суда РФ от 2 июля 2018 г. № 27-П¹³, согласно которому изменение предметов ведения Российской Федерации (органов исполнительной власти) или ее регионов посредством *передачи полномочий* от субъектов Российской Федерации к Российской Федерации в одностороннем порядке недопустима и может быть осуществлена только посредством заключения соглашения.

В ранее действовавшем законодательстве¹⁴ было закреплено легальное определение понятия «соглашение между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части полномочий»: это правовая форма передачи федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации друг другу *осуществления* части своих полномочий. Как видим, законодатель целенаправленно дифференцировал понятия «передача осуществления полномочий» и «передача полномочий».

Между тем субъекты Российской Федерации наделены полномочиями согласно Конституции РФ. Эти полномочия возложены на них народом — единственным источником власти, а механизмы контроля за их исполнением предусмотрены Конституцией РФ и федеральным законодательством (например, осуществление контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии со ст. 63 Закона об общих принципах организации публичной власти) и имеют конституционно-правовую природу.

¹² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения — 4 июля 2020 г.).

¹³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 июля 2018 г. № 27-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго части 6 статьи 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Законодательного собрания Ростовской области» // СЗ РФ. 2018. № 29. Ст. 4527.

¹⁴ 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». Ст. 2. П. 7 // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3176.

Но Закон об общих принципах организации публичной власти наполняет этот институт новым содержанием и предусматривает несколько способов передачи полномочий Российской Федерации органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Эти способы можно разделить на две группы:

1) конституционно-правовые (к этой группе относятся институты передачи полномочий и перераспределения полномочий): заключение соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ч. 7 ст. 1); принятие федерального закона (ст. 45);

2) административно-правовые (передача осуществления полномочий). Передача органам государственной власти субъектов Российской Федерации осуществления полномочий Российской Федерации или полномочий по вопросам совместного ведения имеет властный, управленческий характер и осуществляются посредством принятия подзаконных нормативных актов Президента РФ; подзаконных нормативных актов Правительства РФ (ч. 1 ст. 46).

Передача органам государственной власти субъектов Российской Федерации осуществления полномочий Российской Федерации в соответствии со ст. 46 Закона об общих принципах организации публичной власти имеет исключительно административно-правовой характер, который обусловлен управленческими отношениями между федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации и соответствующими органами субъектов Российской Федерации. Если соглашение о передаче полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации предполагает равный статус его сторон, свободу воли как при принятии решения о его заключении, так и о содержании соглашения (несмотря на практику применения типовых форм таких соглашений)¹⁵, то передача полномочий в порядке ст. 45—47 Закона об общих принципах организации публичной власти предполагает правоотношения по модели «власть — подчинение», поскольку субъекты Российской Федерации не наделены правомочием отказаться от принятия передаваемых полномочий, а осуществление ими переданных полномочий координируется передавшим органом (подп. 7 ч. 2 ст. 45, ч. 4 ст. 45 Закона об общих принципах организации публичной власти).

Особняком стоит институт *перераспределения полномочий*. Отечественная правоприменительная практика сложилась таким образом, что перераспределение полномочий в основном применяется при передаче полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. В научном сообществе часто высказывалось мнение о том, что под перераспределением полномочий подразумевается их изъятие у органов местного самоуправления¹⁶.

Между тем Закон СССР 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»¹⁷ устанавливал такие основы перераспределения полномочий, как взаимное соглашение сторон и добровольность. С принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁸ (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) эти принципы перераспределения полномочий потеряли силу, перераспределение полномочий стало осуществляться в одностороннем порядке посредством принятия закона субъекта Российской Федерации (ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ).

По мнению С.Г. Соловьева, институт перераспределения полномочий ограничен системе государственного управления только в случае, если его целью является решение

¹⁵ Уманская В.П. Проблемы разграничения и реализации полномочий Российской Федерации и ее субъектов по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок // Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 11. С. 66—72.

¹⁶ См., напр.: Шугрина Е.С. Кто осуществляет полномочия по решению вопросов местного значения, или опять о перераспределении полномочий // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 11. С. 71—75.

¹⁷ Закон СССР 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Свод законов СССР. 1990. Т. 1. Ст. 267.

¹⁸ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

вопросов местного значения¹⁹. Следовательно, фактически перераспределение полномочий означает их передачу от одного субъекта другому внутри системы органов публичной власти. Об этом также свидетельствует срок перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, который составляет не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации (ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона №131-ФЗ). По окончании действия его полномочий новый созыв парламента принимает очередной закон о перераспределении полномочий (или продлевает срок действия предыдущего).

Институт перераспределения полномочий на практике представляется одним из инструментов формирования новой системы публичной власти, о чем свидетельствуют его особенности:

— перераспределение осуществляется в целях эффективного исполнения соответствующих полномочий (например, перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации происходило по отраслевому принципу и было вызвано фактической невозможностью местного самоуправления полноценно исполнять соответствующие полномочия в связи с недостаточной бюджетной обеспеченностью);

— полномочия перераспределяются на весьма существенный срок, отсутствуют ограничения в отношении его продления;

— перераспределение полномочий имеет властный, управленческий характер и получает форму закона субъекта Российской Федерации.

Такие признаки позволяют говорить об административном характере института перераспределения полномочий.

Между тем Закон об общих принципах организации публичной власти не использует институт перераспределения полномочий в отношении полномочий Российской Федерации и ее субъектов (ч. 3 ст. 6), что, на наш взгляд, обусловлено упомянутым принципом разграничения предметов ведения.

Таким образом, разграничение институтов «передача полномочий», «наделение полномочиями», «возложение полномочий», «перераспределение полномочий» и «передача осуществления полномочий» прежде всего зависит от конституционно-правового или административного начала соответствующих правоотношений и имеет определяющее значение с точки зрения соблюдения принципов федерализма. Вместе с тем количество делегируемых органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации увеличивается: если на 1 января 2018 г. насчитывалось около 50 полномочий федеральных органов исполнительной власти, переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации²⁰ посредством тех или иных институтов делегирования, то к середине 2021 г. их число возросло до 119²¹. Поэтому все более актуальным становится вопрос контроля за осуществлением таких полномочий. ■

¹⁹ Соловьев С.Г. Институт перераспределения полномочий — конец российского самоуправленческого фундаментализма // Современное право. 2016. № 3. С. 22—28.

²⁰ Андреева Е.М. Финансово-правовые основы взаимного делегирования полномочий субъектов публичной власти в Российской Федерации: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2018. С. 50—55.

²¹ Чаплинский А.В., Меркуленко А.А. Субконституционная модель распределения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами: централизация vs автономия регионов // Журнал российского права. 2022. № 1. С. 142—157.

Ключевые слова

делегирование полномочий, передача полномочий, контроль за осуществлением переданных полномочий

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Андреева Е.М. Финансово-правовые основы взаимного делегирования полномочий субъектов публичной власти в Российской Федерации: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2018.
2. Игнатюк Н.А. Спровоцированное изменение законодательства о полномочиях органов исполнительной власти в РФ // Федерализм. 2005. № 2.

3. *Кривых И.А.* Пределы делегирования в налоговом праве нормотворческих полномочий от представительных органов исполнительным органам власти // *Налоги и налогообложение*. 2008. № 3.
4. *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления. М., 1972.
5. *Мадьярова А.В.* Межмуниципальные соглашения о передаче части полномочий: некоторые проблемы теории, законодательного регулирования и практики применения // *Конституционное и муниципальное право*. 2008. № 1.
6. *Мокрый В.С.* Наделение полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: особенности и закономерности // *Конституционное и муниципальное право*. 2010. № 12.
7. *Пивоваров К.А.* Делегирование государственных полномочий местным органам власти: зарубежный опыт // *Сибирский юридический вестник*. 2002. № 1.
8. *Романович-Славитинский А.В.* Система русского государственного права в ее историко-догматическом развитии. Ч. 1: Основные государственные законы. Киев, 1886.
9. *Соловьев С.Г.* Институт перераспределения полномочий — конец российского самоуправленческого фундаментализма // *Современное право*. 2016. № 3.
10. *Уманская В.П.* Проблемы разграничения и реализации полномочий Российской Федерации и ее субъектов по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2018. № 11.
11. *Чакалова М.С.* О соотношении понятий «наделение» и «делегирование» государственных полномочий органам местного самоуправления. // *Административное и муниципальное право*. 2009. № 6.
12. *Чаплинский А.В., Меркуленко А.А.* Субконституционная модель распределения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами: централизация vs автономия регионов // *Журнал российского права*. 2022. № 1.
13. *Шургина Е.С.* Кто осуществляет полномочия по решению вопросов местного значения, или опять о перераспределении полномочий // *Конституционное и муниципальное право*. 2016. № 11.

Статья поступила в редакцию 23.03.2022, одобрена после рецензирования 31.03.2022, принята к опубликованию 23.05.2022.