

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

А.С. Данилов, В.А. Сивицкий

**Правовые основы и организационные
механизмы передачи на уровень субъектов
Российской Федерации отдельных полномочий
органов государственной власти в сфере
культуры и массовых коммуникаций
(Аналитическая записка)**

Препринт WP8/2006/01

Серия WP8

Государственное и муниципальное управление

Москва
ГУ ВШЭ
2006

УДК 342.951.85

ББК 67.401

Д 18

Д 18 Данилов А.С., Сивицкий В.А. Правовые основы и организационные механизмы передачи на уровень субъектов Российской Федерации отдельных полномочий органов государственной власти в сфере культуры и массовых коммуникаций (*Аналитическая записка*) / Под ред. А. Новосельцева. Препринт WP8/2006/01. — М.: ГУ ВШЭ, 2006. — 24 с.

Вопросы разграничения предметов ведения и полномочий органов государственной власти в последние несколько лет получили существенное развитие: принят ряд федеральных законов, в значительной степени уточняющих полномочия федеральных и региональных органов власти. Продолжается активная работа по определению компетенции органов государственной власти по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Работоспособность внедряемых моделей ключевым образом зависит от наличия действенных механизмов практической реализации положений законодательства. После вступления в силу Федерального закона от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» расширилась возможность для гибкого урегулирования порядка взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти и учета специфических условий исполнения конкретных видов полномочий на определенной территории. Настоящая работа подготовлена с целью обобщить доступные способы детального определения границ полномочий между органами государственной власти по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и проанализировать порядок их применения на примере сферы культуры и массовых коммуникаций. В работе также рассматривается порядок действий по вопросам взаимной передачи имущества между органами власти различных уровней в связи с разграничением их полномочий.

УДК 342.951.85

ББК 67.401

Препринты ГУ ВШЭ размещаются на сайте: <http://www.hse.ru/science/preprint>

© А.С. Данилов, 2006

© В.А. Сивицкий, 2006

© Оформление. ГУ ВШЭ, 2006

І. СПОСОБЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ПО ПРЕДМЕТАМ СОВМЕСТНОГО ВЕДЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В настоящее время (после вступления в силу Федерального закона от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» (далее Федеральный закон 199-ФЗ)) могут рассматриваться следующие способы разграничения полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления:

1. Наделение органов государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями, осуществляемыми за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации (собственными полномочиями), и расширение перечня вопросов местного значения для органов местного самоуправления.

2. Передача (в рабочей версии — делегирование) полномочий Российской Федерации и полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации для осуществления их органами исполнительной власти субъектам Российской Федерации с предоставлением субвенций из федерального бюджета на их реализацию. Следует учитывать, что при делегировании, как в случае с Градостроительным кодексом, полномочия могут передаваться и без предоставления субвенций из федерального бюджета.

3. Договоры о разграничении полномочий и передача органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации функций по осуществлению части полномочий федеральных органов исполнительной власти по соглашениям с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

4. Реализация права на участие или просто участие органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в осуществлении полномочий Российской Федерации (новелла, введенная Федеральным законом № 199-ФЗ).

Первый из перечисленных выше способов возложения на органы государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий весьма сложен. По инициативе Д.Н. Козака Президентом Россий-

ской Федерации в Государственную Думу был внесен проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»» (принят 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ), который установил закрытый перечень полномочий субъектов Российской Федерации.

При этом изменить этот перечень можно не иначе как внесением поправок в статью 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 184-ФЗ). На практике это удавалось только один раз, в декабре 2005 г., путем принятия упомянутого выше Федерального закона № 199-ФЗ, который в числе других полномочий наделил субъекты Российской Федерации полномочиями по решению вопросов сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) регионального значения.

Расширение перечня собственных полномочий субъектов Российской Федерации требует серьезной политической воли. Оптимальный путь — вынесение вопроса на заседание Государственного Совета Российской Федерации и принятие на нем соответствующего решения.

Второй способ — делегирование полномочий — также требует законодательного оформления, но поправки должны вноситься не в базовый Федеральный закон № 184-ФЗ, а в так называемые отраслевые законы. Например, в Федеральный закон от 9 октября 1992 г. № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» или в Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

Проведение поправок в подобные законы представляется задачей менее сложной, чем в первом случае, однако и здесь требуется наличие политической воли и кропотливая работа с государственными служащими и депутатским корпусом.

Федеральные власти достаточно лояльно относятся к делегированию полномочий субъектам Российской Федерации с предоставлением субвенций из федерального бюджета на выполнение переданных полномочий, поскольку эта процедура оговорена законом достаточно

жесткими требованиями и сохраняет за федеральным центром значительные полномочия, а также функции надзора и контроля. При этом объем средств, направляемых из федерального бюджета (расчеты осуществляются по специальной методике) бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных полномочий, как правило, оказывается ниже реальных расходов.

Рассматривая этот вариант, следует иметь в виду, что в настоящее время уже начата работа по устранению недостатков Федерального закона № 199-ФЗ и подготовке новых предложений по дальнейшему разграничению полномочий по предметам совместного ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации. Предложения руководителей регионов и других субъектов права законодательной инициативы обобщаются рабочей группой под руководством помощника Президента Российской Федерации И.И. Шувалова.

Принципы и порядок заключения договоров о разграничении полномочий и соглашений о передаче части полномочий описаны в Федеральном законе № 184-ФЗ.

Заключение договоров о разграничении полномочий допускается только в случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта Российской Федерации, и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий. В договоре о разграничении полномочий устанавливается перечень полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъекта Российской Федерации, разграничение которых производится иначе, чем это установлено федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, определяются условия и порядок осуществления этих полномочий, конкретные права и обязанности сторон, срок действия договора о разграничении полномочий и порядок продления данного срока, а также основания и порядок досрочного расторжения договора о разграничении полномочий.

Определенную сложность составляет уровень принятия решения. Договор о разграничении полномочий должен быть подписан Президентом Российской Федерации и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Президент Российской Федерации в течение десяти дней после подписания договора о разграничении полномочий вносит в Государ-

ственную Думу проект федерального закона об утверждении договора о разграничении полномочий.

Несмотря на легитимность, на практике договоры о разграничении полномочий между Российской Федерацией и субъектом Российской Федерации после вступления в силу Федерального закона № 184-ФЗ не заключались. На данный момент нет сведений и о подготовке проектов таких договоров.

Более гибким инструментом являются соглашения федерального органа исполнительной власти с исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации о передаче на осуществление части своих полномочий.

Данное Соглашение подписывается руководителем федерального органа исполнительной власти и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

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

Нововведением, установленным Федеральным законом № 199-ФЗ, является то, что в случае, если проект соглашения не будет согласован сторонами в двухнедельный срок, сторона — инициатор заключения соглашения может обратиться для рассмотрения разногласий в Правительственную комиссию по взаимодействию федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которую, как известно, возглавляет М.Е. Фрадков. Таким образом, теперь инициатива субъекта Российской Федерации не может «исчезнуть» в недрах федерального органа исполнительной власти и в любом случае будет доведена до Председателя Правительства Российской Федерации.

В настоящее время в стадии завершения находятся соглашения о передаче осуществления части полномочий, касающихся объектов культурного наследия, с Санкт-Петербургом, Тверской, Тюменской, Костромской и Брянской областями.

Следует отметить, что в законодательстве Российской Федерации не содержатся обязательные требования к соглашениям, как в случае передачи (федеральным законом) отдельных полномочий органам государственной власти субъектов Российской Федерации, с предоставлением субвенций из федерального бюджета на их реализацию.

Относительно новеллы о праве органов государственной власти субъекта Российской Федерации участвовать в осуществлении пол-

номочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения, с осуществлением расходов за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации следует отметить, что пока это довольно размытое положение, требующее конкретизации и дальнейших уточнений. В настоящее время в Правительстве Российской Федерации ведется работа по сбору и обобщению замечаний со стороны руководителей регионов, которая в ближайшем будущем завершится предложениями по уточнению соответствующих положений законодательства.

II. ВОПРОСЫ ПЕРЕДАЧИ ИМУЩЕСТВА В СВЯЗИ С РАЗГРАНИЧЕНИЕМ ПОЛНОМОЧИЙ

Вопросы, связанные с передачей имущества в связи с разграничением полномочий, регулируются статьей 154 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»», в которую Федеральным законом № 199-ФЗ также внесены соответствующие изменения.

Передача имущества из федеральной собственности в собственность субъекта Российской Федерации или муниципальную собственность, из собственности субъекта Российской Федерации в федеральную собственность или муниципальную собственность, из муниципальной собственности в федеральную собственность или собственность субъекта Российской Федерации осуществляется в следующем порядке.

Находящееся в федеральной собственности имущество, которое может находиться в собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности, подлежит безвозмездной передаче в собственность субъектов Российской Федерации или муниципальную собственность в случае:

- если нахождение указанного имущества в федеральной собственности не допускается, в том числе в результате разграничения полно-

мочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;

- если указанное имущество используется органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными и муниципальными учреждениями для целей, установленных в соответствии со статьей 26.11 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьей 50 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

- если указанное имущество используется федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, государственными унитарными предприятиями и государственными учреждениями, созданными Российской Федерацией или субъектами Российской Федерации, для целей, установленных в соответствии с настоящим Федеральным законом и со статьей 26.11 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Предложения о передаче имущества направляются органами государственной власти субъекта Российской Федерации или органами местного самоуправления федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему полномочия собственника имущества.

Решения о передаче имущества из федеральной собственности в собственность субъектов Российской Федерации или муниципальную собственность принимаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим полномочия собственника имущества, если иное не установлено Правительством Российской Федерации.

Решения о передаче имущества из собственности субъектов Российской Федерации в муниципальную собственность и из муниципальной собственности в собственность субъектов Российской Федерации принимаются уполномоченными исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими полномочия собственника имущества. Указанными решениями утверждаются перечни передаваемых государственных или му-

ниципальных унитарных предприятий, государственных или муниципальных учреждений, право собственности на которые переходит к другому собственнику государственного или муниципального имущества в соответствии со статьей 300 Гражданского кодекса Российской Федерации, а также иного имущества.

Указанные выше решения являются основанием для возникновения права собственности на имущество, включенное в утвержденные перечни. Ликвидация государственных и муниципальных унитарных предприятий, государственных и муниципальных учреждений как юридических лиц, а также регистрация права государственной или муниципальной собственности на их имущественные комплексы как объекты недвижимости при передаче имущества не требуется.

Перечень документов, необходимых для принятия решения о передаче имущества из федеральной собственности в собственность субъекта Российской Федерации или муниципальную собственность, из собственности субъекта Российской Федерации в федеральную собственность или муниципальную собственность, из муниципальной собственности в федеральную собственность или собственность субъекта Российской Федерации, устанавливается Правительством Российской Федерации.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления, осуществляющие передачу имущества, обязаны передать, а органы государственной власти и органы местного самоуправления, осуществляющие принятие имущества, обязаны принять передаваемое имущество на основании указанных в настоящей части решений в соответствии с передаточным актом. В передаточном акте указываются наименования и места нахождения передаваемых государственных и муниципальных унитарных предприятий и государственных и муниципальных учреждений.

Подписанный уполномоченным лицом органа государственной власти, осуществляющего передачу имущества, или уполномоченным лицом органа местного самоуправления, осуществляющего передачу имущества, передаточный акт направляется в трехдневный срок после принятия указанных в настоящей части решений органу государственной власти или органу местного самоуправления, осуществляющим принятие имущества, заказным письмом с описью вложения.

Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование, в собственность которых передано имущество, несут бремя его содержания с даты возникновения права собственности.

Права на находящиеся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности объекты недвижимости регистрируются одновременно с правами на земельные участки, на которых расположены данные объекты недвижимости, на основании указанных в настоящей части решений, подписанных передаточных актов и иных документов, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Передача имущества, закрепленного за государственными или муниципальными учреждениями или предприятиями, может быть осуществлена исключительно с согласия указанных учреждений или предприятий. В этом случае от передающей стороны передаточный акт подписывается уполномоченным лицом предприятия или визируется уполномоченным лицом учреждения.

III. МЕХАНИЗМЫ ПЕРЕДАЧИ ПОЛНОМОЧИЙ

1. Заключение соглашений о передаче осуществления полномочий

Согласно статье 26.8 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» 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, настоящему Федеральному закону и иным федеральным законам.

Указанные 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, случаи, когда в принципе возможно заключение соглашения, ограничены нормой Федерального закона. В то же время случаи, когда «осуществление части полномочий не может быть возложено федеральным законом в равной мере на исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации», можно толковать достаточно широко. *К таким обстоятельствам можно отнести, в том числе, наличие у конкретного субъекта Российской Федерации организационной и кадровой инфраструктуры управления в соответствующей сфере, которая*

отсутствует у большинства других субъектов Российской Федерации и которую можно было бы использовать в интересах наиболее эффективного осуществления соответствующих полномочий.

При этом в соглашении важно четко следовать формулировкам Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». То есть предметом соглашения должно быть не сотрудничество или взаимодействие, а именно передача осуществления полномочий органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации. В самом начале соглашения должно быть ясно указано, какие именно полномочия орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации осуществляет.

Данные полномочия должны быть сформулированы дословно как в положении о соответствующем федеральном органе исполнительной власти (исходя из презумпции, что в Положении они указаны в четком соответствии с изначально установившими эти полномочия нормами федерального закона). Если какое-то полномочие передается не полностью, а в определенной части, то либо, если это технически возможно, в перечень включается соответствующая часть полномочия, либо после дословного воспроизведения полномочия указывается «в части...».

Главное преимущество заключения соглашения состоит в том, что при этом нет необходимости вносить какие-либо изменения в федеральные законы. Соглашение подписывается руководителем федерального органа исполнительной власти и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Соглашения считаются заключенными и вступают в силу после их утверждения постановлениями Правительства Российской Федерации и официального опубликования в установленном порядке. Постановлением Правительства Российской Федерации 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» утверждены Правила подготовки, согласования и утверждения соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполни-

тельными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий, а также о внесении изменений в такие соглашения.

Они, в частности, предусматривают, что подготовка проекта соглашения осуществляется федеральным органом исполнительной власти и органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, являющимися сторонами соглашения, с учетом требований части 2 статьи 26.8 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». То есть уже на этом этапе должно быть получено согласие профильного федерального органа исполнительной власти. После этого проект соглашения с проектом постановления Правительства Российской Федерации о его утверждении направляется в Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации и другие заинтересованные федеральные органы исполнительной власти для согласования в установленном порядке.

Федеральным законом от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ в статью 26.8 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ внесены изменения, призванные ускорить заключение соглашений между федеральным органом исполнительной власти и органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации о передаче осуществления полномочий. Согласно этим новеллам проект соглашения представляется для согласования соответствующей стороне федеральным органом исполнительной власти или высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации и рассматривается ею в месячный срок. Проект постановления Правительства Российской Федерации об утверждении соглашения вносится в Правительство Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти в недельный срок после согласования проекта соглашения и принимается Правительством Российской Федерации в трехнедельный срок после внесения. В случае, если проект соглашения не будет согласован сторонами в двухнедельный срок по истечении месячного срока, установленного настоящим пунктом для рассмотрения проекта, сторона — инициатор заключения соглашения обращается для рассмотрения разногласий в Правительственную комиссию по взаимодействию федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федера-

ции либо уведомляет вторую сторону об отказе от продолжения процедуры заключения соглашения. Указанная комиссия в месячный срок рассматривает вопрос на своем заседании и принимает согласованное сторонами решение о подписании соглашения либо о прекращении процедуры его заключения. По настоянию одной из сторон комиссия обязана принять решение о направлении материалов для рассмотрения на заседании Правительства Российской Федерации, которое в месячный срок принимает по представленным материалам окончательное решение.

На первый взгляд, такой подход — в пользу субъектов Российской Федерации, долгое время не могущих получить ответа на предложение о заключении соглашения. Но с другой стороны, предложен лишь механизм быстрого принятия решения, но не учета интересов субъекта Российской Федерации. Иногда для принятия решения (для того чтобы убедить федеральные органы, что заключение соглашения — вполне приемлемое решение) необходимо больше времени, чем закладывается в данной норме. Получив же официальный отказ, будет сложно добиться нужного результата в дальнейшем. Поэтому в любом случае не следует спешить с включением официальных процедур настаивания на заключении соглашения.

В целом содержание соглашений, чтобы оно было приемлемым для федерального центра, должно быть аналогично содержанию положений федерального закона, которым органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации передается осуществление полномочий в соответствии с пунктом 7 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Столь жесткие условия регулирования обеспечивают контроль федеральных органов за осуществлением полномочий органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, включение их, в части осуществления полномочий, в единую систему исполнительной власти. Рассмотрим положения новой (в соответствии с Федеральным законом от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ) редакции указанного пункта 7 статьи 26.3, с указанием допустимых, как представляется, особенностей регулирования соответствующих вопросов в соглашениях.

Федеральные законы, предусматривающие передачу отдельных полномочий Российской Федерации по предметам совместного веде-

ния органам государственной власти субъектов Российской Федерации (а значит, по управленческой логике, и соглашения), должны содержать положения, предусматривающие:

права и обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по осуществлению соответствующих полномочий, в том числе право по определению структуры органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих указанные полномочия, и назначению руководителей таких органов.

По смыслу этой нормы Федерального закона здесь имеется в виду указание, прежде всего, *ограничений прав высшего должностного лица субъекта Российской Федерации*, так как правами по руководству осуществления полномочий, осуществляемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, данное лицо обладает и так в силу природы своих функций. С очевидностью из этой нормы следует возможность (хотя и не обязательность) двух ограничений прерогатив высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации): возможность федеральных органов исполнительной власти согласовывать структуру органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих соответствующие полномочия, и право руководителя федерального органа исполнительной власти согласовывать назначение на должность (но при этом — не освобождение от должности!) руководителей соответствующих органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Если же соответствующие ограничения не будут установлены, необходимо четко указать, что эти функции выполняются высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) без этих условий.

Для целей полного «покрытия» соответствующей нормы должны быть указаны и другие права и обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по осуществлению соответствующих полномочий («руководит осуществлением соответствующих полномочий», «организует созда-

ние условий для деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по осуществлению полномочий» и т. д.).

Отметим, что соглашение заключается именно с высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). В нем должно быть предусмотрено определение им конкретных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих эти полномочия;

порядок представления высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), органами государственной власти субъекта Российской Федерации отчетности по установленной форме об осуществлении переданных полномочий, в том числе о достижении целевых прогнозных показателей и расходовании субвенций из федерального бюджета.

Отчетная документация может состоять из нескольких элементов:

- ежегодный отчет о ходе осуществления полномочий, включающий отчет о достижении целевых прогнозных показателей и критериев оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению соответствующих полномочий, которые может устанавливать Правительство Российской Федерации;
- ежеквартальный отчет;
- отчет об использовании субвенций (направляется не в профильный орган исполнительной власти, а в Министерство финансов Российской Федерации).

Должны быть установлены сроки и форма предоставления всех этих элементов;

права и обязанности федеральных органов исполнительной власти по осуществлению указанных полномочий органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Набор прав и обязанностей федеральных органов исполнительной власти по осуществлению указанных полномочий органами государственной власти субъекта Российской Федерации определяется исходя из характера полномочий, осуществление которых передается. В частности, они могут передавать в пользование и (или) управле-

ние либо в собственность субъекта Российской Федерации материальные объекты, необходимые для осуществления соответствующих полномочий;

полномочия федеральных органов исполнительной власти по осуществлению контроля и надзора за исполнением органами государственной власти субъектов Российской Федерации соответствующих полномочий, а также основания и порядок отмены актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации и основания и порядок изъятия соответствующих полномочий у органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, возмещения субвенций, предоставленных бюджету субъекта Российской Федерации для осуществления соответствующих полномочий.

Могут быть предусмотрены, например, следующие контрольные возможности федерального органа исполнительной власти:

1) получать устную или письменную информацию от уполномоченных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в связи с осуществлением ими полномочий, предоставленных по соглашению. Запрос на получение информации должен содержать конкретное указание на содержание той информации, которая должна быть получена. Информация предоставляется в течение десяти дней, а информация, для формирования которой требуется аналитическая работа — в течение месяца;

2) получать от органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации конкретный перечень должностных лиц, выполняющих функции по осуществлению полномочий, предоставленных по соглашению. Перечень, изменения и дополнения в него предоставляются в течение десяти рабочих дней с момента наделения должностных лиц функциями по осуществлению соответствующих полномочий;

3) истребовать копии актов (решений) органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, принятых при осуществлении полномочий, предоставленных по соглашению;

4) иметь доступ к системе делопроизводства в уполномоченных органах исполнительной власти субъекта Российской Федерации в связи с выполнением ими полномочий, предоставленных по соглашению. Доступ к системе делопроизводства осуществляется в присутствии должностного лица органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации и не может приводить к изменению состава данных;

5) в случае выявления нарушений требований соглашения обращаться с письменными запросами и представлениями в высший орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, которые обязательны для исполнения.

Данный перечень может быть продолжен. При этом в качестве гарантий прав субъектов Российской Федерации при осуществлении контроля может быть закреплено, что федеральный орган исполнительной власти определяет перечень должностных лиц, уполномоченных осуществлять соответствующие действия в срок не позднее десяти календарных дней со дня вступления в силу соглашения. Указанный перечень должностных лиц оформляется приказом руководителя федерального органа исполнительной власти. В качестве гарантий контрольных действий может быть закреплено, что высший орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации обеспечивает условия (помещение, телефонная связь, оргтехника) по нормативам, установленным для должностных лиц органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, занимающих соответствующую должность, для обеспечения указанных действий представителей федеральных органов исполнительной власти.

Также можно установить, что контроль за использованием предоставленных на цели осуществления полномочий субвенций из федерального бюджета осуществляется в формах и порядке, установленных федеральным законодательством для финансового контроля за расходованием средств федерального бюджета распорядителями бюджетных средств; контроль за использованием предоставленного на цели осуществления соответствующих полномочий материальных ресурсов осуществляется в формах и порядке, установленных федеральным законодательством для контроля за использованием имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных государственных учреждений.

Соглашение может быть расторгнуто досрочно, например:

- по соглашению сторон, принимаемом в том же порядке, в котором принято настоящее Соглашение;
- по решению Правительства Российской Федерации на основании обращения одной из сторон Соглашения в случае систематического нарушения другой стороной условий настоящего Соглашения, при недостижении целевых прогнозных показателей и критериев оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

- по решению суда — на основании обращения одной из сторон соглашения — при отказе Правительства Российской Федерации о принятии решения по расторжению Соглашения;

- способ (методика) и (или) федеральные стандарты расчета нормативов для определения общего объема субвенций из федерального бюджета, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации для осуществления соответствующих полномочий. Здесь принципиально то, что в соглашении, в отличие от договора, не требуется полное покрытие расходов на осуществление полномочий субвенцией. Степень (и вообще наличие) покрытия зависит от договоренностей сторон. Это — повод подвинуть федеральные органы к заключению соглашения.

Самая же главная стимулирующая к заключению соглашения причина — возможность установить на федеральном уровне, по аналогии с предусмотренной пунктом 7 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» возможностью, **целевые прогнозные показатели и критерии оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации** как условия соглашения. Они могут содержаться в приложении к соглашению и быть его неотъемлемой частью. Разумеется, указанные приложения разрабатываются исходя из отраслевой специфики конкретного полномочия.

2. Включение полномочия в перечень обязательных для осуществления, но финансируемых за счет бюджета субъекта Российской Федерации

В пункте 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» дается «базовый» перечень таких полномочий, которые необходимо осуществлять на всей территории страны в интересах обеспечения прав и законных интересов граждан.

Субъекты Российской Федерации обязаны осуществлять полномочия, указанные в перечне: включение их в перечень означает, что за предоставление соответствующих услуг населению отвечают органы государственной власти субъекта Российской Федерации. То есть пол-

номочия, содержащиеся в перечне, — не право, а обязанность субъектов Российской Федерации. Но, в то же время, заложены определенные гарантии интересов субъектов Российской Федерации. Предусматривается, что по этим вопросам могут приниматься федеральные законы, определяющие только принципиальные элементы правового регулирования: не допускается включение в эти законы положений, которыми определяются объем и, как правило (за четко указанными исключениями), порядок осуществления расходов из бюджетов субъектов Российской Федерации, необходимых для исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации соответствующих полномочий. Субъектам Российской Федерации передаются не только соответствующие исполнительно-распорядительные полномочия, но и связанные с ними регулятивные.

Следует отметить, что данный подход вряд ли найдет поддержку у федерального центра, так как, во-первых, расширение перечня «собственных» полномочий предполагает необходимость дополнительного расширения доходов субъектов Российской Федерации (иной подход вызывает напряжение региональных элит), во-вторых, возможности по контролю ограничены. С учетом того, что данный подход обязывает регионы осуществлять расходы, он явно вызовет и неоднозначную оценку региональных элит. То есть попытка пойти по этому пути скорее всего будет малоэффективна и может повлечь конфликт.

3. Передача полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации федеральными законами

Порядок и объем осуществления этих полномочий детально регулируются Российской Федерацией (пункт 7 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). При этом они финансируются за счет субвенций из федерального бюджета, что не исключает дополнительного финансирования из регионального бюджета. Федеральное финансирование влечет право федеральных органов исполнительной власти контролировать их осуществление (механизмы регулирования и контроля такого рода полномочий достаточно детально показаны в пункте 1 данного материала).

Недостатком является то, что положения федеральных законов, предусматривающие осуществление указанных в настоящем пункте полномочий органами государственной власти субъектов Российской Федерации за счет субвенций из федерального бюджета, по общему правилу вводятся в действие ежегодно федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год, если указанным федеральным законом предусмотрено предоставление бюджетам субъектов Российской Федерации указанных субвенций. То есть в любой финансовый год осуществление этого полномочия может прекратиться.

Кроме того, для того чтобы федеральный законодатель решился возлагать полномочия на органы государственной власти субъектов Российской Федерации по этому пути, условия и потребности соответствующих полномочий во всех регионах должны быть приблизительно одинаковыми.

4. Использование конструкции «участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в осуществлении полномочий по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий по предметам совместного ведения»

Новой (введенной Федеральным законом от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ) статьей 26³⁻¹ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» устанавливается, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе участвовать в осуществлении полномочий по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий по предметам совместного ведения по решению вопросов, не указанных в пункте 2 статьи 26³ настоящего Федерального закона, и полномочий, не переданных им в соответствии с пунктом 7 статьи 26³ настоящего Федерального закона, с осуществлением расходов за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на осуществление целевых расходов), *если это участие предусмотрено федеральными законами.*

Относительно участия необходимо отметить следующее. Во-первых, участвовать в осуществлении полномочий предлагаемой нормой разрешается только в случаях, прямо указанных федеральным законом. Во-вторых, сама по себе конструкция участия *в осуществлении*

полномочий (т. е. тех полномочий, которые уже установлены) не дает субъектам Российской Федерации права устанавливать по этим предметам совместного ведения новые полномочия, т. е. новые формы решения актуальных проблем.

Кроме того, сама модель *участия* в осуществлении полномочий не имеет четких границ и критериев. Это может вызвать затруднения на практике. Ведь очевидно, что если как общая норма вводится особая конструкция «участия», значит, это что-то другое, чем просто осуществление этих же полномочий органами государственной власти субъектов Российской Федерации. А значит, может встать вопрос о согласовании действий с соответствующими федеральными органами.

Это подтверждает и норма, согласно которой федеральные законы, предусматривающие участие, могут (но, соответственно, не должны) содержать положения, предусматривающие:

- порядок согласования участия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в осуществлении указанных полномочий (но даже если прямо требование о согласовании не закрепляется, оно может сформироваться практикой);

- возможность и пределы правового регулирования органами государственной власти Российской Федерации указанных полномочий. Отметим, что про пределы правового регулирования по данным вопросам законодательством субъектов Российской Федерации ничего не говорится. Предполагается, очевидно, что наличие такой возможности прямо определяется положениями федеральных законов, определяющими право участвовать в осуществлении полномочия.

Таким образом, проблема неопределенности модели участия может быть решена развернутым регулированием участия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в осуществлении полномочий по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий по предметам совместного ведения в отраслевом федеральном законе. В частности, могут быть предусмотрены следующие элементы:

- информирование органами государственной власти субъектов Российской Федерации соответствующих отраслевых федеральных органов о намерении участвовать в осуществлении соответствующего полномочия. Соответственно, если это осуществление дублирует функции федеральных органов, в этой части на территории субъекта Российской Федерации соответствующие исполнительно-распорядительные полномочия трансформируются в контрольные;

- установление отраслевыми органами исполнительной власти целевых прогнозных показателей и критериев оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по участию в осуществлении полномочия;

- введение механизма отчетности (кроме финансовой) по аналогии с механизмом, предусмотренным пунктом 7 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Если субъект Российской Федерации при этих условиях соглашается участвовать в осуществлении полномочия — это его право.

5. Установление права органов государственной власти субъекта Российской Федерации осуществлять то или иное полномочие (а не просто участвовать в его осуществлении)

С одной стороны, это достаточно объяснимый подход, так как статья 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации запрещает субъектам Российской Федерации нести расходные обязательства, связанные с решением вопросов, отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти, за исключением случаев, установленных федеральными законами. Поскольку границу между вопросами, отнесенными и не отнесенными к компетенции федеральных органов государственной власти, определить достаточно трудно, данное решение, предусматривающее право субъектов Российской Федерации осуществлять полномочия и вести финансирование в определенных сферах, является, в условиях неизменности статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации, единственным приемлемым выходом.

Но, с другой стороны, это подход, имеющий мало шансов для практической реализации. Закрепление такого рода прав регионов вызвало, как известно, очень жесткое сопротивление на федеральном уровне еще на стадии работы с будущим федеральным законом от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ. В тот момент только предшествующее обсуждение на Государственном Совете позволило сохранить этот подход при дальнейшем прохождении законопроекта.

ОГЛАВЛЕНИЕ

I. Способы разграничения полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации	3
II. Вопросы передачи имущества в связи с разграничением полномочий	7
III. Механизмы передачи полномочий	10
1. Заключение соглашений о передаче осуществления полномочий	10
2. Включение полномочия в перечень обязательных для осуществления, но финансируемых за счет бюджета субъекта Российской Федерации	18
3. Передача полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации федеральными законами	19
4. Использование конструкции «участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в осуществлении полномочий по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий по предметам совместного ведения»	20
5. Установление права органов государственной власти субъекта Российской Федерации осуществлять то или иное полномочие (а не просто участвовать в его осуществлении)	22

Препринт WP8/2006/01
Серия WP8
Государственное и муниципальное управление

Редакторы серии *А.В. Клименко, П.М. Кудюкин*

Данилов Артем Сергеевич,
Сивицкий Владимир Александрович

**Правовые основы и организационные
механизмы передачи на уровень субъектов
Российской Федерации отдельных полномочий
органов государственной власти в сфере
культуры и массовых коммуникаций**
(Аналитическая записка)

Публикуется в авторской редакции

Зав. редакцией *А.В. Заиченко*
Технический редактор *Н.Е. Пузанова*

ЛР № 020832 от 15 октября 1993 г. продлена до 14 октября 2003 г.
Формат 60×84 ¹/₁₆. Бумага офсетная. Печать трафаретная.
Тираж 150 экз. Уч.-изд. л. 1,4. Усл. печ. л. 1,4. Заказ № . Изд. № 620

ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Тел.: (495) 134-16-41; 134-08-77
Факс: (495) 134-08-31
Типография ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3