



*И. И. Маскаева*

## НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ДОГОВОРНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПЕРЕДАЧИ ВЛАСТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

*Исследуются проблемы договорного регулирования передачи властных полномочий, в частности недостатки законодательной регламентации порядка заключения соответствующих соглашений, их вступления в силу и реализации.*

*This article examines the problems of the contract regulation of authority delegation, in particular, the drawbacks of the legislative regulation of the contract conclusion procedure, the coming of contracts into force and their implementation.*

**Ключевые слова:** передача властных полномочий, договорное регулирование.

**Key words:** authority delegation, contract regulation.

Российскому законодательству традиционно известны две формы передачи властных полномочий — законодательная и договорная. В первом случае речь идет преимущественно о передаче государственно-властных полномочий органам местного самоуправления, во втором — о делегировании государственно-властных полномочий федеральными органами государственной власти органам государственной власти субъектов РФ. Несмотря на имеющиеся проблемы практической реализации передачи государственно-властных полномочий органам местного самоуправления, особый интерес в последнее время заслуживает вторая форма, а именно — передача властных полномочий посредством заключения соответствующих соглашений.

Выбор договорной конструкции для оформления такого рода отношений между двумя уровнями государственной власти обусловлен, прежде всего, необходимостью гибкости и эластичности государственного управления, которое объективно нуждается в предоставленной ему законодательством возможности в разумных пределах перераспределять объем выполняемых функций и задач в целях оптимизации публичного администрирования и повышения эффективности исполнения отдельных государственно-властных полномочий. В то же время конструкция договора позволяет заранее, до непосредственного исполнения передаваемых властных полномочий в полной мере согласовать намерения обеих сторон (передающей и принимающей властные полномочия), а также, что еще важнее, добиться предварительного согласия и одобрения принимающей указанные полномочия стороны, что было бы невозможным (по крайней мере, не в должной степени эффективным) при принятии подобных решений посредством издания одностороннего властного решения. При заключении такого рода соглашений сторона, которой властные полномочия передаются, через свою вовлеченность в процесс принятия решения ощущает собственную причастность к его подготовке, рассматривая передачу полномочия как результат взаимодействия, а не как навязывание воли стороннего субъекта. Итогом должно стать и более ответственное исполнение указанных полномочий.

Преимущества договорного регулирования, обозначенные выше, могут столкнуться с критикой относительно его меньшей динамичности и оперативности по сравнению с односторонним властным решением, например административным актом, который также в должной степени обеспечивает гибкость государственного управления. Однако в данном случае административный акт, безусловно, не является приемлемой формой, и единственной допустимой формой принятия такого решения мог бы выступать исключительно закон, который значительно уступает в эргономичности договору.

Если же попытаться в данном контексте сопоставить две приемлемые для закрепления решения о передаче властных полномочий формы, то в общих чертах можно отметить, что договор выражает согласованные воли сторон, а его содержание служит регулятором только для его сторон; в отличие от договора, нормативный акт выражает волю издавшего его властного субъекта и распространяет свое действие на неопределенный круг субъектов. Такое сравнение представляется корректным, если рассматривается классическая конструкция частного-правового договора. Что же касается публично-правовых договоров, то их признаки имеют меньше расхождений с признаками нормативных актов. По крайней мере, в части второго признака публично-правовой, в частности административный, договор отходит от лежащей в его основе частного-правовой конструкции и приближается к конструкции нормативного акта.



Учитывая тот факт, что соглашение о передаче властных полномочий не реализуется само по себе, а требует издания властного акта (утверждается распоряжением Правительства РФ), можно сделать вывод, что договорная регламентация передачи полномочий еще более удалена от конструкции частно-правового договора, вступление которого в силу зависит только от воли заключающих его сторон. Однако процедура утверждения актом, запускающим действие соглашения о передаче полномочий, является спорной, поскольку в соответствии с договорной природой публично-правового соглашения воля сторон не нуждается в последующем санкционировании, тем более что в данном случае воля уже была санкционирована законом, устанавливающим полномочие на заключение такого соглашения и четкие рамки его реализации.

Важно также отметить, что законодатель особо подчеркнул условное равенство органов государственной власти федерального уровня и уровня субъектов, предоставив возможность каждому из них выступать в роли инициатора заключения подобных соглашений и самой договорной формой закрепив необходимость участия в согласовании воли каждой стороны соглашения в равной мере.

Следует также учитывать, что свобода договора трактуется относительно публично-правовых соглашений несколько иным образом, чем базовый принцип заключения частно-правовых договоров: в данном случае свобода ограничивается наличием законно установленных полномочий на заключение соглашений о передаче властных полномочий, а также органичным законом содержанием (кругом регулируемых вопросов).

Анализ действующего законодательства, а именно ст. 78 Конституции РФ, закрепляющей возможность передачи властных полномочий, и ст. 28.6 федерального закона №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [2], регламентирующей порядок заключения соглашений о передаче властных полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, позволяет сделать следующие выводы.

Российский законодатель различает два вида соглашений о передаче властных полномочий: соглашения, заключаемые по инициативе РФ, и соглашения, заключаемые по инициативе субъекта РФ.

Первая группа соглашений может быть заключена при следующих условиях:

1) передача части полномочий федеральных органов исполнительной власти не должна противоречить Конституции РФ, закону № 184-ФЗ и иным федеральным законам. По существу, это условие повторяет положение, содержащееся в ч. 2 ст. 78 Конституции РФ, за исключением установления приоритетности закона № 184-ФЗ над иными федеральными законами при решении вопроса о допустимости заключения соглашения;

2) невозможность возложения части полномочий федеральным законом, принятым в развитие положений ст. 26.5 закона № 184-ФЗ, на все исполнительные органы государственной власти субъекта РФ в равной мере. Как справедливо разъясняет это требование А.Н. Чертков, «соглашения используются для передачи осуществления исполнительно-распорядительных полномочий федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов 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.» [4, с. 184];

3) контроль за соблюдением условий соглашений и ответственность за ненадлежащее осуществление переданных полномочий возложены на федеральные исполнительные органы.

Для второй группы соглашений устанавливаются следующие условия:

1) передача части полномочий исполнительных органов государственной власти регионов не должна противоречить конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта РФ;

2) передача полномочий должна сопровождаться передачей необходимых материальных и финансовых средств.

Из смысла данных норм вытекает, что законодатель сузил круг субъектов, уполномоченных заключать соглашения о передаче властных полномочий: в их число входят не все органы государственной власти, а лишь органы исполнительной власти.

Открытым, однако, остается вопрос, каким образом должен определяться предмет соответствующих соглашений. Законодатель четко указывает на то, что передаваться могут не все полномочия, а только их часть, что призвано обеспечить невозможность договорного перераспределения полномочий таким образом, когда статус и функционалитет одного органа фактически подменяется статусом и функционалитетом другого. Не уточняется при этом, каким



образом должно толковаться понятие «часть полномочий»: часть всего перечня полномочий соответствующего органа либо же часть определенного (определенных) полномочий? Целесообразной при такой неопределенности представляется позиция, разделяемая Т.Я. Хабриевой [5, с. 36], А.Н. Чертковым [4] и некоторыми другими авторами и отражающая сложившуюся практику передачи властных полномочий, согласно которой предмет соглашения о делегировании могут составлять как часть общего объема полномочий, так и часть конкретного полномочия соответствующего органа.

При более подробном анализе указанной статьи несложно заметить, что законодатель не совсем последовательно определяет сам алгоритм заключения соглашений о передаче полномочий и дифференцирует нормы в зависимости от инициативной стороны соглашения. Так, в случае заключения соглашения по инициативе федеральных органов исполнительной власти определены условия непротиворечивости данных соглашений Конституции и федеральному законодательству, а в случае заключения соглашений по инициативе органов исполнительной власти субъектов РФ — условия непротиворечивости конституции (уставу) субъекта РФ и региональному законодательству. В этом отношении нормы носят вполне сбалансированный характер. Однако при дальнейшем анализе выявляются следующие расхождения: при инициировании процедуры заключения соглашений федеральными органами исполнительной власти анализируемая статья закрепляет контролирующие полномочия федеральных органов исполнительной власти и определяет именно федеральные органы в качестве субъекта ответственности за ненадлежащее исполнение переданных полномочий. Что же касается порядка заключения соглашений по инициативе органов исполнительной власти субъектов РФ, то здесь законодатель устанавливает обязательную передачу необходимых материальных и финансовых средств, если это не противоречит законодательной базе субъекта РФ. В первом случае подобная передача материальных и финансовых средств не предусмотрена, а во втором не решены вопросы контроля и ответственности.

Что касается контроля, то некоторые вопросы вызывает возможность осуществления контрольных функций органами исполнительной власти субъектов РФ в связи с выполнением федеральными органами исполнительной власти полномочий, переданных им по соглашению с уровня субъектов. Возможность такого контроля, с одной, подрывает принцип иерархической централизации всей системы органов исполнительной власти, с другой — кому как не органам, передающим свои полномочия, контролировать их надлежащее исполнение как субъекту ответственности за реализацию собственной компетенции?

Вопросы ответственности также регламентированы законодателем неоднозначно, поскольку в упомянутой норме речь идет лишь об ответственности за ненадлежащее исполнение переданных полномочий. Что же касается неисполнения указанных полномочий субъектом, получившим их в рамках соглашения, законодатель оставляет вопрос открытым: либо он слишком широко трактует понятие «ненадлежащее исполнение», включая в него также «неисполнение» как таковое (хотя это и не является традиционным толкованием данной часто применяемой в законодательной технике формулировки), либо у него нет цели устанавливать ответственность за несовершение фактических действий по реализации переданных полномочий, то есть за прямое бездействие при имеющемся соглашении о передаче полномочий с определением нового субъекта их исполнения.

Закон не устанавливает исчерпывающий, закрытый перечень содержательных элементов соглашения о делегировании. Помимо условий и порядка передачи осуществления части полномочий (в том числе порядка их финансирования), срока действия соглашения, ответственности сторон, оснований и порядка его досрочного расторжения, соглашение о делегировании может включать иные вопросы, связанные с исполнением соглашения.

Сомнения вызывает полномочие по договорному установлению ответственности, поскольку ответственность органов государственной власти в качестве источника все же должна иметь законодательное основание. Вряд ли правомерным будет установление в соглашении отклоняющихся от нормативного закрепления ответственности правил ее определения. Кроме того, до сих пор остается достаточно спорным и неопределенным вопросом то, какие виды ответственности могут быть реализованы в случае ненадлежащего исполнения переданных властных полномочий.

Соглашения о делегировании властных полномочий на федеральном уровне вправе подписывать руководитель федерального органа исполнительной власти. От имени региона правом подписи обладает исключительно высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель



высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ). И здесь наблюдается определенный дисбаланс, поскольку на федеральном уровне данным полномочием обладают все органы, включаемые в систему исполнительной власти (Правительство РФ участвует в любом случае – как орган, утверждающий соглашения о делегировании), а на уровне субъектов – только высшее должностное лицо субъекта и даже не высший орган исполнительной власти.

В соответствии с постановлением Правительства РФ №924 от 8.12.2008 г. [3] соглашения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий вступают в силу после их утверждения распоряжением Правительства РФ. Отсутствие требования опубликования данных соглашений незаслуженно обойдено вниманием законодателя, что делает тексты соглашений практически недоступными для ознакомления. Поскольку федеральный закон №184-ФЗ относит решение вопросов заключения и вступления в силу данных соглашений к компетенции Правительства РФ, которое также (не включив в свое постановление положение об опубликовании подобных соглашений) проигнорировало один из важнейших принципов формирования правового государства и гражданского общества в России – транспарентность (прозрачность) деятельности публичной администрации для общества и граждан.

Достаточно серьезную критику вызывает и порядок согласования проекта соглашения о делегировании полномочий и преодоления разногласий между сторонами, который, по сути, не способствует гибкости и эластичности государственного управления, что является основной целью заключения подобных соглашений, а наоборот, фактически затрудняет реализацию задач государственного управления. Идея оптимизации государственного управления посредством заключения рассматриваемых соглашений, реализуемая российским законодателем, с изменением нормативной базы последовательно превратилась в фикцию, не способную обеспечивать гармонизацию управленческих процессов в рамках публичного администрирования. Законодатель, с одной стороны, предоставляет неоправданно много на усмотрение субъектов, выступающих инициаторами или сторонами соглашений, с другой – ограничивает объективно необходимую свободу.

Для решения данной проблемы требуется комплексный подход в регламентации института делегирования властных полномочий. В настоящее время отсутствует не только терминологическое единообразие в понимании данного института (ФЗ №184-ФЗ и постановление Правительства РФ №924 даже именуют его по-разному), но и сбалансированный подход к его правовому регулированию. Совершенствование законодательства необходимо, во-первых, в части закрепления правового института административного договора, установления правил его заключения и вступления в силу как в общем, так и с учетом специфики договорного регулирования передачи властных полномочий; во-вторых, в определении четких границ содержания подобных соглашений (договоров) и пределов усмотрения сторон; в-третьих, в решении вопросов ответственности.

Лишь при комплексном, сбалансированном подходе законодатель будет учитывать не только стремление федеральной власти сохранить свое преимущественное положение в иерархической системе исполнительной власти, но и интересы государственного управления и его эффективности в целом.

#### *Список литературы*

1. Конституция РФ от 12 декабря 1993 года (с учетом поправок, внесенных законами РФ от 30.12.2008 г. №6-ФКЗ и от 30.12.2008 г. №7-ФКЗ). [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

2. Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон №184-ФЗ // Собрание законодательства РФ (далее – СЗ РФ). 1999. № 42. Ст. 5005.

3. О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий: постановление Правительства РФ №924 от 8 декабря 2008 г. // СЗ РФ. 2008. № 50. Ст. 5953.

4. Чертков А.Н. Комментарий к федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный). М., 2006.



---

5. Хабриева Т.Я. Российская Конституция и эволюция федеративных отношений // Государство и право. 2004. №8.

**Об авторе**

И.И. Маскаева – ст. преп., РГУ им. И. Канга; e-mail: maskaevai@mail.ru

**Author**

I. I. Maskayeva, Assistant Professor, IKSUR, e-mail: maskaevai@mail.ru