

УДК 349.6

Соглашение о передаче осуществления части полномочий в области охраны окружающей среды: перспективы развития



Тихомирова Л.А.

Кандидат юридических наук,
зам.заведующего кафедрой правовых дисциплин
Казанского филиала Академии труда и социальных отношений

В свете совершенствования процесса распределения полномочий в области охраны окружающей среды между двумя уровнями государственной власти обосновывается необходимость развития отношений по передаче осуществления части полномочий в области охраны окружающей среды, а также предлагается утвердить проекты Типового соглашения о передаче федеральным органом исполнительной власти осуществления части своих полномочий в области охраны окружающей среды органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации, а также Типового соглашения о взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти по реализации переданной части полномочий в области охраны окружающей среды.

Ключевые слова: соглашение о передаче осуществления части полномочий; охрана окружающей среды; полномочия в области охраны окружающей среды; взаимодействие и координация исполнительных органов государственной власти.

Впервые соглашение как правовая форма регулирования отношений Российской Федерации и ее субъектов появилась в тексте Федеративного договора от 31 марта 1992 г.

Так, Федеративный договор посредством заключения соглашения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации предусматривал возможность передачи осуществления части полномочий.

В последующем Законом Российской Федерации от 21 апреля 1992 г. № 2708-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» соответствующие изменения были внесены в Конституцию РСФСР 1978 г.

Таким образом, в целях совершенствования конституционного законодательства Федеративным договором впервые было предусмотрено соглашение, обладающее рядом характерных особенностей:

– во-первых, соглашение было предусмотрено в качестве правовой формы передачи осуществления части полномочий;

– соответствующими соглашениями должна была осуществляться не передача полномочий, а их осуществление;

– подобное соглашение должно было быть заключено между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации;

– условием такой передачи являлось непротиворечие Конституции Российской Федерации и законам Российской Федерации.

В последующем возможность заключения подобного соглашения была закреплена в Конституции Российской Федерации 1993 г., которая рассмотрела круг субъектов, подписывающих такое соглашение.

Так, согласно статье 78 Конституции Российской Федерации соглашение заключается между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

К сожалению, приходится констатировать, что в ранее заключаемых договорах о разграничении предметов ведения и полномочий присутствует не-

которая неопределенность и разрозненность положений в отношении соглашений.

В связи с этим отметим, что субъекты Российской Федерации по-разному определяли не только наименование, но и содержание соглашений.

Первоначальная практика заключения подобных соглашений (1994-1998 гг.) показала, что предметы ведения и полномочия разграничивались не только соответствующими договорами, но и соглашениями, которые являлись неотъемлемой частью такого договора. Следовательно, по своему содержанию «соглашение о разграничении предметов ведения и полномочий» рассматривалось в значении «договора о разграничении предметов ведения и полномочий». Наблюдалось явное расхождение с конституционными положениями.

Реализуя конституционные требования, Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусмотрел некий механизм взаимной передачи полномочий между органами исполнительной власти. В российской практике известны лишь единичные случаи заключения соглашений о передаче федеральными органами исполнительной власти осуществления части полномочий органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые в науке и практике вызывают определенные дискуссии.

Так, одна группа авторов отмечает, что соответствующими соглашениями органы исполнительной власти не делегируют друг другу полномочия (они остаются у прежних обладателей), а лишь предоставляют право осуществлять их [1, с. 8].

Другие ученые-правоведы, напротив, не видят принципиальной разницы между «делегированием» и «передачей осуществления части полномочий» [2, с. 115; 3, с. 35]. Так, например, С.М. Шахрай называет подобные соглашения «соглашениями о взаимном делегировании части полномочий» [4, с. 271]. При реализации требования действующего законодательства соответствующим актом Правительства Российской Федерации были утверждены Соглашения между Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и правительством соответствующего субъекта Российской Федерации о передаче друг другу осуществления части своих полномочий.

Вместе с тем характер и содержание таких соглашений вызывает определенные вопросы. До сих пор остается непонятным, что является предметом таких соглашений – передача осуществления части полномочий или же взаимодействие двух уровней власти между собой? Так, Н.А. Игнатюк отмечает, что «по названию можно сказать, что это соглаше-

ние о передаче полномочий, а по содержанию – это соглашение о сотрудничестве или о взаимодействии в определенной сфере управления» [5, с. 61].

В свете совершенствования процесса распределения полномочий между двумя уровнями государственной власти в целях их эффективной реализации видится необходимость развития отношений по передаче осуществления части полномочий в области охраны окружающей среды.

Предлагается постановлением Правительства Российской Федерации утвердить Типовое соглашение о передаче осуществления части полномочий в области охраны окружающей среды Росприроднадзора соответствующему органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Таким образом, полномочия в области охраны окружающей среды как собственные, так и переданные, в соответствующем субъекте России будут осуществлять только один орган исполнительной власти. Ввиду того, что контроль за исполнением переданных функций и соответствующая ответственность останется за федеральным органом исполнительной власти, будет обеспечено постоянное взаимодействие федерального органа исполнительной власти, его территориального органа и соответствующего органа исполнительной власти субъекта России.

Положительная практика заключения такого соглашения в наиболее развитых регионах страны обеспечит эффективную реализацию подобных отношений и полномочий в остальных регионах.

В реализации отношений по передаче осуществления части полномочий важное место должно отводиться вопросам взаимодействия и координации деятельности соответствующих органов исполнительной власти.

Именно поэтому утверждение Соглашения о передаче осуществления части полномочий в области охраны окружающей среды должно сопровождаться одновременным утверждением Соглашения о взаимодействии и координации деятельности соответствующих органов исполнительной власти.

На основании вышеизложенного предложены проекты Типового соглашения о передаче федеральным органом исполнительной власти осуществления части своих полномочий в области охраны окружающей среды органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации, а также Типового соглашения о взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти по реализации переданной части полномочий в области охраны окружающей среды.

**ПРОЕКТ
Типового соглашения**

о передаче федеральным органом исполнительной власти осуществления части своих полномочий в области охраны окружающей среды органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, в лице руководителя _____, с одной стороны, и _____,

(высшее должностное лицо субъекта РФ или высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ)

в лице _____, с другой стороны, именуемые в дальнейшем «Стороны», действуя во исполнение статьи 78 Конституции Российской Федерации и статьи 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», в целях совершенствования механизма распределения полномочий в области охраны окружающей среды, обеспечивая их эффективную реализацию, заключили настоящее Соглашение о нижеследующем.

Статья 1

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования передает _____

(высшему должностному лицу субъекта РФ или высшему исполнительному органу государственной власти субъекта РФ)

осуществление следующей части полномочий в области охраны окружающей среды: _____

(перечень передаваемой части полномочий в области охраны окружающей среды)

Статья 2

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования на основании утвержденного совместного плана мероприятий по приему и передаче информации в тридцатидневный срок с момента вступления в силу настоящего Соглашения передает, а _____

(орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации)

принимает необходимую для осуществления переданных полномочий информацию (материалы, базы данных, отчеты, реестры и др.).

Статья 3

Порядок финансирования полномочий, предусмотренных статьей 1 настоящего Соглашения, определяется законодательством Российской Федерации.

Статья 4

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования:

а) в полном объеме обеспечивает своевременную передачу полномочий, предусмотренных статьей 1 настоящего Соглашения, а также необходимой для их реализации информации;

б) вправе запрашивать и получать информацию по вопросам, связанным с исполнением переданной части полномочий в области охраны окружающей среды у _____

(высшего должностного лица субъекта РФ или высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ)

а также у _____;

(специально уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации)

в) осуществляет контроль за реализацией _____

(высшим должностным лицом субъекта РФ или высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ)

переданных полномочий, предусмотренных статьей 1 настоящего Соглашения;

г) обеспечивает взаимодействие и координацию деятельности _____

(территориального органа Федеральной службы по надзору в сфере природопользования)

и _____

(органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации)

д) при ненадлежащей реализации переданной части полномочий в области охраны окружающей среды принимает предусмотренные законодательством Российской Федерации меры воздействия;

е) разрешает разногласия между _____
(территориальным органом Федеральной службы по надзору в сфере природопользования)
и _____
(органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации)
по вопросам взаимодействия и координации их деятельности в пределах настоящего Соглашения.

Статья 5

(высшее должностное лицо субъекта РФ или высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ)

а) обеспечивает своевременный прием полномочий, предусмотренных статьей 1 настоящего Соглашения, а также необходимой для их реализации информации в полном объеме;

б) предоставляет в адрес Федеральной службы по надзору в сфере природопользования ежеквартальные и годовые отчеты, а также иную необходимую информацию в части осуществления переданной части полномочий в области охраны окружающей среды;

в) обеспечивает своевременное и надлежащее исполнение переданной части полномочий в области охраны окружающей среды;

г) обеспечивает организацию взаимодействия и координации деятельности _____

(специально уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации)

и _____
(территориального органа Федеральной службы по надзору в сфере природопользования)

д) обеспечивает соблюдение и надлежащее исполнение нормативных правовых актов и административных регламентов Федеральной службы по надзору в сфере природопользования в пределах переданной части полномочий в области охраны окружающей среды;

е) обеспечивает разработку административных регламентов по исполнению _____

(специально уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации)

переданной части полномочий Федеральной службы по надзору в сфере природопользования в области охраны окружающей среды.

Статья 6

Стороны несут ответственность за неисполнение или несвоевременное и (или) ненадлежащее исполнение условий настоящего Соглашения в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 7

Споры и разногласия, возникающие в ходе реализации настоящего Соглашения, разрешаются с использованием согласительных процедур.

Не урегулированные Сторонами споры и разногласия, возникшие при исполнении настоящего Соглашения, подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном действующим законодательством.

Статья 8

Все изменения в настоящее Соглашение вносятся в порядке, предусмотренном Правилами заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части полномочий, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2008 г. № 924.

Статья 9

Настоящее Соглашение подлежит досрочному расторжению в случае неисполнения или несвоевременного и (или) ненадлежащего исполнения его условий одной из Сторон в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Статья 10

Настоящее Соглашение вступает в силу с даты вступления в силу распоряжения Правительства Российской Федерации о его утверждении и действует в течение одного календарного года.

Статья 11

Настоящее Соглашение составлено в двух экземплярах, по одному экземпляру для каждой из Сторон, имеющих одинаковую юридическую силу.

Руководитель Федеральной службы по надзору в сфере природопользования

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)

ПРОЕКТ

Типового соглашения

о взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти по реализации переданной части полномочий в области охраны окружающей среды

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, в лице руководителя _____

(высшее должностное лицо субъекта РФ или высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ)

в лице _____

(территориальный орган Федеральной службы по надзору в сфере природопользования)

в лице _____

(специально уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации)

в лице _____, именуемые в дальнейшем «Стороны», в целях обеспечения координации и эффективного взаимодействия заключили настоящее Соглашение о нижеследующем.

Статья 1

1. Стороны осуществляют взаимодействие и координацию деятельности по вопросам реализации _____

(высшим должностное лицо субъекта РФ или высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ)

переданной части полномочий Федеральной службы по надзору в сфере природопользования.

2. Каждая из Сторон осуществляет свою деятельность в рамках предоставленных Сторонам полномочий и в соответствии с действующим законодательством.

Статья 2

1. Стороны в пределах своей компетенции организуют взаимодействие и координируют деятельность в следующих основных формах:

а) согласованное планирование и осуществление совместных мероприятий, коллегий, семинаров, совещаний;

б) образование консультативно-совещательных и (или) координационных органов;

в) взаимное информирование и обмен сведениями, представляющими интерес для Сторон и непосредственно связанными с выполнением задач и функций, возложенных на них законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

г) обмен аналитической и статистической информацией, ведомственными нормативными правовыми и иными актами, научными, методическими и иными материалами, представляющими взаимный интерес;

д) оказание взаимной помощи по вопросам пользования ведомственными базами данных;

е) обмен опытом и содействие в повышении квалификации кадров;

ж) подготовка предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации и законодательства субъекта Российской Федерации;

з) взаимное оказание правовой и экспертной помощи в судебных разбирательствах по делам, связанным с выполнением Сторонами их полномочий.

2. Настоящее Соглашение не препятствует Сторонам в определении и осуществлении иных не предусмотренных настоящим Соглашением форм сотрудничества.

Статья 3

1. Информационное взаимодействие Сторон осуществляется на безвозмездной основе.

2. Стороны осуществляют плановый (в установленные сроки) и оперативный (инициативный и по запросам) обмен информацией.

3. Порядок и сроки представления информации, структура и форматы показателей, а также структурные подразделения Сторон, ответственные за подготовку, передачу и получение информации, отражаются

в Протоколе информационного взаимодействия Сторон, который после подписания Сторонами является неотъемлемой частью настоящего Соглашения. Обмен информацией осуществляется по каналам связи с применением средств защиты информации или на магнитных носителях, а также путем предоставления взаимного доступа к информации из баз данных Сторон.

Статья 4

(высшее должностное лицо субъекта РФ или руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ)
в целях организации взаимодействия и координации деятельности

(территориального органа Федеральной службы по надзору в сфере природопользования)

и

(специально уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации)

может проводить совещания и создавать консультативно-совещательные и (или) координационные органы с участием представителей территориального органа.

Статья 5

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования координирует и контролирует деятельность

(высшего должностного лица субъекта РФ или высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ)

по реализации ими переданной части своих полномочий в области охраны окружающей среды.

Статья 6

1.

(территориальный орган Федеральной службы по надзору в сфере природопользования)

в порядке и формах, определенных законодательством Российской Федерации осуществляет контроль за реализацией

(специально уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации)

переданной части полномочий Федеральной службы по надзору в сфере природопользования.

2. При ненадлежащей реализации

(специально уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации)

переданной части полномочий Федеральной службы по надзору в сфере природопользования

(территориальный орган Федеральной службы по надзору в сфере природопользования)

направляет предложение об устранении нарушений

(высшему должностному лицу субъекта РФ или руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ)

а если указанные нарушения не устранены, информирует об этом Федеральную службу по надзору в сфере природопользования.

Статья 7

Стороны несут ответственность за неисполнение или несвоевременное и (или) ненадлежащее исполнение условий настоящего Соглашения в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 8

1. Споры и разногласия, возникающие в ходе реализации настоящего Соглашения, разрешаются с использованием согласительных процедур.

2. Не урегулированные Сторонами споры и разногласия, возникшие при исполнении настоящего Соглашения, подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном действующим законодательством.

Статья 9

Все изменения в настоящее Соглашение вносятся в порядке, предусмотренном действующим законодательством Российской Федерации.

Статья 10

Настоящее Соглашение подлежит досрочному расторжению в случае досрочного расторжения Соглашения о передаче федеральным органом исполнительной власти осуществления части своих полномочий в области охраны окружающей среды органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Статья 11

Настоящее Соглашение вступает в силу с даты вступления в силу распоряжения Правительства Российской Федерации о его утверждении и действует в течение одного календарного года.

Статья 12

Настоящее Соглашение составлено в четырех экземплярах, по одному экземпляру для каждой из Сторон, имеющих одинаковую юридическую силу.

Руководитель Федеральной службы по надзору в сфере природопользования

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации
(руководитель высшего исполнительного органа государственной
власти субъекта Российской Федерации)

Руководитель территориального органа Федеральной службы
по надзору в сфере природопользования

Руководитель специально уполномоченного органа исполнительной
власти субъекта Российской Федерации

Литература:

1. Ишеков К.А., Тюрин П.Ю., Черкасов К.В. 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) 2-е изд. // СПС КонсультантПлюс. – 2006. – С. 8.
2. Мелехин А.В. Теория государства и права: учебник. – М.: Маркет ДС, 2007. – 640 с.
3. Жданов А.Ф. Состояние и перспективы правового регулирования заключения соглашений о взаимном делегировании полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти // Журнал российского права. – 2007.- № 9 – С. 35-44.
4. Шахрай С.М. Конституционное правосудие в системе российского федерализма. – СПб.: Санкт-Петербургский ун-т МВД России, 2001. – 338 с. Административная реформа в России. Научно-практическое пособие (под ред. Нарышкина С.Е., Хабриевой Т.Я.). – М: «ИНФРА-М», 2006. – 187 с.

Contract on Delegation of Some Powers' Exercise in the Sphere of Environmental Protection: Future Development

L. Tihomirova

Kazan Branch of Academy of Labour and Social Relations

The author of the article develops the terms concerning delegation of some powers' exercise in the light of improving the process of powers' division in the sphere of environmental protection between two levels of governmental authorities. The author suggests the approval of Standard contract project on delegation of some powers' exercise in the sphere of environment protection from the federal executive body to the executive body of the Russian Federation constituent entity, and Standard Contract about cooperation of functions of the executive bodies on implementation of the delegated powers in the sphere of environmental protection.

Key words: contract on delegation of some powers' exercise; environmental protection; powers in sphere of environmental protection; cooperation of executive state government bodies.