

УДК 342.5

Конституционный институт сотрудничества субъектов Российской Федерации**Муратова Л.И.**

Аспирант кафедры конституционного и административного права Казанского (Приволжского) федерального университета

В статье анализируется институт взаимодействия субъектов Российской Федерации, выделяются различные конституционные модели регулирования сотрудничества субъектов Российской Федерации и их органов государственной власти самими субъектами Российской Федерации.

Ключевые слова: сотрудничество субъектов Российской Федерации, институт сотрудничества субъектов Российской Федерации, конституционные модели сотрудничества субъектов Российской Федерации.

Комплексный институт межрегионального сотрудничества, в целом, включает в себя сотрудничество субъектов Российской Федерации с иностранными государствами и их публично-территориальными образованиями, взаимодействие субъектов Российской Федерации между собой, межрегиональное сотрудничество органов государственной власти субъектов Российской Федерации, межрегиональное взаимодействие муниципальных образований и их органов власти, взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с хозяйствующими субъектами, с общественными объединениями и организациями (государственно-частное сотрудничество).

Наш интерес вызывает взаимодействие субъектов Российской Федерации ввиду наличия ряда отличий горизонтального сотрудничества от взаимодействия на федерально-региональном уровне, т.е. по вертикали, а также по причине придания в юридической литературе подобному сотрудничеству приоритетного значения.

В юридической литературе в контексте взаимодействия *государственноподобных образований в составе Российской Федерации* применяются термины «субъект» и «регион» Российской Федерации. В части разграничения указанных понятий на данный момент сложилось две точки зрения, согласно одной из которых регион Российской Федерации

является более широким понятием, нежели субъект Российской Федерации [1, с. 74; 2, с. 137]. Однако нам ближе противоположная точка зрения тех авторов, которые уравнивают данные понятия [3-5]. Вместе с тем, более целесообразным в своей работе считаем использование термина «субъект Российской Федерации», как единственно закрепленного в Конституции Российской Федерации и, соответственно, имеющего значение конституционно-правового понятия.

Об этом свидетельствует и практика Конституционного Суда Российской Федерации, где в подразумеваемом нами контексте используется термин «субъект Российской Федерации», «регион», в свою очередь, охватывает большую территорию или используется в значении «региональной политики» [6].

Являясь стороной конституционных правоотношений по разграничению предметов ведения и полномочий, субъекты Российской Федерации вправе, в соответствии со ст. 73 Конституции России, определять и осуществлять часть предметов ведения и полномочий, не относящихся ни к исключительному ведению Российской Федерации, ни к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, по собственному усмотрению. В свою очередь, ч. 6 ст. 76 Конституции Российской Федерации о высшей юридической силе нормативного правового акта субъекта Российской Федерации

Федерации, принятого по вопросам собственного ведения, по отношению к федеральному закону, является своеобразной гарантией ограничений свободы центра субъектами Российской Федерации.

Одним из таких предметов ведения, на наш взгляд, выступает межрегиональное сотрудничество субъектов Российской Федерации, которому отдельные субъекты Российской Федерации придают характер основ государственного устройства.

Так, гл. 1 Устава Омской области, посвященная общим положениям, содержит ст. 12, согласно которой Омская область может сотрудничать с другими субъектами Российской Федерации в форме заключения соглашений, вступления в ассоциации, объединения субъектов Российской Федерации, а также вправе рассматривать вопрос об объединении с другими субъектами Российской Федерации [7]. Аналогично среди основных вопросов государственного устройства Тюменская область называет сотрудничество области с иными субъектами Российской Федерации (ст. 8), а также международные и внешнеэкономические связи (ст. 9) [8]. В Пермском крае также придается основополагающее значение ее самостоятельным связям на внутрифедеративном (межрегиональное сотрудничество с иными субъектами Российской Федерации) и внешнем (международные и внешнеэкономические отношения) уровнях [9]. Устав Ростовской области в гл. 1 содержит ст. 9, посвященную межрегиональному сотрудничеству области с иными субъектами Российской Федерации, а также международным и внешнеэкономическим связям [10]. В Рязанской области ч. 2 ст. 5 Устава перечисляет вопросы, находящиеся в ее исключительном ведении, где в пункте «г» статьи содержатся нормы о межрегиональном сотрудничестве с иными субъектами, в том числе в форме заключения договоров и соглашений [11]. Устав Тверской области в ст. 5 представителями области в межрегиональных отношениях с Российской Федерацией и ее субъектами, а также субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также органами государственной власти иностранных государств называет Председателя Законодательного Собрания и Губернатора или уполномоченных Законодательным Собранием и Губернатором лиц [12].

По причине отсутствия нормативного закрепления вопроса о межрегиональном сотрудничестве субъектов Российской Федерации в нормах Конституции Российской Федерации (ст.ст. 71, 72), следует, что данный вид сотрудничества субъектов Российской Федерации относится к собственному ведению субъектов Российской Федерации. Анализ Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов го-

сударственной власти субъектов Российской Федерации» подтверждает отнесение сотрудничества субъектов Российской Федерации, а также их органов государственной власти между собой к предметам ведения субъектов Российской Федерации ввиду отсутствия нормативного урегулирования подобного взаимодействия в самом законе [13].

Высшей юридической силой по вопросу урегулирования межрегионального сотрудничества субъектов Российской Федерации, как относящегося, в силу ст. 73 Конституции Российской Федерации, к собственному ведению субъектов Российской Федерации, обладают конституции и уставы самих субъектов Российской Федерации [14].

Вместе с тем, мы наблюдаем наличие различных конституционных моделей регулирования сотрудничества субъектов Российской Федерации и их органов государственной власти самими субъектами Российской Федерации.

1. **Первую модель** представляют собой те субъекты Российской Федерации, в которых правовые основы закрепляют лишь право государственноподобного образования на осуществление межрегионального сотрудничества.

Так, к примеру, ч. 1 ст. 22 Устава Красноярского края [15] предусматривает право края на межрегиональное сотрудничество с другими субъектами Российской Федерации, в том числе, в форме заключения двусторонних и многосторонних договоров (соглашений). Самарская область, согласно ч. 9 ст. 20 Устава Самарской области, осуществляет связи с субъектами Российской Федерации, в том числе путем участия в деятельности межрегиональных ассоциаций [16]. Устав Кемеровской области содержит отдельную ст. 5, предусматривающую сотрудничество области с другими субъектами Российской Федерации в форме заключения договоров и соглашений [17]. Аналогично путем заключения соглашений и договоров сотрудничает Пермский край с иными субъектами Российской Федерации, а также реализует иные межрегиональные связи с субъектами Российской Федерации [18].

2. **Вторая модель** конституционного регулирования предусматривает не только сотрудничество субъектов Российской Федерации, но и участие в этом процессе некоторых органов государственной власти. Так, к примеру, Правительство **Башкортостана**, согласно п. 12 ст. 96 Конституции РБ, заключает соглашения с Правительством Российской Федерации, иными органами исполнительной власти Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации [19]. В Пензенской области высшее должностное лицо представляет область при реализации сотрудничества с органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ч. 5 ст. 38 Устава) [20]. В аналогичном ключе представляет Республику Пре-

зидент Татарстана [21]. Вместе с тем, согласно ст. 7 Конституции Татарстана, Республика осуществляет межрегиональное сотрудничество с иными субъектами в форме договоров и соглашений, а также путем обмена представительствами, участия в деятельности совместных организаций. В Республике Удмуртия взаимодействие, в том числе, с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, относится к полномочиям Государственного Совета [22]. Ульяновская область, согласно ч. 2 ст. 13 Устава, осуществляет межрегиональное межпарламентское сотрудничество за подписью Председателя Законодательного собрания области [23].

3. **Третья конституционная модель** характеризуется тем, что конституции (уставы) не закрепляют права на межрегиональное сотрудничество. Так, в Конституциях (Уставах) таких субъектов Российской Федерации, как, Республики Мордовия [24], Дагестан, Бурятия [25] не урегулировано право на межрегиональное сотрудничество самого субъекта Российской Федерации, однако, содержатся нормы, определяющие право субъектов Российской Федерации на осуществление собственного правового регулирования по вопросам, находящимся вне пределов ведения Российской Федерации и совместно с Российской Федерацией ведения субъекта Российской Федерации [26]. Так, к исключительным предметам ведения самого субъекта Российской Федерации, к примеру, Республики Саха (Якутия) относится проведение социально-экономической, демографической и экологической политики [27]. Аналогично и Костромская область, руководствуясь п. 4 ч. 2 ст. 7 Устава Костромской области [28], самостоятельно осуществляет социально-экономическое развитие, которое, на наш взгляд, невозможно реализовать в рамках одного субъекта Российской Федерации. Иными словами, под развитием субъекта Российской Федерации в той или иной отрасли можно понимать его сотрудничество в данных сферах.

Так, в различных субъектах Российской Федерации существуют свои конституционные модели регулирования межрегионального сотрудничества, полностью совпадающие или частично отличающиеся от приведенных выше. Полнота конституционного регулирования межрегионального сотрудничества отличает субъекты Российской Федерации и влияет на их законодательные основы.

Межрегиональное сотрудничество помимо конституционных (уставных) норм регламентируется в большинстве субъектов Российской Федерации отдельным специальным законом о межрегиональных связях субъекта Российской Федерации.

Так, ч. 2. ст. 19 Устава Нижегородской области закрепляет право на сотрудничество области с другими субъектами Российской Федерации, как в договорных, так и во внедоговорных формах, также в

Уставе закрепляется подобное право на сотрудничество за органами государственной власти области [29]. Помимо конституционного регулирования вопросов сотрудничества Нижегородской области, в области принят и действует Закон от 26 октября 1995 г. № 15-3 (в редакции от 7 февраля 2011 г.) «О соглашениях Нижегородской области об осуществлении международных, внешнеэкономических и межрегиональных связей» [30], где, говоря о межрегиональном сотрудничестве области, сторонами подобного взаимодействия в зависимости от подведомственности вопроса законодатель называет Законодательное Собрание или Правительство Нижегородской области. Там же наиболее подробно рассматриваются все стадии договорного процесса межрегионального сотрудничества субъектов Российской Федерации в форме раздела II «Заключение соглашений Нижегородской области», раздела III «Выполнение соглашений», раздела IV «Прекращение и приостановление действия соглашений», раздела V «Опубликование соглашений».

Аналогичная модель конституционного (правового) регулирования межрегионального сотрудничества субъекта Российской Федерации усматривается нами в Амурской области, уставом которой предусмотрено сотрудничество области с иными субъектами Российской Федерации (ч. 2 ст. 21 Устава Амурской области) [31]. Вместе с тем, порядок реализации межрегиональных связей Амурской области закреплен Законом Амурской области от 5 октября 2004 г. № 359-ОЗ «О соглашениях Амурской области об осуществлении международных, внешнеэкономических и межрегиональных связей» [32] предусматривает порядок договорной формы межрегионального сотрудничества, начиная с выдвижения предложения о заключении подобного соглашения, заканчивая вступлением в силу, а также ведением государственного учета, регистрации и хранения соглашений.

К этой же группе считаем возможным отнести Республику Крым, где, несмотря на отсутствие конституционного закрепления вопросов о межрегиональном сотрудничестве Республики Крым, действует Закон Республики Крым от 15 декабря 2014 г. № 31-ЗРК/2014 (ред. от 02.06.2015 г.) «О соглашениях об осуществлении межрегионального сотрудничества, международных и внешнеэкономических связей» [33], подробно регулирующий все стадии договорного процесса в рамках межрегионального сотрудничества Республики Крым.

Несомненно, вопросы о межрегиональном сотрудничестве субъектов Российской Федерации, а также их органов государственной власти должны быть урегулированы, как на конституционном (уставном), так и законодательном уровнях. Так, наличие специального законодательного акта в субъекте Российской Федерации, посвященного, в том

числе, межрегиональным связям данного субъекта Российской Федерации, имеет первостепенное значение для развития и укрепления межрегионального взаимодействия в горизонтальных внутрифедеративных отношениях.

Итак, сотрудничество субъектов Российской Федерации между собой в контексте разграничения предметов ведения в Российской Федерации (принципы федерализма) является конституционным институтом, реализуемым в соответствии с нормами ст.ст. 71, 72, 73 и 76 Конституции Российской Федерации, а также основывающимся на нормах конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. Данный конституционный институт занимает центральное место в комплексном институте межрегионального сотрудничества в Российской Федерации.

Литература:

- Дубровина О.Ю. Политический механизм осуществления международных связей регионов государств // Власть. – 2011. – № 10. – С. 74-76.
- Раднаева С.Д. Формирование государственной власти в субъектах РФ Байкальского региона (первая половина 1990-х гг.) // Власть. – 2008. – № 11. – С. 137-142.
- Володин А.В. О Политической субъектности регионов Российской Федерации // Власть. – 2012. – № 6. – С. 121-124.
- Черкасов К.В. Федеральные округа в механизме модернизации современного российского федерализма // Журнал российского права. – 2008. – № 8. – С. 19-24.
- Ливанова И.В. Международные связи регионов Бельгии и России: сравнительный анализ // Власть. – 2009. – № 8. – С. 176-178.
- Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14 января 1999 г. № 37-О «По запросу администрации Калининградской области о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Калининградской области» // Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации. – URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision33642.pdf>
- Устав (Основной Закон) Омской области от 26.12.1995 г. № 38-ОЗ (в редакции от 08.04.2013 г.) // Омский вестник. – 1995. – № 249.
- Устав Тюменской области от 30.06.1995 г. № 6 (в редакции от 31.03.2014 г.) // Тюменская правда. – 1995. – № 146.
- Ст. 8 Устава Пермского края от 27.04.2007 г. № 32-ПК (в ред. 05.09.2014 г.) // Российская газета (Региональный выпуск «Прикамье»). – 2007. – № 94.
- Устав Ростовской области от 29.05.1996 г. № 19-ЗС (в редакции от 28.12.2015 г.) // Наше время. – 1996. – №№ 98-99.
- Устав Рязанской области от 18.11.2005 г. № 115-ОЗ (в ред. 28.12.2015 г.) // Рязанские ведомости. – 2005. – № 251-252.
- Устав Тверской области от 05.11.1996 г. (в ред. от 15.07.2015 г.) // Тверские ведомости. – 1998. – № 98.
- Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.
- Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 06.12.2001 г. № 250-О «По запросу Государственного Собрания – Курултай Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации» // Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации. – URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision32060.pdf>
- Устав Красноярского края от 05.06.2008 г. № 5-1777 (ред. от 04.04.2013 г.) // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. – 2008. – № 29 (250).
- Устав Самарской области от 18.12.2006 г. № 179-ГД (ред. от 06.07.2015 г.) // Волжская коммуна. – 2006. – № 237 (25790).
- Устав Кемеровской области от 09.04.1997 г. (ред. от 08.07.2015 г.) // Кузбасс. – 1997. – № 102.
- Ст. 8 Устав Пермского края от 27.04.2007 г. № 32-ПК // Собрание законодательства Пермского края. – 2007. – № 5. – I часть.
- Конституция Республики Башкортостан от 24.12.1993 г. № ВС-22/15 // Известия Башкортостана. – 1994. – № 3 (627).
- Ч. 5 ст. 38 Устава Пензенской области от 10.09.1996 г. // Пензенские вести. – 1996. – № 133-134.
- Пп. 13 п. 1 ст. 94 Конституции Республики Татарстан от 06.11.1992 г. // Республика Татарстан. – 2002. – № 87-88.
- Пп. 33 п. 1 ст. 36 Конституции Республики Удмуртия от 07.12.1994 г. // Известия Удмуртской Республики. – 1994. – № 4.
- Устав Ульяновской области (утв. Постановлением ЗС Ульяновской области от 19.05.2005 г. № 31/311) // Народная газета. – 2005. – № 52(2942).
- Конституции Республики Мордовия от 21.09.1995 г. // Известия Мордовии. – 22.09.1995.
- Конституция Республики Бурятия от 22.02.1994 г. // Бурятия. – 1994. – № 43.

26. Ст. 55 Конституции Республики Дагестан от 10.07.2003 г. (в ред. 10.04.2015 г.) // Дагестанская правда. – 2003. – № 159.
27. Ч. 6 ст. 38 Конституции Республики Саха (Якутия) от 04.04.1992 г. (в ред. от 08.06.2012 г.) // Сборник законов Республики Саха (Якутия). – 1992. – Ст. 90.
28. Устав Костромской области от 24.04.2008 г. № 300-4-ЗКО // СП-нормативные документы. – 2008. – № 17.
29. Устав Нижегородской области от 30.12.2005 г. № 219-3 // Правовая среда. – № 3(676). – 18.01.2006 г. (приложение к газете «Нижегородские новости». – № 7(3419). – 18.01.2006 г.).
30. Закон Нижегородской области от 26.10.1995 г. № 15-3 «О соглашениях Нижегородской области об осуществлении международных, внешнеэкономических и межрегиональных связей» (в редакции от 7 февраля 2011) // Правовая среда. – 1995. – № 45. (приложение к газете «Нижегородские новости». – 1995. – № 221(958)).
31. Закон Амурской области от 13.12.1995 г. № 40-ОЗ (ред. от 07.07.2014 г.) «Устав (основной Закон) Амурской области» // Амурская правда. – 1995. – № 295-296.
32. Закон Амурской области от 05.10.2004 г. № 359-ОЗ «О соглашениях Амурской области об осуществлении международных, внешнеэкономических и межрегиональных связей» // Амурская правда. – 2004. – № 285-286.
33. Закон Республики Крым от 15.12.2014 г. № 31-ЗРК/2014 (ред. от 02.06.2015 г.) «О соглашениях об осуществлении межрегионального сотрудничества, международных и внешнеэкономических связей» // Крымские известия. – 2014. – № 250(5661).

Constitutional Institute of Cooperation of Territorial Subjects of the Russian Federation

L.I. Muratova
Kazan (Volga Region) Federal University

The paper deals with the institute of cooperation of territorial subjects of the Russian Federation. The author outlines various constitutional models of self-regulating the cooperation of the Russian Federation subjects and their government authorities.

Key words: cooperation of subjects of the Russian Federation; the institute of cooperation of subjects of the Russian Federation; constitutional models of cooperation of subjects of the Russian Federation.

