

УДК 347.44

Роль договоров в разграничении предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов



Тихомирова Л.А.

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

Статья посвящена исследованию договорного порядка регулирования отношений Российской Федерации и ее субъектов по предметам ведения и полномочиям. Анализируются конституционные, законодательные и теоретические основы, определяется роль договоров в разграничительном процессе Российской Федерации и ее субъектов, вносятся конкретные предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Ключевые слова: предметы ведения и полномочия, договор о разграничении предметов ведения и полномочий, Федеративный договор, Конституция Российской Федерации.

Конституция в части 3 статьи 11 определила, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Согласно Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее ФЗ от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ) предметы ведения устанавливаются исключительно Конституцией Российской Федерации (ст. 3).

При этом установленные Конституцией Российской Федерации предметы ведения не могут передаваться, исключаться или иным образом перераспределяться федеральными законами, договорами о разграничении предметов ведения и полномочий, соглашениями о передаче осуществления части полномочий между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации, конституцией (уставом) субъектов Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Стало быть, Конституция Российской Федерации устанавливает и одновременно разграничивает предметы ведения.

Возникает вопрос: какую роль в разграничении предметов ведения играет Федеративный договор и договоры о разграничении предметов ведения и полномочий, если предметы ведения уже установлены и разграничены Конституцией Российской Федерации?

Вопрос о роли и месте договоров о разграничении предметов ведения и полномочий в разграничении предметов совместного ведения является объектом многочисленных дискуссий [1, с. 15-16; 2, с. 35-36; 3, с. 64-66; 4, с. 14-15; 5, с. 32; 6, с. 24; 7, с. 41].

Л.А. Лукашев, например, считает, что «по сути Конституции Российской Федерации предметы совместного ведения никаким договором расширить нельзя, так как он исчерпывающий» [2, с. 35-36].

А.В. Батюк же полагает, что «осуществление такого разграничения необходимо, так как ряд полномочий по предметам совместного ведения по своей сути должен реализовываться одним государственным органом» [3, с. 64-66].

Многие авторы в заключение соответствующих договоров видят способ учета региональных особенностей [4, с. 14-17].

ФЗ от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ в статье 26.7 договорам о разграничении предметов ведения и полномочий отвел единственную роль – разграничить полномочия. При этом заключение договора допускается с большими ограничениями.

Так, согласно п. 1 ст. 26.7. обозначенного закона «Заключение договоров о разграничении полномо-

чий 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».

Таким образом, на сегодняшний день законодатель не только ограничивает возможность заключения договора о разграничении предметов ведения и полномочий, но и устанавливает определенный предел (меру) регулирования федеративных отношений подобным договором, что, на наш взгляд, не допустимо.

Обращает на себя внимание и тот факт, что согласно п. 5 ст. 1 ФЗ от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ формулировка «договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» далее по тексту закона используется сокращенно – «договор о разграничении полномочий». Считаем, что закон необоснованно оперирует сокращенной формулировкой, поскольку различны не только понятия «предметы ведения» и «полномочия», но и правовые формы их разграничения и определения.

Однако, нельзя отрицать и важность основной идеи, заложенной в ст. 26.7. ФЗ от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Принципы и порядок заключения договоров о разграничении полномочий». Здесь, как исключение из общего правила, договор о разграничении предметов ведения и полномочий с учетом географических, экономических и иных особенностей конкретного региона может устанавливать специальный порядок разграничения и определения полномочий, т.е. полномочия могут быть разграничены и установлены иначе, нежели это предусмотрено федеральными законами или законами субъекта Российской Федерации.

Таким образом, основная и, на наш взгляд, важная идея ст. 26.7. ФЗ от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, а также смысл конституционных норм, закрепленных в статьях 5, 11, 71, 72, 73, 76 и 78, необоснованно искажаются.

На основании вышеизложенного считаем, что действующая редакция статьи 26.7. ФЗ от 6 октября

1999 г. № 184-ФЗ требует серьезной доработки. В связи с чем поясняем следующее.

Напомним, что Конституция Российской Федерации в статьях 71 и 72 устанавливает предметы ведения Российской Федерации и предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Пределы ведения субъектов Российской Федерации в Конституции не обозначены.

Следовательно, подобные договоры, не нарушая пределов ведения Федерации и пределов совместного ведения России и субъектов в ее составе, могут самостоятельно формулировать предметы ведения конкретных субъектов Российской Федерации.

В свою очередь, при определении предметов ведения субъектов России следует не забывать о том, что их содержание формируется не по остаточному принципу. Необходимо обратить внимание на тот факт, что некоторые предметы ведения сформулированы в Конституции Российской Федерации пространно, неконкретно, что позволяет толковать их расширительно. Особую роль в определении содержания предметов ведения, как мы выяснили, играют федеральные законы. Поэтому мнение, согласно которому «все, что не охватывается перечнями предметов ведения, указанных в ст.ст. 71, 72 Конституции Российской Федерации, отнесено к ведению субъектов Российской Федерации», будет являться ошибочным.

Например, Конституция Российской Федерации ни законодательство об охране атмосферного воздуха, ни законодательство об отходах производства и потребления, ни законодательство об экологической экспертизе не относит ни к предметам ведения Российской Федерации, ни к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Однако это не дает оснований относить указанные сферы правового регулирования к предметам ведения субъектов Российской Федерации. Тот факт, что обозначенное выше законодательство входит в систему законодательства об охране окружающей среды определяют нормативные правовые акты, изданные в соответствии с ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения.

С этих позиций договоры о разграничении предметов ведения и полномочий могут конкретизировать предметы ведения, содержание которых призваны раскрывать федеральные законы: определять сферу регулирования тех или иных общественных отношений, очерчивать круг вопросов, входящих в предмет соответствующего ведения, определять институты, подотрасли соответствующей отрасли российского законодательства и т.д.

Учитывая, что федеральные законы создают единое правовое поле для всех субъектов России, тексты заключенных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в части установления предме-

тов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов должны быть идентичны друг другу. Однако это не касается предметов ведения субъектов Российской Федерации, перечень которых может зависеть от особенностей конкретного региона.

При этом считаем, что отказываться от установления в таком договоре предметов ведения России и предметов совместного ведения России и ее субъектов не нужно. Поскольку конкретизируемый, с учетом действующего законодательства, перечень обозначенных предметов ведения позволит субъекту Российской Федерации должным образом сформулировать свой перечень предметов ведения, не выходя за конституционные и правовые рамки.

В свою очередь, конкретизировать – не значит дополнять. Это два разных определения, содержащих разную смысловую нагрузку.

Ни один нормативный правовой акт, ни один договор о разграничении предметов ведения и полномочий не может дополнять Конституцию Российской Федерации. Все они призваны реализовывать конституционные положения, в некоторых случаях конкретизируя их.

В свою очередь, те договоры о разграничении предметов ведения и полномочий, содержащие различия в распределении предметов ведения и полномочий, которые осуществлены Конституцией Российской Федерацией, по сути своей незаконны. Таким образом, одно дело, когда, не выходя за рамки пределов ведения, установленных ст.ст. 71, 72 Конституции Российской Федерации, в договоре конкретизируется предмет ведения. Другое дело, когда субъекты выходят за рамки пределов ведения, перераспределяют такие полномочия и предметы ведения вопреки конституционным требованиям. Такие договоры должны быть введены в конституционные и законные рамки. Практика по заключению соответствующих договоров показала, что договорное регулирование характеризовалось крайней неупорядоченностью, излишне общим характером, политическими мотивами, декларативностью. В связи с чем в суждениях о договорах существует большой разброс: от безоговорочной их поддержки до полного неприятия [1, с. 16].

Таким образом, при разграничении предметов ведения необходимо учитывать следующее:

– предметы ведения, установленные и разграниченные Конституцией Российской Федерации, Федеративным договором и договорами о разграничении предметов ведения и полномочий должны оставаться неизменными;

– указанные договоры могут лишь конкретизировать установленные Конституцией Российской Федерации предметы ведения, содержание которых раскрывается соответствующими федеральными законами;

– договоры о разграничении предметов ведения и полномочий могут определять пределы ведения конкретного субъекта Российской Федерации;

– решающая роль в раскрытии и определении содержания предметов ведения отводится федеральным законам.

При этом по своему смыслу слова «установление» и «разграничение» применительно к предметам ведения – идентичны. Поэтому установленные и разграниченные Конституцией Российской Федерации предметы ведения должны оставаться неизменными как в Федеративном договоре, так и в договорах о разграничении предметов ведения и полномочий.

Ввиду того, что Федеративный договор был подписан 31 марта 1992 года и являлся составной частью Конституции Российской Федерации от 12 апреля 1978 года, вместе с тем, он действует в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации 1993 года.

Так, согласно Заключительным и переходным положениям Конституции Российской Федерации 1993 года в случае несоответствия ее положениям положений Федеративного договора действуют положения Конституции Российской Федерации 1993 года.

Например, Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации к совместному ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти республик в составе Российской Федерации относит правовое регулирование интеллектуальной собственности; судоустройство. Однако, согласно п. «о» статьи 71 Конституции Российской Федерации 1993 года данные вопросы относятся к ведению Российской Федерации.

Во-вторых, Федеративный договор предусмотрел разные пределы совместного ведения федеральных органов государственной власти и органов государственной власти республик в составе России; пределы совместного ведения федеральных органов государственной власти и органов государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга; пределы совместного ведения федеральных органов государственной власти и органов государственной власти автономной области, автономных округов в составе России. Согласно же ч. 2 статьи 72 Конституции Российской Федерации 1993 года положения настоящей статьи в равной мере распространяются на республики, края, области, города федерального значения, автономную область, автономные округа.

Так, например, режим пограничных зон; административно-процессуальное, трудовое, семейное законодательство; судоустройство; кадры правоох-

ранительных органов относятся к совместному ведению федеральных органов государственной власти и органов государственной власти республик. Указанные вопросы не вошли ни в предмет совместного ведения федеральных органов государственной власти и органов государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, ни в предмет совместного ведения федеральных органов государственной власти и органов государственной власти автономной области, автономных округов в составе России.

Тем не менее и статья 11, и Заключительные и переходные положения Конституции Российской Федерации указывают на необходимость существования Федеративного договора как правовой формы разграничения предметов ведения и полномочий. И прежде всего потому, что его положения стали базой для дальнейшего развития конституционных основ.

Роль Федеративного договора от 31 марта 1992 года в развитии федеративных отношений Российской Федерации и ее субъектов, безусловно, велика.

Так, подписание Федеративного договора способствовало совершенствованию конституционного законодательства России в целом. Законом Российской Федерации от 21 апреля 1992 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» впервые в Конституцию РСФСР 1978 г. были включены положения:

- во-первых, провозглашающие федерализм в качестве основ конституционного строя России;
- во-вторых, закрепляющие принцип разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией, составляющими ее республиками, краями, областями, автономными областями, автономными округами и местным самоуправлением в качестве основного принципа системы государственной власти в России;
- в-третьих, устанавливающие пределы ведения федеральных органов государственной власти; пределы совместного ведения федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти республик в составе российской Федерации; пределы совместного ведения федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти автономной области, автономных округов в составе России; пределы совместного ведения федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга;
- в-четвертых, определяющие правовые формы регулирования отношений Российской Федерации и ее субъектов по предметам ведения и полномочиям.

В дальнейшем указанные положения с учетом их доработки были включены в текст Конституции Российской Федерации 1993 года.

Принимая во внимание вышеизложенные выводы, считаем целесообразным утвердить Типовой Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

При этом учитывая положения ч. 1 ст. 77 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми общие принципы организации представительных и исполнительных органов государственной власти устанавливаются федеральными законами, а также положения ФЗ от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, который устанавливает общие принципы и порядок разграничения предметов ведения и полномочий, считаем, что такой Типовой договор должен быть утвержден федеральным законом в качестве приложения к ФЗ от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ.

В целях единообразного толкования и реализации конституционных норм, во исполнение требований ч. 2 ст. 72 Конституции Российской Федерации Типовой договор должен содержать единые для всех субъектов Российской Федерации условия и предмет договора.

Так, Типовой договор должен устанавливать:

- абсолютный перечень предметов ведения Российской Федерации, установленный статьей 71 Конституции России и конкретизируемый с учетом федерального законодательства;
- примерный перечень полномочий федеральных органов государственной власти по предметам ведения Российской Федерации, разграничение которых в конкретном договоре может быть произведено иначе, если это обусловлено географическими, экономическими и иными особенностями субъекта Российской Федерации;
- примерный перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, разграничение которых в конкретном договоре может быть произведено иначе, если это обусловлено географическими, экономическими и иными особенностями субъекта Российской Федерации;
- абсолютный перечень предметов совместного ведения российской Федерации и ее субъектов, установленный статьей 72 Конституции России и конкретизируемый с учетом законодательства Российской Федерации;
- примерный перечень полномочий федеральных органов государственной власти по предметам совместного ведения, разграничение которых в конкретном договоре может быть произведено иначе, если это обусловлено географическими, экономическими и иными особенностями субъекта Российской Федерации;
- примерный перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, разграничение которых в конкретном договоре может быть

произведено иначе, если это обусловлено географическими, экономическими и иными особенностями субъекта Российской Федерации;

– примерный перечень предметов ведения субъектов Российской Федерации, который может быть дополнен или изменен конкретным договором о разграничении предметов ведения и полномочий с учетом особенностей правового регулирования соответствующего субъекта Российской Федерации;

– абсолютный перечень полномочий федеральных органов государственной власти по предметам ведения субъектов Российской Федерации;

– примерный перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации, который может быть дополнен или изменен конкретным договором о разграничении предметов ведения и полномочий с учетом особенностей правового регулирования соответствующего субъекта Российской Федерации;

– срок действия договора о разграничении предметов ведения и полномочий, порядок продления данного срока;

– основания и порядок досрочного расторжения договора о разграничении предметов ведения и полномочий.

Таким образом, Типовой договор должен стать результатом серьезной аналитической работы, проведенной соответствующей комиссией из числа специалистов разных отраслей права и законодательства. При его разработке должны учитываться не только конституционные и законодательные основы, но и положительный опыт правоприменительной практики.

Цель Типового договора – предотвратить двоякое толкование конституционных требований посредством конкретизации установленных Конституцией Российской Федерации предметов ведения и полномочий. Типовой договор должен стать неким ориентиром в правовом регулировании взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов по предметам ведения и полномочиям.

С учетом вышеизложенного должна быть изменена статья 26.7. ФЗ от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ.

Кроме того, по тексту ФЗ от 6 октября 1999 г. № 84-ФЗ формулировка «договор о разграничении полномочий» должна быть заменена на формулировку «договор о разграничении предметов ведения и полномочий».

Согласно конституционным и законодательным основам, роль договоров в разграничении предметов ведения и полномочий заключается в следующем:

– разграничить предметы ведения и полномочия;

– определить полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Несмотря на то, что предметы ведения в договоре о разграничении предметов ведения и полномо-

чий фактически должны воспроизводить положения Конституции Российской Федерации, вместе с тем отказываться от подобной правовой формы разграничения предметов ведения и полномочий нельзя по следующим причинам:

– указанные договоры могут устанавливать предметы ведения субъектов Российской Федерации, разграничивая тем самым их от предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов;

– указанные договоры могут конкретизировать предметы ведения;

– указанные договоры, как исключение из общего правила, могут по-иному определять полномочия субъектов Российской Федерации.

Таким образом, договоры о разграничении предметов ведения и полномочий приобретают особую роль не только в разграничении полномочий, но и в разграничении предметов ведения.

Литература:

1. Журавлев М.П. Договорной порядок разграничения предметов ведения и полномочий РФ и субъектов РФ // Законотворческая деятельность субъектов Российской Федерации: Материалы конференции. Под ред. д-ра юрид. наук, проф. В.И. Новоселова – Саратов: СГАП, 1998. – С. 15-16.
2. Лукашов Л.А. Региональное право в системе Российского права // Законотворческая деятельность субъектов Российской Федерации: Материалы конференции. Под ред. д-ра юрид. наук, проф. В.И. Новоселова. – Саратов: СГАП, 1998. – С. 35-36.
3. Батюк А.В. Роль договорных отношений в разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов // Законотворческая деятельность субъектов Российской Федерации: Материалы конференции. Под ред. д-ра юрид. наук, проф. В.И. Новоселова. – Саратов: СГАП, 1998. – С. 64-66.
4. Хабриева Т.Я. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации // Право и экономика. – 2003. – № 3. – С. 14-17.
5. Черепанов В.А. О принципах разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами // Журнал российского права. – 2003. – № 9. – С. 32-39.
6. Борова И. Конституция РФ – основа договоров о разграничении полномочий между Федерацией и ее субъектами // Российская юстиция. – 2002. – № 4. – С. 24-25.
7. Астафичев П.А. Проблемы правового регулирования организации государственной власти в субъектах Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2003. – № 6. – С. 41-46.

Agreements' Role in Delimitation of Competence and Authority of the Russian Federation and Its Subjects

L. Tikhomirova

Kazan Branch of Academy of Labour and Social Relations

The article studies the agreement procedure of regulation of relations of the RF and its subjects on issues of competence and authority. Constitutional, legislative and theoretical foundations are analyzed, the role of agreements in delimitation process of the RF and its subjects is determined, particular suggestions on improvement of the legislation in power are defined.

Key words: competence and authority, agreement on delimitation of competence and authority, federal law, Constitution of the Russian Federation.

