

УДК 342.41

Договоры и соглашения между субъектами РФ**Губейдуллин Р.Х.**

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

В статье исследуется политико-правовая природа договоров и соглашений между субъектами РФ. Показано, что развитие горизонтальных взаимоотношений в рамках федерации является действенным инструментом выхода из состояния стагнации в социально-экономической и правовой сферах, а также решения проблем «двойных стандартов», порождаемых асимметричным характером федерации.

Ключевые слова: горизонтальные взаимоотношения, нормотворчество субъектов РФ, прямые двусторонние связи.

Многообразие связей при взаимодействии элементов системы может породить определенные противоречия внутри этой системы. Так, федеративные связи содержат в себе определенные противоречия в отношениях между федерацией и ее субъектами, между субъектами федерации и внутри субъектов.

Как уже было сказано, в рамках федеративных отношений можно рассмотреть вертикальные и горизонтальные связи. Вертикальные связи характеризуются наличием субординации между органами государственной власти, подчинения нормативно-правовых актов субъектов федерации федеральному законодательству, в частности, Конституции РФ. Мировой опыт свидетельствует, что выстраивание вертикальных взаимоотношений в условиях реформирования системы является жизненно необходимым.

Горизонтальные связи в федеративном государстве проявляются во взаимоотношениях между субъектами федерации. К таковым можно отнести экономические, культурные, трансграничные и иные виды сотрудничества.

Говоря о горизонтальных связях, присущих российскому государству, следует отметить тот факт, что развитие горизонтальных взаимоотношений в рамках федерации является действенным инструментом решения проблем, порождаемых асимметричным характером федерации.

Сегодня все большую и заметную роль в правовом регулировании внутрифедеративных отношений приобретают договоры и соглашения между субъектами федерации. Сторонами договоров явля-

ются области, республики, края, автономные округа, автономная область, города федерального значения в лице соответствующих органов законодательной и исполнительной власти.

Первым шагом на пути выстраивания договорных отношений стало подписание Федеративного договора в 1992 г. Так, в положениях данного договора указывается, что субъекты РФ являются самостоятельными участниками соглашений с другими субъектами РФ. Конституция РФ в ч. 4 ст. 66 и ч. 2 ст. 125 также предусматривает возможность заключения договоров между субъектами федерации [1; 2].

Предметом договоров и соглашений являются вопросы:

- 1) дружбы и сотрудничества между субъектами РФ;
- 2) социально-экономического сотрудничества;
- 3) взаимоотношений между высшими органами представительной (законодательной) власти субъектов РФ;
- 4) разграничения предметов ведения и полномочий между субъектами РФ (краями, областями и входящими в них автономными округами).

Договоры о дружбе и сотрудничестве характеризуются декларативностью своих норм, устанавливая лишь общие принципы взаимоотношений. Они включают в себя положения, касающиеся взаимной заинтересованности в развитии и укреплении дружественных отношений между сторонами в самых различных сферах жизнедеятельности общества.

Большинство подобных договоров, как правило, заключаются на определенный срок – на год или на

пять лет с возможностью автоматической пролонгации на такой же срок в случае, если ни одна из сторон не заявит о выходе из договора.

Нельзя обойти стороной также договоры и соглашения между органами законодательной власти субъектов федерации. Так, соглашения между высшими органами представительной власти Республики Саха Якутия и Республики Тыва 1993 г. закрепляют сотрудничество в следующих основных направлениях:

- разработка конституционных, законодательных и иных нормативно-правовых актов республик;
- осуществление конституционного и парламентского контроля;
- согласование сторонами статуса избирательных систем республик [3].

Практика показывает, что субъекты РФ, подталкиваемые объективной необходимостью реагирования на насущные проблемы в самых различных областях, достаточно активно осваивают регулирование отношений по предметам совместного ведения.

Активная позиция ряда субъектов РФ в направлении опережающего нормотворчества часто рассматривается как позитивный процесс.

Опережающее нормотворчество обусловлено рядом причин:

- историей становления федеративных отношений в России;
- неудовлетворенностью большинства субъектов РФ своим положением в стране;
- отсутствием понимания ряда положений, закрепленных в ст.ст. 71-72 Конституции РФ, таких как «разграничение», «общие принципы», «координация».

Отсутствие четких ориентиров в нормотворческой деятельности позволило субъектам федерации проявить большую инициативу и самостоятельность в сфере предметов совместного ведения.

Вышеупомянутая характеристика договорных отношений между субъектами РФ позволяет говорить о том, что основной проблемой, препятствующей реализации межрегиональных договоров и соглашений, является их декларативность. Вместе с тем договоры и соглашения в области социально-экономического сотрудничества содержат конкретные обязательства сторон и механизмы их реализации.

Договоры между субъектами федерации подкрепляются последующим подписанием протоколов, где конкретизируются ранее достигнутые договоренности. Пример тому, утвержденный протоколом План мероприятий на 2009-2012 гг. по реализации Соглашения о торгово-экономическом, научно-техническом, социальном и культурном сотрудничестве между Санкт-Петербургом и Республикой Татарстан от 4.07.2009 г.

Вместе с тем следует отметить, что в межрегиональных договорах имеются определенные недостатки:

– отсутствие надежного механизма прямых либо косвенных ограничений на отказ от использования договорных обязательств;

– отсутствие должного механизма разрешения споров, вытекающих из договорных отношений (так, ст. 12 Соглашения между Республикой Татарстан и Санкт-Петербургом от 4.07.2009 г. не указывает определенные сроки, в пределах которых переговоры должны состояться).

Опыт заключения подобных договоров между субъектами РФ показывает, что этой возможностью пользуются, в первую очередь, республики, например, РТ. В большинстве случаев субъектами договоров становятся регионы, соседствующие между собой, что влияет и на содержание договоров.

Заключая договоры, регионы признают необходимость всемерного развития и совершенствования сотрудничества в самых различных областях: экономике, культуре, науке и технике, образовании, СМИ, борьбе с терроризмом и экстремизмом (ст. 7 Договора о дружбе и сотрудничестве между Республикой Татарстан и Республикой Марий Эл), создании режима наибольшего благоприятствования и т.п. [4].

В большинстве договоров содержатся положения, запрещающие какое-либо ущемление и дискриминацию по отношению друг к другу. Основой подобных договоров является равенство и невмешательство во внутренние дела друг друга, где стороны признают необходимость стабильного развития межрегиональных отношений (Договор о дружбе и сотрудничестве между Чувашией и Республикой Башкортостан 1994 г.) [5].

Одним из основных элементов, скрепляющих межрегиональное сотрудничество, является культурная составляющая в договорах. Это, в первую очередь, взаимообогащение культур народов, сохранение и развитие традиций, обычаев, этнической и религиозной самобытности (например, Договор РТ и Чувашии предусматривает создание необходимых условий для деятельности чувашской диаспоры в Татарстане и татарской диаспоры в Чувашии).

Для обеспечения более эффективной работы в направлении межрегионального сотрудничества в подобных договорах может содержаться положение о необходимости открытия полномочных представительств сторон.

В договорах о дружбе и сотрудничестве также предусматривается возможность последующего заключения межправительственных соглашений, касающихся экономической, социальной и культурных сферы, т.е. данные договоры являются правовой основой для дальнейшего межрегионального сотрудничества. Так, договоры и соглашения в социально-экономической сфере предусматривают создание благоприятных экономических, финансовых и правовых условий для хозяйствующих субъектов в инновационной (привлечение потенциальных ин-

весторов), культурной сфере (взаимобогащение культурными связями, организация и содействие в проведении концертов, выставок, экскурсий, создание культурных центров).

Примечательно и то, что во многих договорах и соглашениях содержатся положения об участии сторон в федеральном законотворческом процессе. Так, ст. 2 Договора от 21 августа 1996 г. между РТ и Санкт-Петербургом о принципах сотрудничества в экономической, научно-технической и культурной областях (утратил силу в связи с принятием нового договора) закрепляет намерения сторон выходить с законодательной инициативой на федеральный уровень власти и по вопросам их социально-экономического развития [6, с. 56].

Заключение внутригосударственных (горизонтальных) договоров и соглашений между субъектами Российской Федерации проходит в менее формализованном формате и более оперативно. Следует отметить, что в Российской Федерации отсутствует специальный нормативно-правовой документ, регулирующий межрегиональное сотрудничество, поэтому данный вопрос регулируется непосредственно нормами Конституции РФ, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, Федеративным договором.

Примечателен опыт Республики Татарстан в заключение подобного рода договоров и соглашений. Большинство таких договоров посвящено развитию торгово-экономического, образовательного и культурного сотрудничества между регионами. Особое место в системе межрегиональных (горизонтальных) связей занимают договоры о дружбе и сотрудничестве, которые предназначены создать соответствующие условия для сотрудничества в конкретных областях.

Здесь уместно вспомнить о том, что в 90-е гг. Правительством РТ было заключено более десяти соглашений с Правительством РФ по различным вопросам взаимодействия.

В заключении хотелось бы отметить тот факт, что межрегиональное сотрудничество и в дальнейшем будет способствовать культивированию принципа субсидиарности, когда на региональном уровне проблемные вопросы могут быть решены наиболее эффективно.

Представляется, что межрегиональное сотрудничество имеет большой социально-экономический потенциал и в дальнейшем будет самостоятельно развиваться и совершенствоваться без обязательного вмешательства федерального центра.

Литература:

1. Федеративный договор от 31 марта 1992 г. – URL: www.constitution.garant.ru.
2. Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. – URL: www.constitution.ru.
3. Соглашение между Верховным Советом Республики Тува и Верховным Советом Республики Саха (Якутия) о сотрудничестве от 13.04.1993 г. – URL: www.sakha.gov.ru.
4. Договор о дружбе и сотрудничестве между Республикой Татарстан и Республикой Марий Эл от 18.09.1992 г. – URL: www.base.consultant.ru.
5. Договор о дружбе и сотрудничестве между Чувашской Республикой и Республикой Башкортостан от 24.03.1994 г. – URL: www.ufa.regionz.ru.
6. Сахиева Р.А. Опыт субъектов РФ в заключение и реализации внутригосударственных договоров и соглашений // Казанский федералист. – 2003. – № 2. – С. 56.

Contracts and Agreements of Territorial Entities of the RF

R.Kh. Gubeydullin
Kazan (Volga Region) Federal University

The paper dwells upon political and legal nature of contracts and agreements of territorial entities of the RF. The development of horizontal relations is an essential tool to overcome stagnation in socio-economic and judicial spheres and to solve the problem of "double standards" brought to light by asymmetrical structure of federation.

Key words: horizontal relations, rule-making of the RF territorial entities, direct two-way communication.

